

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2016-00679-00  
**Demandante:** Álvaro Montes Herrera  
**Demandado:** Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC

**REPARACIÓN DIRECTA**

---

**Primero: Obedézcase y cúmplase** lo ordenado por la Subsección "A" Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el fallo de 31 de marzo de 2022, mediante la cual se revocó la sentencia de primera instancia de 11 de mayo de 2020, proferida por este Despacho.

**Segundo:** En firme esta providencia, por Secretaría archívese el expediente previo las anotaciones de rigor.

**Notifíquese y cúmplase**

**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

**JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en ESTADO No. \_\_\_\_\_ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy **28 - JUN - 2022** a las 8:00 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaría

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **1684c74b2fc7350cda7f94293b3143345f61111fd163c9685476e80b2ba8710c**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:09 PM

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2017-00151-00  
**Demandante:** Iván Leonardo Ávila García y otros  
**Demandado:** Nación – Fiscalía General de la Nación

**REPARACIÓN DIRECTA**

---

**Primero: Obedézcase y cúmplase** lo ordenado por la Subsección “B” Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el fallo de 18 de febrero de 2021, mediante la cual se confirmó la sentencia de primera instancia de 27 de enero de 2020, proferida por este Despacho.

**Segundo:** En firme esta providencia, por Secretaría archívese el expediente previo las anotaciones de rigor.

**Notifíquese y cúmplase**

**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

**JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en ESTADO No. \_\_\_\_\_ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy **28 - JUN - 2022** a las 8:00 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaría

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **ec12e73c7e8527f7950b480ebeefefda188d8daa69b43fc8ee6c9f1f5389df00**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:09 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2018-00138-00  
**Demandante:** Óscar Alcantara González y otros  
**Demandado:** Nación - Fiscalía General de la Nación y otro

#### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

En aplicación del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho procede a pronunciarse sobre la concesión de la impugnación contra el fallo de 29 de marzo de 2022.

#### **.CONSIDERACIONES**

##### **1. Asunto previo**

El numeral 3º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, prevé:

“Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

**1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.** Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia.

**2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan fórmula conciliatoria.**

**3. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior. Recibido el expediente por el superior, este decidirá sobre su admisión si encuentra reunidos los requisitos.**

4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.

5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para

alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.

6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia.

7. La sentencia se dictará dentro de los veinte (20) días siguientes. En ella se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento." Subrayas y negrillas fuera del texto.

En ese orden de ideas es del caso señalar que en atención a que el fallo de 29 de marzo de 2022 no es carácter condenatorio, el Despacho encuentra que no es necesario agotar el trámite de conciliación.

## **0. Caso concreto**

Dilucidado lo anterior, se tiene que, en el proceso de la referencia, el 29 de marzo de 2022, el Despacho profirió fallo de primera instancia, habiéndose notificado personalmente el mismo a las partes el 7 de abril siguiente. Por tanto, el término de diez (10) días establecido en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, principió a correr desde el día hábil siguiente, esto es el 19 de abril de 2022 y, feneció el 2 de mayo siguiente.

El 25 de abril de 2022, la parte demandante formuló, en tiempo y en debida forma recurso de apelación contra el fallo de primera instancia de 29 de marzo de 2022, razón por la cual se procede a conceder el recurso de apelación en comento en efecto suspensivo

En mérito de lo expuesto, se

## **II. RESUELVE**

**Primero: Conceder** en el efecto suspensivo el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el fallo de primera instancia del 29 de marzo de 2022.

**Segundo:** Por Secretaría **remitir** el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

**JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en ESTADO No. \_\_\_\_\_ se notificó a las partes la  
providencia anterior, hoy **28 - JUN - 2022** a las 8:00 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaria

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **4d0e4d57a474f367b2ceb84434965dbacfa5b6e45fa2c4533b3dee6902ce9416**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:09 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2018-00222-00  
**Demandante:** Raúl Leonardo Pinto Garzón y otros  
**Demandado:** Nación – Rama Judicial y otro

#### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

Teniendo en cuenta que en el presente asunto, no es necesaria la práctica de pruebas, de conformidad con lo dispuesto en el literal b del numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 *-adicionado por la Ley 2080 de 2021-*, se encuentra que lo procedente es prescindir de la audiencia inicial y continuar con el trámite correspondiente.

En consecuencia, el Despacho señala que tendrá como pruebas todos los documentos públicos y privados efectivamente aportados con la demanda y la contestación de la demanda, otorgándoseles así el valor que la ley establece para cada uno de ellos, en especial el establecido en los artículos 244 y siguientes de la Ley 1564 de 2012.

Por otra parte, el Despacho de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 *-adicionado por la Ley 2080 de 2021-*, procede a fijar el litigio en los siguientes términos:

Determinar si la Nación - Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación son administrativa y extracontractualmente responsables por la presunta privación injusta de la libertad del señor Raúl Leonardo Pinto Garzón o si por el contrario concurre la culpa grave o el dolo desde el punto de vista civil o alguna causal de exoneración de la responsabilidad.

En caso que la respuesta resulte afirmativa, el Despacho deberá determinar con base en las pruebas allegadas si es posible acceder a la reparación solicitada en la demanda.

Finalmente, con fundamento en lo dispuesto en el inciso final del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 *-modificado por la Ley 2080 de 2021-*, **se corre traslado a las partes para que presenten, por escrito, sus alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente auto. En la misma oportunidad, el Ministerio Público podrá presentar concepto, si lo considera pertinente.**

Se le precisa a las partes que dadas las condiciones sanitarias en las que se encuentra el país, los mismos deberán ser allegados al correo electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co), con destino a este Despacho.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
**Juez**

AT

**JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en ESTADO No. \_\_\_\_\_ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy **28 - JUN - 2022** a las 8:00 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaria

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **9be1bfff15faeb5a7aaf3f38e65759b1ec7d7c84b4292be49a097fa2c836102b**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:10 PM

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

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2018-00223-00  
**Demandante:** Marbin José Morales Niño  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional y otro

### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

En aplicación del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho procede a pronunciarse sobre la concesión de la impugnación contra el fallo de 4 de marzo de 2022.

## II. ANTECEDENTES

### 1. Asunto previo

El numeral 3º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, prevé:

“Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

**1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.** Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia.

**2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan fórmula conciliatoria.**

**3. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior. Recibido el expediente por el superior, este decidirá sobre su admisión si encuentra reunidos los requisitos.**

4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.

5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia

dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.

6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia.

7. La sentencia se dictará dentro de los veinte (20) días siguientes. En ella se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento.” Subrayas y negrillas fuera del texto.

En ese orden de ideas es del caso señalar que en atención a que el fallo de 4 de marzo de 2022 no es carácter condenatorio, el Despacho encuentra que no es necesario agotar el trámite de conciliación.

## 2. Caso concreto

Dilucidado lo anterior, se tiene que, en el proceso de la referencia, el 4 de marzo de 2022, el Despacho profirió fallo de primera instancia, habiéndose notificado personalmente el mismo a las partes el 8 de marzo siguiente. Por tanto, el término de diez (10) días establecido en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, principió a correr desde el día hábil siguiente<sup>1</sup>, esto es el 11 de marzo de 2022 y, feneció el 25 de marzo siguiente.

El 23 de marzo de 2022, la parte demandante formuló, en tiempo y en debida forma recurso de apelación contra el fallo de primera instancia de 4 de marzo de 2022, razón por la cual se procede a conceder el recurso de apelación en comento en efecto suspensivo.

En mérito de lo expuesto, se

## II. RESUELVE

**Primero: Conceder** en el efecto suspensivo el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el fallo de primera instancia del 4 de marzo de 2022.

**Segundo:** Por Secretaría **remitir** el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<sup>1</sup> Artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

**JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en ESTADO No. \_\_\_\_\_ se notificó a las partes la  
providencia anterior, hoy **28 - JUN - 2022** a las 8:00 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaria

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **6619fc7dec58b7fbf0125659d56b42ccd1685819ae4652c8d5b59fd5b9e48c8e**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:10 PM

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

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2018-00273-00  
**Demandante:** Jaime Alberto Álvarez Rubio  
**Demandado:** Nación - Rama Judicial

### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

En aplicación del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho procede a pronunciarse sobre la concesión de la impugnación contra el fallo de 30 de marzo de 2022.

## II. ANTECEDENTES

### 1. Asunto previo

El numeral 3º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, prevé:

“Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

**1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.** Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia.

**2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan fórmula conciliatoria.**

**3. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior. Recibido el expediente por el superior, este decidirá sobre su admisión si encuentra reunidos los requisitos.**

4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.

5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia

dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.

6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia.

7. La sentencia se dictará dentro de los veinte (20) días siguientes. En ella se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento.” Subrayas y negrillas fuera del texto.

En ese orden de ideas es del caso señalar que en atención a que el fallo de 30 de marzo de 2022 no es carácter condenatorio, el Despacho encuentra que no es necesario agotar el trámite de conciliación.

## 2. Caso concreto

Dilucidado lo anterior, se tiene que, en el proceso de la referencia, el 30 de marzo de 2022, el Despacho profirió fallo de primera instancia, habiéndose notificado personalmente el mismo a las partes el 5 de abril siguiente. Por tanto, el término de diez (10) días establecido en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, principió a correr desde el día hábil siguiente<sup>1</sup>, esto es el 8 de abril de 2022 y, feneció el 28 de abril siguiente.

El 28 de abril de 2022, la parte demandante formuló, en tiempo y en debida forma recurso de apelación contra el fallo de primera instancia de 30 de marzo de 2022, razón por la cual se procede a conceder el recurso de apelación en comento en efecto suspensivo.

En mérito de lo expuesto, se

## II. RESUELVE

**Primero: Conceder** en el efecto suspensivo el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el fallo de primera instancia del 30 de marzo de 2022.

**Segundo:** Por Secretaría **remitir** el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<sup>1</sup> Artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

**JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en ESTADO No. \_\_\_\_\_ se notificó a las partes la  
providencia anterior, hoy **28 - JUN - 2022** a las 8:00 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaria

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **c3eacdaa817b4f3f86a2893f03b130898c557035371ec1143ff1e1d23fa62dea**  
Documento generado en 24/06/2022 03:09:10 PM

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

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2018-00318-00  
**Demandante:** Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo - Fonade  
**Demandado:** Olivia Vanessa Ferrera Barreto

### **REPETICIÓN**

---

En aplicación del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho procede a pronunciarse sobre la concesión de la impugnación contra el fallo de 25 de marzo de 2022.

## II. ANTECEDENTES

### 1. Asunto previo

El numeral 3º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, prevé:

“Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

**1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.** Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia.

**2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan fórmula conciliatoria.**

**3. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior. Recibido el expediente por el superior, este decidirá sobre su admisión si encuentra reunidos los requisitos.**

4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.

5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia

dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.

6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia.

7. La sentencia se dictará dentro de los veinte (20) días siguientes. En ella se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento.” Subrayas y negrillas fuera del texto.

En ese orden de ideas es del caso señalar que en atención a que el fallo de 25 de marzo de 2022 no es carácter condenatorio, el Despacho encuentra que no es necesario agotar el trámite de conciliación.

## 2. Caso concreto

Dilucidado lo anterior, se tiene que, en el proceso de la referencia, el 25 de marzo de 2022, el Despacho profirió fallo de primera instancia, habiéndose notificado personalmente el mismo a las partes el 5 de abril de abril siguiente. Por tanto, el término de diez (10) días establecido en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, principió a correr desde el día hábil siguiente<sup>1</sup>, esto es el 8 de abril de 2022 y, feneció el 28 de abril siguiente.

El 26 de abril de 2022, la parte demandante formuló, en tiempo y en debida forma recurso de apelación contra el fallo de primera instancia de 25 de marzo de 2022, razón por la cual se procede a conceder el recurso de apelación en comento en efecto suspensivo.

En mérito de lo expuesto, se

## II. RESUELVE

**Primero: Conceder** en el efecto suspensivo el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el fallo de primera instancia del 25 de marzo de 2022.

**Segundo:** Por Secretaría **remitir** el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<sup>1</sup> Artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

**JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en ESTADO No. \_\_\_\_\_ se notificó a las partes la  
providencia anterior, hoy **28 - JUN - 2022** a las 8:00 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaria

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **30cf055a80cdcf0abd9a235d23c785342fbf1168d305ea9200079ab7458c8e4c**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:11 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2018-00442-00  
**Demandante:** María Inés Narváez Rodríguez  
**Demandado:** Municipio de Fóqueme

#### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

Con fundamento en los artículos 180 y 186 Ley 1437 de 2011 *-modificados por la Ley 2080 de 2021-*, se procede a convocar a los apoderados de las partes a audiencia inicial el día **21 de octubre de 2022** a las **nueve y cuarenta y cinco de la mañana (09:45 a.m.)**, misma que será llevada a cabo de forma virtual a través de la aplicación *LifeSize*.

El protocolo para la realización de la audiencia se remitirá al momento de la notificación de la presente providencia a los correos electrónicos que las partes hayan suministrado a en el curso del proceso o el que hayan informado a través del formulario que el Despacho estableció para el efecto, de lo contrario se entenderá que es el que aparece registrado en el Registro Nacional de Abogados.

Previo a la realización de la audiencia, el Despacho remitirá a los mencionados correos electrónicos los enlaces a través de los cuales las partes podrán acceder a la audiencia en la fecha y hora programada y al expediente en formato digital.

Se advierte a los apoderados de las partes que de conformidad con el numeral 2° del artículo 180 ibídem, la asistencia a la audiencia es obligatoria, so pena de acarrear las consecuencias contempladas en el numeral 4° de la norma en comento.

Asimismo, se pone de presente a la parte demandada que de no haberlo realizado, deberá allegar en formato PDF, al correo electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co), el expediente administrativo y los antecedentes del caso conforme lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

Correlativamente, se recuerda a la parte demandante su obligación de remitir, en formato PDF, al correo [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co) las pruebas cuyo

decreto solicitó en la demanda y que directamente o que por el ejercicio del derecho de petición puede obtener para su incorporación al proceso a efectos de que sean tenidas como pruebas en el marco de la audiencia inicial, conforme lo dispone el numeral 10 del artículo 78 de la Ley 1564 de 2012.

Lo anterior a efectos de proceder de conformidad con el inciso final del artículo 179 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 13 del Decreto 806 de 2020, esto es dictar sentencia dentro de la mencionada audiencia.

Contra esta decisión no proceden recursos.

### **Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
**Juez**

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaria</p>
---

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **670ccf4190085470651752323da98359036b70594d5ca71b436b021c61d80c7b**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:11 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2019-00084-00  
**Demandante:** Entidad Promotora de Salud E.P.S. - Sanitas S.A.  
**Demandado:** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social - ADRES

#### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

##### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de reparación directa, la entidad promotora de salud Sanitas S.A. instauró demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES por lo que considera, una operación administrativa, que degeneró en el impago de ciento ochenta y ocho (188) ítems, contenidos en ciento setenta y dos (172) recobro.

##### **II. CONSIDERACIONES**

###### **1. Los presupuestos procesales que se deben analizar en este caso en atención a la causa que genera el daño**

Sería del caso proceder a resolver sobre la admisión del asunto de la referencia, de no ser porque una vez revisado el expediente, el Despacho advierte que lo que denomina la parte actora como una operación administrativa, en realidad es un acto administrativo por medio del cual, el ADRES rechazó ciento ochenta y ocho (188) ítems, contenidos en ciento setenta y dos (172) recobro cuyo costo asciende a la suma de doscientos cinco millones seiscientos veinticuatro mil setenta y un pesos con cuarenta y ocho centavos (\$205.624.071,48).

En esa medida, el Despacho debe recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido, en varias ocasiones, que la operación administrativa *“es un conjunto de actuaciones orientadas a la ejecución de la decisión legal o administrativa, es el cumplimiento o la ejecución de los actos administrativos, son medios para darle cumplimiento a lo decidido a través de los actos administrativos”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de febrero de 2014. C.P. Olga Melida Valle De La Hoz. Exp. 25000-23-26-000-2000-02643-01(27487).

Entre tanto, la doctrina ha diferenciado la operación administrativo del acto administrativo, así: *“la diferencia más relevante es la de que el acto administrativo es una declaración, constitutiva de un acto jurídico en sentido estricto, es decir, que produce o crea situaciones jurídicas de forma inmediata y directa, en cualquiera de las formas ya comentadas, en términos de derechos y de obligaciones, por lo tanto, se agota en el plano formal o teórico; mientras que la operación administrativa es una acción o actividad material o técnica y por lo mismo produce efectos de hecho (la demolición, el desalojo, etc.), cuyas implicaciones jurídicas son eventuales e indirectas en tanto dependen de otro acto jurídico como es la sentencia, en caso de que se haga uso de la acción de reparación directa (...)”*<sup>2</sup>.

En estas circunstancias, para el Despacho las actuaciones adelantadas por el ADRES no se ajustan a lo que la doctrina y la jurisprudencia han considerado como una operación administrativa. En efecto, las pruebas allegadas dan cuenta que dicha entidad profirió la respuesta a la objeción o subsanación del resultado de la auditoría presentada por la EPS de que trata el artículo 59 de la Resolución No. 1885 de 2018<sup>3</sup>.

Conclusión que se confirma con lo esbozado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en reciente pronunciamiento, donde al dirimir el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, señaló:

“(...) 31. Así las cosas –descartada la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social–, para efectos de determinar la competencia para el conocimiento de este tipo de controversias, es necesario acudir a la cláusula que trae el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica que ‘[l]a Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa’.

32. En este punto es necesario precisar que el procedimiento de recobro constituye una garantía a favor de las EPS, con la finalidad de que estas puedan reclamar el reembolso de los servicios y tecnologías prestados en virtud de una orden judicial en el marco de una acción de tutela, o de una orden proferida por los comités técnicos científicos<sup>4</sup>; siendo que su prestación se ordenó a pesar de que, en principio, no podía ser cubierta por la EPS pues, estas tienen la obligación de ‘[...] suministrar, dentro de los límites establecidos en el numeral 5 del artículo 180, a cualquier persona que desee afiliarse y pague la cotización o tenga el subsidio correspondiente, el Plan Obligatorio de Salud [...]’<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> BG, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. 7ª ed. Bogotá D.C.: Editorial ABC, 2016. 323 y 324 pp.

<sup>3</sup> Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Cita textual: El artículo 3.13 de la Resolución 1885 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, indica que el recobro es una “solicitud presentada por una entidad recobrante ante la ADRES con el fin de obtener el pago de cuentas por concepto de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, según corresponda, cuyo suministro fue garantizado a sus afiliados y prescrito por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela”.

<sup>5</sup> Cita textual: Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.

33. Mediante la Ley 1608 de 2013<sup>6</sup> el legislador adoptó una serie de medidas tendientes a mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud. Con miras a lograr tal objetivo, en su artículo 11, dispuso que 'en el caso de los recobros y reclamaciones que se realizan al Fosyga cuya glosa de carácter administrativo hubiese sido notificada con anterioridad a la expedición de la presente Ley, y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la acción contenciosa administrativa correspondiente, solo se exigirán para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación'. A su turno, este artículo fue reglamentado por el Decreto 347 de 2013<sup>7</sup>, el cual, en su artículo 4, enunció los elementos esenciales que debían ser tenidos en cuenta por las entidades recobrantes a fin de demostrar la existencia de la obligación.

34. Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017<sup>8</sup> se establecieron las condiciones generales de operación de la entidad. Así, en la subsección 1 de la sección 5, se establecieron normas relativas al reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC, entre las que destacan aquellas que definen (i) el término para presentar las solicitudes; (ii) los requisitos para el pago; (iii) el proceso de verificación, control y pago; y, (iv) el término para resolver, reconocer y pagar las solicitudes presentadas.

**35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018<sup>9</sup>, permiten confirmar que el recobro es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas de presentación<sup>10</sup>, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral<sup>11</sup> y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).**

**La determinación adoptada en virtud del trámite se recogerá en una comunicación que contiene, entre otros datos: a) la fecha de expedición, b) el resumen de la información de cantidad y valor de recobros, c) las causales de glosa (si hubo lugar a ello), d) el resultado de la auditoría integral, e) la relación de los ítems aprobados parcialmente y e) las causales de no aprobación, cuando fuere el caso (art. 55, Resolución 1885 de 2018). Contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del**

<sup>6</sup> Cita textual: Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

<sup>7</sup> Cita textual: Por el cual se reglamenta el inciso 4° del artículo 11 de la Ley 1608 de 2013.

<sup>8</sup> Cita textual: Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Cita textual: Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Recobros 458 que pretende dar a conocer las funcionalidades y modo de uso de la Aplicación MYT458 (Sistema de recobros web), así como los requisitos generales para la radicación del recobro y la pre-auditoría, entre otros. Ver el siguiente enlace: <https://www.adres.gov.co/Portals/0/Recobros/MANUAL%20DE%20USUARIO%20RECOBROS%20458%20.pdf?ver=2017-08-18-170857-023>.

<sup>11</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Auditoría que describe las etapas y pasos que deberán efectuarse para organizar, presentar, revisar y verificar, validar, reconocer y pagar las facturas o documentos equivalentes relacionadas con los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC. Ver el siguiente enlace: [https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04\\_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros\\_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700](https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700).

**recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas.**

**Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo (art. 59, Resolución 1885 de 2018).**

**36. La normativa descrita permite concluir que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.**

**37. Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la ADRES profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación.**

**Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos<sup>12</sup>, al proferir la comunicación referida (supra 36), la entidad crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que no hacían parte del PBS. Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que : (i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los recobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo<sup>13</sup>.**

**38. En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020<sup>14</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público, el cual se logra ‘mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyga [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración’. Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.**

<sup>12</sup> Cita textual: Rodríguez Rodríguez, L. (2005). Derecho Administrativo General y Colombiano. Editorial Temis S.A.

<sup>13</sup> Cita textual: Se debe recordar que la Corte ha considerado que las comunicaciones de las autoridades pueden ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando con su emisión se integre o se complete la actuación creadora o modificadora de situaciones jurídicas. Ver Sentencia SU-055 de 2018.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

39. Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas. Esto último no es gratuito. La creación de la Administradora de los Recursos del SGSSS, como se expuso en líneas anteriores (supra 27), tuvo como orientación primordial que el Estado jugara un papel más protagónico en la gestión y veeduría de los recursos, de suerte que se pudiera lograr el saneamiento definitivo de los recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

40. Así las cosas, comoquiera que los procedimientos de recobro son la expresión de actuaciones administrativas regladas en cabeza de una entidad pública, es razonable que su control deba estar a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente que dicha jurisdicción 'está instituida para conocer [...] de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas'.

Planteamiento que se refuerza en el hecho de que, por medio de la demanda, también se busca el pago de perjuicios y las reparaciones de daños causados por el hecho y la omisión de una entidad pública, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante (supra 1). 41. Cabe concluir, con fundamento en las anteriores consideraciones, que las controversias relativas a los recobros efectuados por las EPS son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>15</sup>. Se destaca texto.

En este punto, esta judicatura encuentra necesario señalar que a efectos de propender por un adecuado trámite y decisión del proceso, el Consejo de Estado ha señalado que es obligación del juez encausar las pretensiones de la demanda, sostuvo:

"La acción -hoy el medio de control- adecuada es de gran relevancia, pues de ella penden la determinación y cumplimiento de presupuestos procesales de la acción y de la demanda, tales como: el requisito de procedibilidad, la caducidad de la acción y las formalidades de la demanda.

El cambio introducido con la reciente Ley 1437 de 2011 ya ha sido objeto de análisis por la comunidad jurídica, por cuanto ya no constituye una carga para quien acude a la administración de justicia el señalamiento del medio de control, sino a esta misma determinarlo, razón por la que no podrá haber decisiones inhibitorias con fundamento en una "indebida escogencia de la acción" (hoy medio de control), pero este avance, por demás afortunado y garantista, no reduce la preponderancia de su aplicación, en tanto **es el operador jurídico, sobretodo quien recibe de primera vez el escrito de postulación, el llamado a direccionar en forma acorde a derecho el medio de control pertinente a las necesidades del actor, así que su causa petendi y su formulación pretensional darán las pautas y los límites al juez para encausar su proceso.**"<sup>16</sup> Se destaca.

Al respecto, vale la pena recordar que la Ley 1437 de 2011, estableció en los artículos 138 y 140 los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. El primero para reclamar indemnización por

<sup>15</sup> Corte Constitucional, auto 389 de 2021.

<sup>16</sup> Cita textual: "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 16 de octubre de 2014. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Exp. 81001-23-33-000-2012-00039-02."

daños derivados de la expedición de un acto administrativo ilegal y el segundo para aquellos eventos en los que la fuente del daño devenga de un hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal imputable al Estado<sup>17</sup>.

Eso sí, no se puede perder de vista que dicha Corporación ha aceptado, excepcionalmente, la posibilidad de formular la demanda de reparación directa en situaciones en las que están de por medio actos administrativos, así: i) cuando se pretende la reparación de los daños causados por un acto administrativo legal pero que genera daños *-daño especial-*, ii) cuando la fuente del daño proviene de la ejecución de un acto administrativo general que fue revocado o anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se haya consolidado la situación jurídica y iii) cuando el daño proviene de la ejecución irregular de un acto administrativo<sup>18</sup>, esto es cuando se trata de una operación administrativa.

Sin embargo, dichas hipótesis no se estructuran en el presente caso, pues lo cierto es que si bien la parte actora encausó sus pretensiones por la vía del medio de control de reparación directa, al fundamentar las pretensiones de la presente demanda, formuló reparos concretos de legalidad contra de los actos administrativos proferidos por el ADRES, pues afirmó que la decisión adoptada por dicha entidad en el marco del proceso administrativo fue expedida con transgresión de las normas en las que debía fundarse. Se destaca:

“Las tecnologías reclamadas no se encuentran incluidas en el POS (hoy Plan de Beneficios) y EPS Sanitas S.A. dio cumplimiento a los requisitos establecidos para el procedimiento especial de recobros.

El derecho al recobro de las prestaciones que se pretenden en la presente demanda, surge en primer lugar de la taxatividad de los beneficios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud (hoy Plan de Beneficios) y en segundo lugar, de la falta de inclusión de los que son objeto en la presente demanda en él, razón por la cual, no se encuentran calculados en la UPC, **y su reconocimiento y pago por parte de la EPS al prestador del servicio, generó un detrimento patrimonial que ésta no está obligada a soportar.**

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia contiene la cláusula general de responsabilidad del Estado, según la cual, éste responderá por los daños antijurídicos que le sean imputables por su acción u omisión; regla que resulta aplicable al proceso bajo estudio, en atención a que es una norma de aplicación amplia y que no es del resorte exclusivo de los procesos que se surten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La indemnización de los perjuicios que se causan en el ejercicio de la función administrativa, ya sea por parte de la administración o por un particular que ejerce función pública o administrativa, puede ser reclamada ante cualquier jurisdicción a la cual le sea atribuido el conocimiento del caso en particular.

Indica el citado artículo 90 Constitucional lo siguiente:

(...)

Desde la perspectiva de esta disposición y del desarrollo de la responsabilidad estatal, se ha establecido como regla general que cuando el patrimonio de una

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata. Exp. 76001-23-33-009-2017-00764-01(61093).

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 110 de abril de 2019. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Exp. 76001-23-33-008-2017-00743-01(61307).

persona (natural o jurídica) resulta disminuido por la actividad del Estado y dicha aminoración no se encuentre normativamente justificada o que quien la sufre no está en la obligación de soportarla, éste (el Estado) deberá proceder a indemnizar los perjuicios causados, restableciendo el patrimonio de la víctima, dejándola en la misma situación que se encontraba antes de sufrirlas, o al menos, en la situación más cercana a ella.

Esta regla constitucional, se concatena con una de carácter legal que se encuentra regulada en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, norma que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 16. Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.”

En este sentido, resulta jurídicamente viable afirmar que mi representada cuenta con el derecho adjetivo a acudir a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de la Seguridad Social, a reclamar **el derecho económico que representan los recobros cuyo reconocimiento y pago fue negado en forma infundada por la demandada.**

Respecto al derecho reclamado, se cuestionan los resultados de la actividad del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, que corresponden a la materialización de las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales se concretaron en una serie de perjuicios cuya indemnización se persigue en la presente demanda.

Precisamente, se pretende la indemnización de los perjuicios que se derivaron del resultado de la actuación administrativa iniciada por la EPS Sanitas S.A., en la cual, esta Empresa reclamó administrativamente de conformidad con el procedimiento especial establecido su derecho al reconocimiento y pago de las erogaciones que asumió por la prestación de servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), los cuales fueron negados por el administrador del Encargo Fiduciario del FOSYGA, atendiendo las políticas impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, **sin incluir sustento jurídico coherente en el cual fundamente su posición de que los mismos se encontraban incluidos en el POS o que no se cumplieron los requisitos formales del recobro. Lo anteriormente expuesto implica que su negación no se sustentó en normas jurídicas, tal y como debió hacerlo.**

Como se demostrará a continuación, la operación adelantada en la calificación de los recobros reclamados por EPS Sanitas S.A., debió ceñirse estrictamente a la verificación de los servicios cuyo reconocimiento y pago exigía la EPS en las normas que desarrollan el POS, y su inclusión o no en él, lo cual le permitiría determinar si el recobro era o no procedente. De igual forma, verificar el cumplimiento de los demás requisitos legales establecidos para que su reconocimiento y pago fuera procedente.

La desatención por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud generan una obligación cuyo acreedor es mi representada y que sitúa como deudor a la parte demandada, la cual está comprendida por el **derecho económico que le fue negado,** incluyendo accesorios como lo son la pérdida del poder adquisitivo constante del dinero que no percibió en el momento respectivo, los gastos administrativos que asumió para efectos de brindar la prestación del servicio al cual no estaba constitucional y legalmente obligada a brindar.

Teniendo en cuenta que la prestación del servicio público esencial de la salud se encuentra bajo la dirección, orientación, regulación, control y vigilancia del Estado y éste fue delegado por autorización constitucional y legal a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, **su regulación atiende a postulados constitucionales y de derecho administrativo como lo es el principio de legalidad.**

**En relación con el principio de legalidad, se puede afirmar que por tratarse Colombia de un Estado Social de Derecho, en el cual, los actos de quienes la integran deben ajustarse al imperio de la Ley, éstos deben atender, en primer término los postulados de la Constitución Política, texto en el cual encontramos la primera cláusula que demarca las reglas de comportamiento a la cual se deben ajustar los particulares y los servidores públicos o los particulares que ejercen función administrativa**

(...)

Es así como quienes intervienen en las relaciones particulares o privadas sólo encuentran límites para actuar en lo que expresamente les señale el ordenamiento jurídico; **contrario a lo que sucede con quienes ejercen función administrativa como lo es la demandada, quienes sólo pueden actuar conforme se lo señalen las normas que regulan su actividad y les está vedado incurrir en las prohibiciones que esta misma les plantee.**

**La relación que generó obligaciones a favor de mi representada, comporta el carácter de pública dado que se presenta entre una persona ficta de derecho privado (EPS Sanitas S.A.) y una entidad que ostenta la calidad de órgano del Estado (Ministerio de Salud y Protección Social) y la misma está relacionada con el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico le otorgó al ministerio referido, por lo cual se rige indudablemente por los postulados del derecho público, y por ende, por el principio de legalidad. De igual forma ni la Constitución ni la Ley despojaron dicha actividad de la aplicación de las reglas que imperan el derecho público.**

Respecto a las actuaciones que adelanta el Ministerio de Salud y Protección Social, no cabe duda que las mismas se rigen por las normas del derecho administrativo; **sin embargo, para agotar cualquier duda que pueda surgir respecto del carácter que ostentan las que adelanta el administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, el cual como ya se indicó, es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, y las cuales penden de las directrices fijadas por éste, me permito citar la sentencia C-510 de 2004, dictada por la Honorable Corte Constitucional en la cual se manifestó que las actuaciones que adelanta dicho encargo, están sometidas al derecho público**

(...)

**Al estar sometidos los actos y hechos del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA (hoy ADRES) y los del Ministerio de Salud y Protección Social al derecho público, sus funciones, actuaciones, sus derechos y obligaciones deben estar contenidos el marco normativo que los rige, operando en estos casos la taxatividad de los mismos. Es por esta razón que la negación del reconocimiento y pago de los derechos económicos pretendidos por mi representada y que están vinculados con las sumas resultantes de la prestación de servicios no incluidos en el POS, debe fundarse en reglas jurídicas contenidas en las normas que reglan la actividad.**

**La anterior afirmación se fundamenta, además de lo enunciado respecto al principio de legalidad y a la taxatividad de las actividades, procedimientos, derechos y obligaciones sujetas al derecho público, en las normas concretas que regulan la actividad, según las cuales los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud –POS- (hoy Plan de Beneficios), son taxativos (...)**

Dilucidado lo anterior, el Despacho considera que aunque la parte demandante sustentó la configuración de un daño antijurídico que deviene de una “operación administrativa”, lo cierto es que esta afirmación por sí sola no tiene la virtualidad de cambiar el origen del daño.

Sobre el punto, es importante recalcar que al dirimir el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá en el asunto de la referencia, el argumento central que usó la Corte Constitucional para asignarle la competencia en estos casos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo es que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo, en donde el ADRES profiere actos administrativos que crean una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que ésta dispensó y que no hacían parte del PBS<sup>19</sup>.

En esa medida, el Despacho encuentra que el asunto de la referencia debe ser ventilado a través del medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho en los términos del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, pues este no es un caso que se ajuste a las situaciones excepcionales para formular demanda de reparación directa cuando el daño se deriva de actos administrativos.

## **2. Caducidad**

El Despacho, como lo enseña la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en casos como el presente en los que la causa del daño son actos administrativos, procede al estudio de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que era la vía por el cual se debía encauzar las pretensiones que ahora se analizan<sup>20</sup>.

La caducidad es una sanción por el ejercicio extemporáneo de las acciones judiciales. De forma que, cuando la demanda se plantea por fuera de los términos establecidos en la ley se pierde la posibilidad de acudir al juez para hacer efectivo el derecho sustancial presuntamente desconocido, para el caso, la posibilidad de que la parte demandante logre el pago de los recobros en debate.

Ahora, es preciso señalar que el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 regula el término de caducidad en los siguientes términos:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: (...). 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la

<sup>19</sup> 03AutoDirimeConflicto.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087). En este caso, se decidió un recurso de apelación formulado contra un auto que rechazó la demanda por estructurarse el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pese a que la parte actora alegaba que había efectuarse el cómputo de este término con fundamento en el binomio establecido para el medio de control de reparación directa.

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;”

En este orden de ideas, el término que tenía la parte actora para cuestionar la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se rechazó el pago de los recobros en cuestión y solicitar, en consecuencia, el restablecimiento era de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente a la recepción de la comunicación del acto en cuestión, esto es el 18 de agosto de 2017<sup>21</sup>, lo que se traduce en que el mismo feneció el 19 de diciembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de septiembre de 2018<sup>22</sup> y la demanda fue radicada el 3 de octubre de 2018<sup>23</sup>, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

Finalmente, el Despacho debe señalar que dado que en el presente caso se ha estructurado el fenómeno de la caducidad, no es posible adoptar decisión alguna con miras al saneamiento del litigio esto es con miras a que se tramite el medio de control de nulidad y restablecimientos por el juez natural de este tipo de actos, que, en este caso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, sería la sección primera de los juzgados administrativos del circuito de Bogotá.

En un caso similar, el Consejo de Estado determinó:

“30. No obstante lo anterior, la Subsección considera pertinente señalar que en supuestos fácticos como el *sub examine*, no es posible adecuar las pretensiones de reparación directa a unas de nulidad y restablecimiento del derecho y de manera consecencial, ordenar la admisión de la demanda por parte del Tribunal de primera instancia. Esto, en razón a que el medio de control de legalidad de carácter subjetivo fue impetrado el 15 de noviembre de 2016 (f. 15, c. 1), es decir, con posterioridad al vencimiento de los 4 meses contados a partir de la notificación de los actos que materializaron los supuestos daños al afectado -26 de noviembre y 10 de diciembre de 2014-<sup>24</sup>, y sin que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial lograra suspender dicho término -10 de marzo de 2016-<sup>25</sup>, por lo que se perfeccionó la caducidad.

31. En relación al conteo del fenómeno extintivo en el *sub lite*, contrario a lo afirmado por el extremo demandante, la Sala estima que el mismo se inició a partir del día siguiente de la notificación de las resoluciones n.º 6192 de 13 de agosto de 2014 y n.º 6155 de 13 de agosto de 2014, expedidas por el agente especial liquidador de Solsalud E.P.S., lo cual acaeció el 10 de diciembre y el 26 de noviembre de 2014, respectivamente, pues es a través de estos actos donde de manera definitiva se materializó el daño reclamado consistente en el no pago de los servicios médicos que la clínica actora presuntamente prestó a la entidad promotora de salud Solsalud.

(...)

---

<sup>21</sup> Archivo digital denominado MYT04031703.

<sup>22</sup> Archivo digital denominado Solicitud de conciliación y Auto.

<sup>23</sup> Folio 115, 01Demanda.

<sup>24</sup> Tal como lo confiesa la parte actora en el hecho décimo quinto de la demanda (f. 4-5, c. 1) Así mismo, los extremos señalados son coincidentes con los reflejados en las constancias de notificación de los actos administrativos citados (f. 395-396, c. 2) y (f. 529-530, c. 2).

<sup>25</sup> Constancia de no conciliación expedida por la Procuraduría 23 Judicial II para asuntos administrativos de Cúcuta (f. 645, c. 3).

34. En conclusión, esta Corporación deberá confirmar, por las razones expuestas en este proveído, la decisión emanada del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, respecto a la procedencia del rechazo de plano de la demanda interpuesta por la clínica Ceginob Ltda., por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>26</sup>.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado 58 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera**,

### III. RESUELVE

**Primero:** Rechazar la demanda de la referencia, por las razones expuestas en la presente providencia.

**Segundo:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría, **archivar** el expediente previas las constancias de rigor.

**Notifíquese y cúmplase**

**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaria</p>
---

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087).

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **73ca6d4f2aa5c46fb52b87f5cf5592b5b35536bdaffea6af7fa4e8f5af86d2cd**  
Documento generado en 24/06/2022 03:09:12 PM

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

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2019-00222-00  
**Demandante:** Empresa Promotora de Salud E.P.S. - Sanitas S.A.  
**Demandado:** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social - ADRES

### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

#### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de reparación directa, la empresa promotora de salud Sanitas S.A. instauró demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES por lo que considera, una operación administrativa, que degeneró en el impago de cuatrocientos (400) ítems, contenidos en trescientos setenta y cinco (375) recobros.

#### **II. CONSIDERACIONES**

##### **1. Los presupuestos procesales que se deben analizar en este caso en atención a la causa que genera el daño**

Sería del caso proceder a resolver sobre la admisión del asunto de la referencia, de no ser porque una vez revisado el expediente, el Despacho advierte que lo que considera la parte actora es una operación administrativa, en realidad es un acto administrativo por medio del cual, el ADRES rechazó cuatrocientos (400) ítems, contenidos en trescientos setenta y cinco (375) recobros, cuyo costo asciende a la suma de doscientos ochenta y tres millones novecientos diecinueve mil quinientos sesenta y tres pesos (\$283.919.563).

En esa medida, el Despacho debe recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido, en varias ocasiones, que la operación administrativa *“es un conjunto de actuaciones orientadas a la ejecución de la decisión legal o administrativa, es el cumplimiento o la ejecución de los actos administrativos, son medios para darle cumplimiento a lo decidido a través de los actos administrativos”*<sup>1</sup>.

Entre tanto, la doctrina ha diferenciado la operación administrativo del acto administrativo, así: *“la diferencia más relevante es la de que el acto administrativo es una declaración, constitutiva de un acto jurídico en sentido estricto, es decir, que produce o crea situaciones jurídicas de forma inmediata y directa, en*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de febrero de 2014. C.P. Olga Melida Valle De La Hoz. Exp. 25000-23-26-000-2000-02643-01(27487).

*cualquiera de las formas ya comentadas, en términos de derechos y de obligaciones, por lo tanto, se agota en el plano formal o teórico; mientras que la operación administrativa es una acción o actividad material o técnica y por lo mismo produce efectos de hecho (la demolición, el desalojo, etc.), cuyas implicaciones jurídicas son eventuales e indirectas en tanto dependen de otro acto jurídico como es la sentencia, en caso de que se haga uso de la acción de reparación directa (...)*<sup>2</sup>.

En estas circunstancias, para el Despacho las actuaciones adelantadas por el ADRES no se ajustan a lo que la doctrina y la jurisprudencia han considerado como una operación administrativa. En efecto, las pruebas allegadas dan cuenta que dicha entidad profirió la respuesta a la objeción o subsanación del resultado de la auditoría presentada por la EPS de que trata el artículo 59 de la Resolución No. 1885 de 2018<sup>3</sup>.

Conclusión que se confirma con lo esbozado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en reciente pronunciamiento, donde al dirimir el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, señaló:

“(...) 31. Así las cosas –descartada la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social–, para efectos de determinar la competencia para el conocimiento de este tipo de controversias, es necesario acudir a la cláusula que trae el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica que ‘[l]a Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa’.

32. En este punto es necesario precisar que el procedimiento de recobro constituye una garantía a favor de las EPS, con la finalidad de que estas puedan reclamar el reembolso de los servicios y tecnologías prestados en virtud de una orden judicial en el marco de una acción de tutela, o de una orden proferida por los comités técnicos científicos<sup>4</sup>; siendo que su prestación se ordenó a pesar de que, en principio, no podía ser cubierta por la EPS pues, estas tienen la obligación de ‘[...] suministrar, dentro de los límites establecidos en el numeral 5 del artículo 180, a cualquier persona que desee afiliarse y pague la cotización o tenga el subsidio correspondiente, el Plan Obligatorio de Salud [...]’<sup>5</sup>.

33. Mediante la Ley 1608 de 2013<sup>6</sup> el legislador adoptó una serie de medidas tendientes a mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud. Con miras a lograr tal objetivo, en su artículo 11, dispuso que ‘en el caso de los recobros y reclamaciones que se realizan al Fosyga cuya glosa de carácter administrativo hubiese sido notificada con anterioridad a la expedición de la presente Ley, y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la

<sup>2</sup> BG, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. 7ª ed. Bogotá D.C.: Editorial ABC, 2016. 323 y 324 pp.

<sup>3</sup> Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Cita textual: El artículo 3.13 de la Resolución 1885 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, indica que el recobro es una “solicitud presentada por una entidad recobrante ante la ADRES con el fin de obtener el pago de cuentas por concepto de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, según corresponda, cuyo suministro fue garantizado a sus afiliados y prescrito por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela”.

<sup>5</sup> Cita textual: Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.

<sup>6</sup> Cita textual: Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

acción contenciosa administrativa correspondiente, solo se exigirán para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación'. A su turno, este artículo fue reglamentado por el Decreto 347 de 2013<sup>7</sup>, el cual, en su artículo 4, enunció los elementos esenciales que debían ser tenidos en cuenta por las entidades recobrantes a fin de demostrar la existencia de la obligación.

34. Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017<sup>8</sup> se establecieron las condiciones generales de operación de la entidad. Así, en la subsección 1 de la sección 5, se establecieron normas relativas al reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC, entre las que destacan aquellas que definen (i) el término para presentar las solicitudes; (ii) los requisitos para el pago; (iii) el proceso de verificación, control y pago; y, (iv) el término para resolver, reconocer y pagar las solicitudes presentadas.

**35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018<sup>9</sup>, permiten confirmar que el recobro es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas de presentación<sup>10</sup>, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral<sup>11</sup> y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).**

**La determinación adoptada en virtud del trámite se recogerá en una comunicación que contiene, entre otros datos: a) la fecha de expedición, b) el resumen de la información de cantidad y valor de recobros, c) las causales de glosa (si hubo lugar a ello), d) el resultado de la auditoría integral, e) la relación de los ítems aprobados parcialmente y e) las causales de no aprobación, cuando fuere el caso (art. 55, Resolución 1885 de 2018). Contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas.**

**Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo (art. 59, Resolución 1885 de 2018).**

**36. La normativa descrita permite concluir que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en**

<sup>7</sup> Cita textual: Por el cual se reglamenta el inciso 4° del artículo 11 de la Ley 1608 de 2013.

<sup>8</sup> Cita textual: Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Cita textual: Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Recobros 458 que pretende dar a conocer las funcionalidades y modo de uso de la Aplicación MYT458 (Sistema de recobros web), así como los requisitos generales para la radicación del recobro y la pre-auditoría, entre otros. Ver el siguiente enlace: <https://www.adres.gov.co/Portals/0/Recobros/MANUAL%20DE%20USUARIO%20RECOBROS%20458%20.pdf?ver=2017-08-18-170857-023>.

<sup>11</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Auditoría que describe las etapas y pasos que deberán efectuarse para organizar, presentar, revisar y verificar, validar, reconocer y pagar las facturas o documentos equivalentes relacionadas con los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC. Ver el siguiente enlace: [https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04\\_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%20C3%20ADA%20Recobros\\_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700](https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%20C3%20ADA%20Recobros_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700).

administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.

**37. Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la ADRES profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación.**

**Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos<sup>12</sup>, al proferir la comunicación referida (supra 36), la entidad crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que no hacían parte del PBS. Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que : (i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los cobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo<sup>13</sup>.**

38. En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020<sup>14</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público, el cual se logra ‘mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyga [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración’. Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.

39. Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas. Esto último no es gratuito. La creación de la Administradora de los Recursos del SGSSS, como se expuso en líneas anteriores (supra 27), tuvo como orientación primordial que el Estado jugara un papel más protagónico en la gestión y veeduría de los recursos, de suerte que se pudiera lograr el saneamiento definitivo de los cobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

40. Así las cosas, comoquiera que los procedimientos de recobro son la expresión de actuaciones administrativas regladas en cabeza de una entidad pública, es razonable que su control deba estar a cargo de la jurisdicción

<sup>12</sup> Cita textual: Rodríguez Rodríguez, L. (2005). Derecho Administrativo General y Colombiano. Editorial Temis S.A.

<sup>13</sup> Cita textual: Se debe recordar que la Corte ha considerado que las comunicaciones de las autoridades pueden ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando con su emisión se integre o se complete la actuación creadora o modificadora de situaciones jurídicas. Ver Sentencia SU-055 de 2018.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

contencioso administrativa, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente que dicha jurisdicción 'está instituida para conocer [...] de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas'.

Planteamiento que se refuerza en el hecho de que, por medio de la demanda, también se busca el pago de perjuicios y las reparaciones de daños causados por el hecho y la omisión de una entidad pública, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante (supra 1). 41. Cabe concluir, con fundamento en las anteriores consideraciones, que las controversias relativas a los recobros efectuados por las EPS son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>15</sup>. Se destaca texto.

En este punto, esta judicatura encuentra necesario señalar que a efectos de propender por un adecuado trámite y decisión del proceso, el Consejo de Estado ha señalado que es obligación del juez encausar las pretensiones de la demanda, sostuvo:

"La acción -hoy el medio de control- adecuada es de gran relevancia, pues de ella penden la determinación y cumplimiento de presupuestos procesales de la acción y de la demanda, tales como: el requisito de procedibilidad, la caducidad de la acción y las formalidades de la demanda.

El cambio introducido con la reciente Ley 1437 de 2011 ya ha sido objeto de análisis por la comunidad jurídica, por cuanto ya no constituye una carga para quien acude a la administración de justicia el señalamiento del medio de control, sino a esta misma determinarlo, razón por la que no podrá haber decisiones inhibitorias con fundamento en una "indebida escogencia de la acción" (hoy medio de control), pero este avance, por demás afortunado y garantista, no reduce la preponderancia de su aplicación, en tanto **es el operador jurídico, sobretodo quien recibe de primera vez el escrito de postulación, el llamado a direccionar en forma acorde a derecho el medio de control pertinente a las necesidades del actor, así que su causa petendi y su formulación pretensional darán las pautas y los límites al juez para encausar su proceso.**<sup>16</sup> Se destaca.

Al respecto, vale la pena recordar que la Ley 1437 de 2011, estableció en los artículos 138 y 140 los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. El primero para reclamar indemnización por daños derivados de la expedición de un acto administrativo ilegal y el segundo para aquellos eventos en los que la fuente del daño devenga de un hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal imputable al Estado<sup>17</sup>.

Eso sí, no se puede perder de vista que dicha Corporación ha aceptado, excepcionalmente, la posibilidad de formular la demanda de reparación directa en situaciones en las que están de por medio actos administrativos, así: i) cuando se pretende la reparación de los daños causados por un acto administrativo legal pero que genera daños *-daño especial-*, ii) cuando la fuente del daño proviene de la ejecución de un acto administrativo general que fue revocado o anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se haya consolidado la situación jurídica y iii) cuando el daño proviene de la ejecución

<sup>15</sup> Corte Constitucional, auto 389 de 2021.

<sup>16</sup> Cita textual: "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 16 de octubre de 2014. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Exp. 81001-23-33-000-2012-00039-02."

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata. Exp. 76001-23-33-009-2017-00764-01(61093).

irregular de un acto administrativo<sup>18</sup>, esto es cuando se trata de una operación administrativa.

Sin embargo, dichas hipótesis no se estructuran en el presente caso, pues lo cierto es que si bien la parte actora encausó sus pretensiones por la vía del medio de control de reparación directa, al fundamentar las pretensiones de la presente demanda, formuló reparos concretos de legalidad contra de los actos administrativos proferidos por el ADRES, pues afirmó que la decisión adoptada por dicha entidad en el marco del proceso administrativo fue expedida con transgresión de las normas en las que debía fundarse. Se destaca:

“Las tecnologías reclamadas no se encuentran incluidas en el POS (hoy Plan de Beneficios) y EPS Sanitas S.A. dio cumplimiento a los requisitos establecidos para el procedimiento especial de recobros.

El derecho al recobro de las prestaciones que se pretenden en la presente demanda, surge en primer lugar de la taxatividad de los beneficios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud (hoy Plan de Beneficios) y en segundo lugar, de la falta de inclusión de los que son objeto en la presente demanda en él, razón por la cual, no se encuentran calculados en la UPC, **y su reconocimiento y pago por parte de la EPS al prestador del servicio, generó un detrimento patrimonial que ésta no está obligada a soportar.**

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia contiene la cláusula general de responsabilidad del Estado, según la cual, éste responderá por los daños antijurídicos que le sean imputables por su acción u omisión; regla que resulta aplicable al proceso bajo estudio, en atención a que es una norma de aplicación amplia y que no es del resorte exclusivo de los procesos que se surten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La indemnización de los perjuicios que se causan en el ejercicio de la función administrativa, ya sea por parte de la administración o por un particular que ejerce función pública o administrativa, puede ser reclamada ante cualquier jurisdicción a la cual le sea atribuido el conocimiento del caso en particular.

Indica el citado artículo 90 Constitucional lo siguiente:

(...)

Desde la perspectiva de esta disposición y del desarrollo de la responsabilidad estatal, se ha establecido como regla general que cuando el patrimonio de una persona (natural o jurídica) resulta disminuido por la actividad del Estado y dicha aminoración no se encuentre normativamente justificada o que quien la sufre no está en la obligación de soportarla, éste (el Estado) deberá proceder a indemnizar los perjuicios causados, restableciendo el patrimonio de la víctima, dejándola en la misma situación que se encontraba antes de sufrirlos, o al menos, en la situación más cercana a ella.

Esta regla constitucional, se concatena con una de carácter legal que se encuentra regulada en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, norma que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 16. Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.”

**En este sentido, resulta jurídicamente viable afirmar que mí representada cuenta con el derecho adjetivo a acudir a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de la Seguridad Social, a reclamar el derecho económico que**

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 110 de abril de 2019. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Exp. 76001-23-33-008-2017-00743-01(61307).

**representan los recobros cuyo reconocimiento y pago fue negado en forma infundada por la demandada.**

**Respecto al derecho reclamado, se cuestionan los resultados de la actividad del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, que corresponden a la materialización de las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales se concretaron en una serie de perjuicios cuya indemnización se persigue en la presente demanda.**

**Precisamente, se pretende la indemnización de los perjuicios que se derivaron del resultado de la actuación administrativa iniciada por la EPS Sanitas S.A., en la cual, esta Empresa reclamó administrativamente de conformidad con el procedimiento especial establecido su derecho al reconocimiento y pago de las erogaciones que asumió por la prestación de servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), los cuales fueron negados por el administrador del Encargo Fiduciario del FOSYGA, atendiendo las políticas impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin incluir sustento jurídico coherente en el cual fundamente su posición de que los mismos se encontraban incluidos en el POS o que no se cumplieron los requisitos formales del recobro. Lo anteriormente expuesto implica que su negación no se sustentó en normas jurídicas, tal y como debió hacerlo.**

Como se demostrará a continuación, la operación adelantada en la calificación de los recobros reclamados por EPS Sanitas S.A., debió ceñirse estrictamente a la verificación de los servicios cuyo reconocimiento y pago exigía la EPS en las normas que desarrollan el POS, y su inclusión o no en él, lo cual le permitiría determinar si el recobro era o no procedente. De igual forma, verificar el cumplimiento de los demás requisitos legales establecidos para que su reconocimiento y pago fuera procedente.

**La desatención por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud generan una obligación cuyo acreedor es mi representada y que sitúa como deudor a la parte demandada, la cual está comprendida por el derecho económico que le fue negado,** incluyendo accesorios como lo son la pérdida del poder adquisitivo constante del dinero que no percibió en el momento respectivo, los gastos administrativos que asumió para efectos de brindar la prestación del servicio al cual no estaba constitucional y legalmente obligada a brindar.

Teniendo en cuenta que la prestación del servicio público esencial de la salud se encuentra bajo la dirección, orientación, regulación, control y vigilancia del Estado y éste fue delegado por autorización constitucional y legal a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, **su regulación atiende a postulados constitucionales y de derecho administrativo como lo es el principio de legalidad.**

**En relación con el principio de legalidad, se puede afirmar que por tratarse Colombia de un Estado Social de Derecho, en el cual, los actos de quienes la integran deben ajustarse al imperio de la Ley, éstos deben atender, en primer término los postulados de la Constitución Política, texto en el cual encontramos la primera cláusula que demarca las reglas de comportamiento a la cual se deben ajustar los particulares y los servidores públicos o los particulares que ejercen función administrativa**

(...)

Es así como quienes intervienen en las relaciones particulares o privadas sólo encuentran límites para actuar en lo que expresamente les señale el ordenamiento jurídico; **contrario a lo que sucede con quienes ejercen función administrativa como lo es la demandada, quienes sólo pueden actuar**

**conforme se lo señalen las normas que regulan su actividad y les está vedado incurrir en las prohibiciones que esta misma les plantee.**

**La relación que generó obligaciones a favor de mi representada, comporta el carácter de pública dado que se presenta entre una persona ficta de derecho privado (EPS Sanitas S.A.) y una entidad que ostenta la calidad de órgano del Estado (Ministerio de Salud y Protección Social) y la misma está relacionada con el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico le otorgó al ministerio referido, por lo cual se rige indudablemente por los postulados del derecho público, y por ende, por el principio de legalidad. De igual forma ni la Constitución ni la Ley despojaron dicha actividad de la aplicación de las reglas que imperan el derecho público.**

Respecto a las actuaciones que adelanta el Ministerio de Salud y Protección Social, no cabe duda que las mismas se rigen por las normas del derecho administrativo; **sin embargo, para agotar cualquier duda que pueda surgir respecto del carácter que ostentan las que adelanta el administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, el cual como ya se indicó, es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, y las cuales penden de las directrices fijadas por éste, me permito citar la sentencia C-510 de 2004, dictada por la Honorable Corte Constitucional en la cual se manifestó que las actuaciones que adelanta dicho encargo, están sometidas al derecho público.**

(...)

**Al estar sometidos los actos y hechos del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA (hoy ADRES) y los del Ministerio de Salud y Protección Social al derecho público, sus funciones, actuaciones, sus derechos y obligaciones deben estar contenidos el marco normativo que los rige, operando en estos casos la taxatividad de los mismos. Es por esta razón que la negación del reconocimiento y pago de los derechos económicos pretendidos por mi representada y que están vinculados con las sumas resultantes de la prestación de servicios no incluidos en el POS, debe fundarse en reglas jurídicas contenidas en las normas que reglan la actividad.**

**La anterior afirmación se fundamenta, además de lo enunciado respecto al principio de legalidad y a la taxatividad de las actividades, procedimientos, derechos y obligaciones sujetas al derecho público, en las normas concretas que regulan la actividad, según las cuales los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud –POS– (hoy Plan de Beneficios), son taxativos**

(...)

6.4 **Falla en el Servicio al negar injustificadamente el derecho al recobro de los valores de los servicios de salud que no hacen parte del plan obligatorio de salud –POS–:**

La culpa o negligencia como falla en el servicio demandado, se constituye en el elemento “título de atribución” de responsabilidad en este caso, **como quiera que las glosas invocadas por la entidad demandada a los recobros objeto de reclamación, son injustificadas, toda vez que los servicios de salud objeto del recobro no formaban parte del Plan Obligatorio de Salud –POS– y en consecuencia no se encontraban costeados por la UPC reconocida por el Estado a las EPS.**

Pese a tratarse de servicios NO POS, las solicitudes de recobro presentadas en su momento por EPS Sanitas S.A. ante el Consorcio administrador del Fosyga, fueron glosadas obstruyendo el derecho al pago que le asistía por autorizar servicios no POS que se encontraban a cargo del Estado, por lo que era su obligación efectuar el pago de las mencionadas prestaciones.

(...)

De esta manera, el fallo de tutela se convierte en una orden judicial que no puede ser desconocida por la EPS, el Ministerio de Salud y Protección Social ni mucho menos por el Administrador del Fosyga, en consecuencia, la glosa invocada sobre los recobros que tienen su origen en un fallo de tutela que ha ordenado la prestación de un servicio de salud excluido de los planes de beneficios, resulta improcedente, toda vez que la orden judicial es de obligatorio cumplimiento no sólo para la EPS, también para el Ministerio de Salud y de la Protección Social en representación del Estado, que para el efecto, se encuentra obligado al reconocimiento y pago a la EPS de los servicios que esta debió asumir y que no estaban incluidos de los planes de beneficios.

Así las cosas, el Ministerio de Salud y de la Protección Social representada a través del consorcio administrador del Fosyga, no podía válidamente desconocer la orden judicial emanada del juez de tutela que dispuso la prestación del servicio No Pos y en consecuencia el correspondiente reembolso por el valor de su importe.

De igual manera, resulta palmario, a la luz de los fundamentos de hecho y de derecho de la presente demanda, que EPS Sanitas no se encontraba obligada a asumir la cobertura económica de servicios de salud no cubiertos por el POS ni a soportar la carga y el perjuicio que esta situación representa, toda vez que para estos eventos se estableció el recobro al FOSYGA, como mecanismo para evitar dicho perjuicio; sin embargo cuando éste se niega a realizar el reembolso y rechaza el reconocimiento y pago de las sumas objeto de recobro por las aquí demandantes, trae como consecuencia un daño antijurídico” Subrayas y negrillas fuera del texto.

Dilucidado lo anterior, el Despacho considera que aunque la parte demandante sustentó la configuración de un daño antijurídico que deviene de una “operación administrativa”, lo cierto es que esta afirmación por sí sola no tiene la virtualidad de cambiar el origen del daño.

Sobre el punto, es importante recalcar que al dirimir el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Veinticuatro Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá en el asunto de la referencia, el argumento central que usó la Corte Constitucional para asignarle la competencia en estos casos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo es que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo, en donde el ADRES profiere actos administrativos que crean una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que ésta dispensó y que no hacían parte del PBS<sup>19</sup>.

En esa medida, el Despacho encuentra que el asunto de la referencia debe ser ventilado a través del medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho en los términos del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, pues este no es un caso que se ajuste a las situaciones excepcionales para formular demanda de reparación directa cuando el daño se deriva de actos administrativos.

## **1. Caducidad**

El Despacho, como lo enseña la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en casos como el presente en los que la causa del daño son actos administrativos, procede al estudio de la caducidad del medio de control de

---

<sup>19</sup> 04AUTO 734-21 - CJU-180.

nulidad y restablecimiento del derecho que era la vía por el cual se debía encauzar las pretensiones que ahora se analizan<sup>20</sup>.

La caducidad es una sanción por el ejercicio extemporáneo de las acciones judiciales. De forma que, cuando la demanda se plantea por fuera de los términos establecidos en la ley se pierde la posibilidad de acudir al juez para hacer efectivo el derecho sustancial presuntamente desconocido, para el caso, la posibilidad de que la parte demandante logre el pago de los recobros en debate.

Ahora, es preciso señalar que el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 regula el término de caducidad en los siguientes términos:

“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;”

En este orden de ideas, el término que tenía la parte actora para cuestionar la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se rechazó el pago de los recobros en cuestión y solicitar, el correspondiente restablecimiento era de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

Sin embargo, atendiendo a que en el presente asunto, se produjeron diferentes actuaciones administrativas, el Despacho procederá a la revisión del término de caducidad previsto en el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 en los siguientes términos:

- **Paquete MYT04021602**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04021602, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-12554 el 25 de mayo de 2016<sup>21</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 26 de septiembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 26 de diciembre de 2018<sup>22</sup> y la demanda fue radicada el 1º de marzo de 2019<sup>23</sup>, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04031603**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04031603, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-12673 el 3 de junio de 2016<sup>24</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 4 de octubre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 26 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 1º de marzo de 2019, sin que se

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087). En este caso, se decidió un recurso de apelación formulado contra un auto que rechazó la demanda por estructurarse el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pese a que la parte actora alegaba que había efectuarse el cómputo de este término con fundamento en el binomio establecido para el medio de control de reparación directa.

<sup>21</sup> Folio 103, 02Demanda.

<sup>22</sup> Folios 14-145, 07Memorial20220429Subsanacion.

<sup>23</sup> Folio 189, 02Demanda.

<sup>24</sup> Folio 107, ibídem.

advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04031703**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04031703, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-24699 el 18 de agosto de 2017<sup>25</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 19 de diciembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 26 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 1º de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04041704**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04041704, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-24690 el 16 de agosto de 2017<sup>26</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 18 de diciembre siguiente<sup>27</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 26 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 1º de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04051205**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04051305, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTNF-OPE-999 el 27 de febrero de 2013<sup>28</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 28 de junio siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 26 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 1º de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04051305**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04051305, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTNF-OPE-3470 el 12 de septiembre de 2013<sup>29</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 13 de enero de 2014, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 26 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 1º de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04051605**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04051605, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-14090 el 14 de septiembre de 2016<sup>30</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 16 de enero de 2017<sup>31</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 26 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 1º de marzo de 2019, sin

---

<sup>25</sup> Folio 111, 02Demanda.

<sup>26</sup> Folio 115, 02Demanda.

<sup>27</sup> Se deja constancia de que el 17 de diciembre de 2017 era día inhábil.

<sup>28</sup> Folio 102, 02Demanda.

<sup>29</sup> Folio 89, 07Memorial20220429Subsanacion.

<sup>30</sup> Folio 121, 02Demanda.

<sup>31</sup> Se deja constancia de que el 15 de enero de 2017 era día inhábil.

que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT0408091017\_9211**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT0408091017\_9211, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-31943 el 17 de mayo de 2018<sup>32</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 18 de octubre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 26 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 1º de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04101510**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04101510, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-9707 el 18 de diciembre de 2015<sup>33</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 19 de abril de 2016, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 26 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 1º de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04121512**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04121512, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-10704 el 2 de marzo de 2016<sup>34</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 5 de julio siguiente<sup>35</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 26 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 1º de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

Precisado lo anterior, el Despacho debe señalar que dado que en el presente caso se ha estructurado el fenómeno de la caducidad, no es posible adoptar decisión alguna con miras al saneamiento del litigio esto es con miras a que se tramite el medio de control de nulidad y restablecimientos por el juez natural de este tipo de actos, que, en este caso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, sería la sección primera de los juzgados administrativos del circuito de Bogotá.

En un caso similar, el Consejo de Estado determinó:

“30. No obstante lo anterior, la Subsección considera pertinente señalar que en supuestos fácticos como el *sub examine*, no es posible adecuar las pretensiones de reparación directa a unas de nulidad y restablecimiento del derecho y de manera consecencial, ordenar la admisión de la demanda por parte del Tribunal de primera instancia. Esto, en razón a que el medio de control de legalidad de carácter subjetivo fue impetrado el 15 de noviembre de 2016 (f. 15, c. 1), es decir, con posterioridad al vencimiento de los 4 meses contados a partir de la notificación de los actos que materializaron los supuestos daños al afectado -26 de noviembre y 10 de diciembre de 2014-<sup>36</sup>, y sin que la presentación de la

<sup>32</sup> Folio 135, 02Demanda.

<sup>33</sup> Folio 125, ibídem.

<sup>34</sup> Folio 89, 07Memorial20220429Subsanacion.

<sup>35</sup> Se deja constancia de que el 3 de julio de 2016 era día inhábil.

<sup>36</sup> Tal como lo confiesa la parte actora en el hecho décimo quinto de la demanda (f. 4-5, c. 1) Así mismo, los extremos señalados son coincidentes con los reflejados en las constancias de notificación de los actos administrativos citados (f. 395-396, c. 2) y (f. 529-530, c. 2).

solicitud de conciliación extrajudicial lograra suspender dicho término -10 de marzo de 2016<sup>37</sup>, por lo que se perfeccionó la caducidad.

31. En relación al conteo del fenómeno extintivo en el *sub lite*, contrario a lo afirmado por el extremo demandante, la Sala estima que el mismo se inició a partir del día siguiente de la notificación de las resoluciones n.º 6192 de 13 de agosto de 2014 y n.º 6155 de 13 de agosto de 2014, expedidas por el agente especial liquidador de Solsalud E.P.S., lo cual acaeció el 10 de diciembre y el 26 de noviembre de 2014, respectivamente, pues es a través de estos actos donde de manera definitiva se materializó el daño reclamado consistente en el no pago de los servicios médicos que la clínica actora presuntamente prestó a la entidad promotora de salud Solsalud.

(...)

34. En conclusión, esta Corporación deberá confirmar, por las razones expuestas en este proveído, la decisión emanada del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, respecto a la procedencia del rechazo de plano de la demanda interpuesta por la clínica Ceginob Ltda., por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>38</sup>.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado 58 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera**,

### III. RESUELVE

**Primero: Rechazar la demanda** de la referencia, por las razones expuestas en la presente providencia.

**Segundo:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría, **archivar** el expediente previas las constancias de rigor.

### Notifíquese y cúmplase



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaría</p>
---

<sup>37</sup> Constancia de no conciliación expedida por la Procuraduría 23 Judicial II para asuntos administrativos de Cúcuta (f. 645, c. 3).

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087).

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **b146f03158cbcc7ecc4a4ea1e8f19cf85a5260b0405397d3e7d20a1a19d3af53**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:01 PM

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

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2019-00256-00  
**Demandante:** Aldair Enrique Carrillo García y otros  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional

### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

En aplicación del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho procede a pronunciarse sobre la concesión de la impugnación contra el fallo de 16 de marzo de 2022.

## II. ANTECEDENTES

### 1. Asunto previo

El numeral 3º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, prevé:

“Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

**1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.** Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia.

**2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan fórmula conciliatoria.**

**3. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior. Recibido el expediente por el superior, este decidirá sobre su admisión si encuentra reunidos los requisitos.**

4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.

5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia

dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.

6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia.

7. La sentencia se dictará dentro de los veinte (20) días siguientes. En ella se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento.” Subrayas y negrillas fuera del texto.

En ese orden de ideas es del caso señalar que en atención a que, a la fecha, las partes no han solicitado la realización de la audiencia de conciliación, el Despacho prescindirá de la misma.

## 2. Caso concreto

Dilucidado lo anterior, se tiene que, en el proceso de la referencia, el 16 de marzo de 2022, el Despacho profirió fallo de primera instancia, habiéndose notificado personalmente el mismo a las partes el 23 de marzo siguiente. Por tanto, el término de diez (10) días establecido en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, principió a correr desde el día hábil siguiente<sup>1</sup>, esto es el 28 de marzo de 2022 y, feneció el 8 de abril siguiente.

El 5 de abril de 2022, la parte demandante formuló, en tiempo y en debida forma recurso de apelación contra el fallo de primera instancia de 16 de marzo de 2022, razón por la cual se procede a conceder el recurso de apelación en comento en efecto suspensivo.

En mérito de lo expuesto, se

## II. RESUELVE

**Primero: Conceder** en el efecto suspensivo el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el fallo de primera instancia del 16 de marzo de 2022.

**Segundo:** Por Secretaría **remitir** el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<sup>1</sup> Artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

**JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en ESTADO No. \_\_\_\_\_ se notificó a las partes la  
providencia anterior, hoy **28 - JUN - 2022** a las 8:00 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaria

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **07bcdb21766c6121aa207a3ad950cab1d1159f8cac425eb8fd36fa1e49713903**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:01 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2019-00269-00  
**Demandante:** Sermedes TPH S.A.S.  
**Demandado:** Instituto Nacional de Cancerología E.S.E.

#### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

Con fundamento en los artículos 180 y 186 Ley 1437 de 2011 *-modificados por la Ley 2080 de 2021-*, se procede a convocar a los apoderados de las partes a audiencia inicial el día **19 de octubre de 2022** a las **once de la mañana (11:00 a.m.)**, misma que será llevada a cabo de forma virtual a través de la aplicación *LifeSize*.

El protocolo para la realización de la audiencia se remitirá al momento de la notificación de la presente providencia a los correos electrónicos que las partes hayan suministrado a en el curso del proceso o el que hayan informado a través del formulario que el Despacho estableció para el efecto, de lo contrario se entenderá que es el que aparece registrado en el Registro Nacional de Abogados.

Previo a la realización de la audiencia, el Despacho remitirá a los mencionados correos electrónicos los enlaces a través de los cuales las partes podrán acceder la audiencia en la fecha y hora programada y al expediente en formato digital.

Se advierte a los apoderados de las partes que de conformidad con el numeral 2° del artículo 180 ibídem, la asistencia a la audiencia es obligatoria, so pena de acarrear las consecuencias contempladas en el numeral 4° de la norma en comento.

Asimismo, se pone de presente a la parte demandada que de no haberlo realizado, deberá allegar en formato PDF, al correo electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co), el expediente administrativo y los antecedentes del caso conforme lo previsto en el párrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

Correlativamente, se recuerda a la parte demandante su obligación de remitir, en formato PDF, al correo [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co) las pruebas cuyo decreto solicitó en la demanda y que directamente o que por el ejercicio del derecho de petición puede obtener para su incorporación al proceso a efectos de que sean tenidas como pruebas en el marco de la audiencia inicial, conforme lo dispone el numeral 10 del artículo 78 de la Ley 1564 de 2012.

Lo anterior a efectos de proceder de conformidad con el inciso final del artículo 179 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 13 del Decreto 806 de 2020, esto es dictar sentencia dentro de la mencionada audiencia.

Contra esta decisión no proceden recursos.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
**Juez**

AT

**JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en ESTADO No. \_\_\_\_\_ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy **28 - JUN - 2022** a las 8:00 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaria

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **2a4712931a2f465e0a7ffbeb9cd3f8259a98ac5c7517ed7ec6d4a4657100e3f9**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:02 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2019-00273-00  
**Demandante:** Entidad Promotora de Salud E.P.S. - Sanitas S.A.  
**Demandado:** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social - ADRES

#### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

##### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de reparación directa, la empresa promotora de salud Sanitas S.A. instauró demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES por lo que considera, una operación administrativa, que degeneró en el impago de cuatrocientos noventa y un (491) ítems, contenidos en cuatrocientos ochenta y seis (486) recobros.

##### **II. CONSIDERACIONES**

#### **1. Los presupuestos procesales que se deben analizar en este caso en atención a la causa que genera el daño**

Sería del caso proceder a resolver sobre la admisión del asunto de la referencia, de no ser porque una vez revisado el expediente, el Despacho advierte que lo que denomina la parte actora como una operación administrativa, en realidad es un acto administrativo por medio del cual, el ADRES rechazó cuatrocientos noventa y un (491) ítems, contenidos en cuatrocientos ochenta y seis (486) recobros cuyo costo asciende a la suma de novecientos treinta y dos millones ochocientos sesenta y cuatro mil setecientos siete pesos (\$932.864.707).

En esa medida, el Despacho debe recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido, en varias ocasiones, que la operación administrativa *“es un conjunto de actuaciones orientadas a la ejecución de la decisión legal o administrativa, es el cumplimiento o la ejecución de los actos administrativos, son medios para darle cumplimiento a lo decidido a través de los actos administrativos”*<sup>1</sup>.

Entre tanto, la doctrina ha diferenciado la operación administrativa del acto administrativo, así: *“la diferencia más relevante es la de que el acto administrativo*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de febrero de 2014. C.P. Olga Melida Valle De De La Hoz. Exp. 25000-23-26-000-2000-02643-01(27487).

*es una declaración, constitutiva de un acto jurídico en sentido estricto, es decir, que produce o crea situaciones jurídicas de forma inmediata y directa, en cualquiera de las formas ya comentadas, en términos de derechos y de obligaciones, por lo tanto, se agota en el plano formal o teórico; mientras que la operación administrativa es una acción o actividad material o técnica y por lo mismo produce efectos de hecho (la demolición, el desalojo, etc.), cuyas implicaciones jurídicas son eventuales e indirectas en tanto dependen de otro acto jurídico como es la sentencia, en caso de que se haga uso de la acción de reparación directa (...)”<sup>2</sup>.*

En estas circunstancias, para el Despacho las actuaciones adelantadas por el ADRES no se ajustan a lo que la doctrina y la jurisprudencia han considerado como una operación administrativa. En efecto, las pruebas allegadas dan cuenta que dicha entidad profirió la respuesta a la objeción o subsanación del resultado de la auditoría presentada por la EPS de que trata el artículo 59 de la Resolución No. 1885 de 2018<sup>3</sup>.

Conclusión que se confirma con lo esbozado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en reciente pronunciamiento, donde al dirimir el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, señaló:

“(...) 31. Así las cosas –descartada la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social–, para efectos de determinar la competencia para el conocimiento de este tipo de controversias, es necesario acudir a la cláusula que trae el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica que ‘[l]a Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa’.

32. En este punto es necesario precisar que el procedimiento de recobro constituye una garantía a favor de las EPS, con la finalidad de que estas puedan reclamar el reembolso de los servicios y tecnologías prestados en virtud de una orden judicial en el marco de una acción de tutela, o de una orden proferida por los comités técnicos científicos<sup>4</sup>; siendo que su prestación se ordenó a pesar de que, en principio, no podía ser cubierta por la EPS pues, estas tienen la obligación de ‘[...] suministrar, dentro de los límites establecidos en el numeral 5 del artículo 180, a cualquier persona que desee afiliarse y pague la cotización o tenga el subsidio correspondiente, el Plan Obligatorio de Salud [...]’<sup>5</sup>.

33. Mediante la Ley 1608 de 2013<sup>6</sup> el legislador adoptó una serie de medidas tendientes a mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud. Con miras a lograr tal objetivo, en su artículo 11, dispuso que ‘en el caso de los recobros y reclamaciones que se realizan al Fosyga cuya glosa de carácter

<sup>2</sup> BG, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. 7ª ed. Bogotá D.C.: Editorial ABC, 2016. 323 y 324 pp.

<sup>3</sup> Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Cita textual: El artículo 3.13 de la Resolución 1885 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, indica que el recobro es una “solicitud presentada por una entidad recobrante ante la ADRES con el fin de obtener el pago de cuentas por concepto de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, según corresponda, cuyo suministro fue garantizado a sus afiliados y prescrito por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela”.

<sup>5</sup> Cita textual: Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.

<sup>6</sup> Cita textual: Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

administrativo hubiese sido notificada con anterioridad a la expedición de la presente Ley, y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la acción contenciosa administrativa correspondiente, solo se exigirán para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación'. A su turno, este artículo fue reglamentado por el Decreto 347 de 2013<sup>7</sup>, el cual, en su artículo 4, enunció los elementos esenciales que debían ser tenidos en cuenta por las entidades recobrantes a fin de demostrar la existencia de la obligación.

34. Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017<sup>8</sup> se establecieron las condiciones generales de operación de la entidad. Así, en la subsección 1 de la sección 5, se establecieron normas relativas al reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC, entre las que destacan aquellas que definen (i) el término para presentar las solicitudes; (ii) los requisitos para el pago; (iii) el proceso de verificación, control y pago; y, (iv) el término para resolver, reconocer y pagar las solicitudes presentadas.

**35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018<sup>9</sup>, permiten confirmar que el recobro es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas de presentación<sup>10</sup>, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral<sup>11</sup> y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).**

**La determinación adoptada en virtud del trámite se recogerá en una comunicación que contiene, entre otros datos: a) la fecha de expedición, b) el resumen de la información de cantidad y valor de recobros, c) las causales de glosa (si hubo lugar a ello), d) el resultado de la auditoría integral, e) la relación de los ítems aprobados parcialmente y e) las causales de no aprobación, cuando fuere el caso (art. 55, Resolución 1885 de 2018). Contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas.**

**Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo (art. 59, Resolución 1885 de 2018).**

<sup>7</sup> Cita textual: Por el cual se reglamenta el inciso 4° del artículo 11 de la Ley 1608 de 2013.

<sup>8</sup> Cita textual: Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Cita textual: Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Recobros 458 que pretende dar a conocer las funcionalidades y modo de uso de la Aplicación MYT458 (Sistema de recobros web), así como los requisitos generales para la radicación del recobro y la pre-auditoría, entre otros. Ver el siguiente enlace: <https://www.adres.gov.co/Portals/0/Recobros/MANUAL%20DE%20USUARIO%20RECOBROS%20458%20.pdf?ver=2017-08-18-170857-023>.

<sup>11</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Auditoría que describe las etapas y pasos que deberán efectuarse para organizar, presentar, revisar y verificar, validar, reconocer y pagar las facturas o documentos equivalentes relacionadas con los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC. Ver el siguiente enlace: [https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04\\_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros\\_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700](https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700).

**36. La normativa descrita permite concluir que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.**

**37. Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la ADRES profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación.**

**Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos<sup>12</sup>, al proferir la comunicación referida (supra 36), la entidad crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que no hacían parte del PBS. Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que : (i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los recobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo<sup>13</sup>.**

**38. En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020<sup>14</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público, el cual se logra ‘mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyga [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración’. Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.**

**39. Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas. Esto último no es gratuito. La creación de la Administradora de los Recursos del SGSSS, como se expuso en líneas anteriores (supra 27), tuvo como orientación primordial que el Estado jugara un papel más protagónico en la gestión y veeduría de los recursos, de suerte que se pudiera lograr el saneamiento definitivo de los recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.**

<sup>12</sup> Cita textual: Rodríguez Rodríguez, L. (2005). Derecho Administrativo General y Colombiano. Editorial Temis S.A.

<sup>13</sup> Cita textual: Se debe recordar que la Corte ha considerado que las comunicaciones de las autoridades pueden ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando con su emisión se integre o se complete la actuación creadora o modificadora de situaciones jurídicas. Ver Sentencia SU-055 de 2018.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

40. Así las cosas, comoquiera que los procedimientos de recobro son la expresión de actuaciones administrativas regladas en cabeza de una entidad pública, es razonable que su control deba estar a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente que dicha jurisdicción ‘está instituida para conocer [...] de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas’.

Planteamiento que se refuerza en el hecho de que, por medio de la demanda, también se busca el pago de perjuicios y las reparaciones de daños causados por el hecho y la omisión de una entidad pública, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante (supra 1). 41. Cabe concluir, con fundamento en las anteriores consideraciones, que las controversias relativas a los recobros efectuados por las EPS son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>15</sup>. Se destaca texto.

En este punto, esta judicatura encuentra necesario señalar que a efectos de propender por un adecuado trámite y decisión del proceso, el Consejo de Estado ha señalado que es obligación del juez encausar las pretensiones de la demanda, sostuvo:

“La acción -hoy el medio de control- adecuada es de gran relevancia, pues de ella penden la determinación y cumplimiento de presupuestos procesales de la acción y de la demanda, tales como: el requisito de procedibilidad, la caducidad de la acción y las formalidades de la demanda.

El cambio introducido con la reciente Ley 1437 de 2011 ya ha sido objeto de análisis por la comunidad jurídica, por cuanto ya no constituye una carga para quien acude a la administración de justicia el señalamiento del medio de control, sino a esta misma determinarlo, razón por la que no podrá haber decisiones inhibitorias con fundamento en una “indebida escogencia de la acción” (hoy medio de control), pero este avance, por demás afortunado y garantista, no reduce la preponderancia de su aplicación, en tanto **es el operador jurídico, sobretodo quien recibe de primera vez el escrito de postulación, el llamado a direccionar en forma acorde a derecho el medio de control pertinente a las necesidades del actor, así que su causa petendi y su formulación pretensional darán las pautas y los límites al juez para encausar su proceso.**<sup>16</sup> Se destaca.

Al respecto, vale la pena recordar que la Ley 1437 de 2011, estableció en los artículos 138 y 140 los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. El primero para reclamar indemnización por daños derivados de la expedición de un acto administrativo ilegal y el segundo para aquellos eventos en los que la fuente del daño devenga de un hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal imputable al Estado<sup>17</sup>.

Eso sí, no se puede perder de vista que dicha Corporación ha aceptado, excepcionalmente, la posibilidad de formular la demanda de reparación directa en situaciones en las que están de por medio actos administrativos, así: i) cuando se pretende la reparación de los daños causados por un acto administrativo legal pero que genera daños *-daño especial-*, ii) cuando la fuente del daño proviene de la ejecución de un acto administrativo general que fue revocado o anulado por la

<sup>15</sup> Corte Constitucional, auto 389 de 2021.

<sup>16</sup> Cita textual: “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 16 de octubre de 2014. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Exp. 81001-23-33-000-2012-00039-02.”

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata. Exp. 76001-23-33-009-2017-00764-01(61093).

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se haya consolidado la situación jurídica y iii) cuando el daño proviene de la ejecución irregular de un acto administrativo<sup>18</sup>, esto es cuando se trata de una operación administrativa.

Sin embargo, dichas hipótesis no se estructuran en el presente caso, pues lo cierto es que si bien la parte actora encausó sus pretensiones por la vía del medio de control de reparación directa, al fundamentar las pretensiones de la presente demanda, formuló reparos concretos de legalidad contra de los actos administrativos proferidos por el ADRES, pues afirmó que la decisión adoptada por dicha entidad en el marco del proceso administrativo fue expedida con transgresión de las normas en las que debía fundarse. Se destaca:

“El derecho al recobro de las prestaciones que se pretenden en la presente demanda, surge en primer lugar de la taxatividad de los beneficios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud (hoy Plan de Beneficios) y en segundo lugar, de la falta de inclusión de los que son objeto en la presente demanda en él, razón por la cual, no se encuentran calculados en la UPC, **y su reconocimiento y pago por parte de la EPS al prestador del servicio, generó un detrimento patrimonial que ésta no está obligada a soportar.**”

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia contiene la cláusula general de responsabilidad del Estado, según la cual, éste responderá por los daños antijurídicos que le sean imputables por su acción u omisión; regla que resulta aplicable al proceso bajo estudio, en atención a que es una norma de aplicación amplia y que no es del resorte exclusivo de los procesos que se surten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La indemnización de los perjuicios que se causan en el ejercicio de la función administrativa, ya sea por parte de la administración o por un particular que ejerce función pública o administrativa, puede ser reclamada ante cualquier jurisdicción a la cual le sea atribuido el conocimiento del caso en particular.

Indica el citado artículo 90 Constitucional lo siguiente:

(...)

Desde la perspectiva de esta disposición y del desarrollo de la responsabilidad estatal, se ha establecido como regla general que cuando el patrimonio de una persona (natural o jurídica) resulta disminuido por la actividad del Estado y dicha aminoración no se encuentre normativamente justificada o que quien la sufre no está en la obligación de soportarla, éste (el Estado) deberá proceder a indemnizar los perjuicios causados, restableciendo el patrimonio de la víctima, dejándola en la misma situación que se encontraba antes de sufrirlas, o al menos, en la situación más cercana a ella.

Esta regla constitucional, se concatena con una de carácter legal que se encuentra regulada en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, norma que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 16. Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.”

**En este sentido, resulta jurídicamente viable afirmar que mí representada cuenta con el derecho adjetivo a acudir a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de la Seguridad Social, a reclamar el derecho económico que**

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 110 de abril de 2019. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Exp. 76001-23-33-008-2017-00743-01(61307).

**representan los recobros cuyo reconocimiento y pago fue negado en forma infundada por la demandada.**

**Respecto al derecho reclamado, se cuestionan los resultados de la actividad del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, que corresponden a la materialización de las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales se concretaron en una serie de perjuicios cuya indemnización se persigue en la presente demanda.**

Precisamente, **se pretende la indemnización de los perjuicios que se derivaron del resultado de la actuación administrativa iniciada por la EPS Sanitas S.A., en la cual, esta Empresa reclamó administrativamente de conformidad con el procedimiento especial establecido su derecho al reconocimiento y pago de las erogaciones que asumió por la prestación de servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), los cuales fueron negados por el administrador del Encargo Fiduciario del FOSYGA, atendiendo las políticas impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin incluir sustento jurídico coherente en el cual fundamente su posición de que los mismos se encontraban incluidos en el POS o que no se cumplieron los requisitos formales del recobro. Lo anteriormente expuesto implica que su negación no se sustentó en normas jurídicas, tal y como debió hacerlo.**

Como se demostrará a continuación, **la operación adelantada en la calificación de los recobros reclamados por EPS Sanitas S.A., debió ceñirse estrictamente a la verificación de los servicios cuyo reconocimiento y pago exigía la EPS en las normas que desarrollan el POS, y su inclusión o no en él, lo cual le permitiría determinar si el recobro era o no procedente. De igual forma, verificar el cumplimiento de los demás requisitos legales establecidos para que su reconocimiento y pago fuera procedente.**

**La desatención por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud generan una obligación cuyo acreedor es mi representada y que sitúa como deudor a la parte demandada, la cual está comprendida por el derecho económico que le fue negado,** incluyendo accesorios como lo son la pérdida del poder adquisitivo constante del dinero que no percibió en el momento respectivo, los gastos administrativos que asumió para efectos de brindar la prestación del servicio al cual no estaba constitucional y legalmente obligada a brindar.

Teniendo en cuenta que la prestación del servicio público esencial de la salud se encuentra bajo la dirección, orientación, regulación, control y vigilancia del Estado y éste fue delegado por autorización constitucional y legal a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, **su regulación atiende a postulados constitucionales y de derecho administrativo como lo es el principio de legalidad.**

**En relación con el principio de legalidad, se puede afirmar que por tratarse Colombia de un Estado Social de Derecho, en el cual, los actos de quienes la integran deben ajustarse al imperio de la Ley, éstos deben atender, en primer término los postulados de la Constitución Política, texto en el cual encontramos la primera cláusula que demarca las reglas de comportamiento a la cual se deben ajustar los particulares y los servidores públicos o los particulares que ejercen función administrativa**

(...)

Es así como quienes intervienen en las relaciones particulares o privadas sólo encuentran límites para actuar en lo que expresamente les señale el ordenamiento jurídico; **contrario a lo que sucede con quienes ejercen función administrativa como lo es la demandada, quienes sólo pueden actuar**

**conforme se lo señalen las normas que regulan su actividad y les está vedado incurrir en las prohibiciones que esta misma les plantee.**

**La relación que generó obligaciones a favor de mi representada, comporta el carácter de pública dado que se presenta entre una persona ficta de derecho privado (EPS Sanitas S.A.) y una entidad que ostenta la calidad de órgano del Estado (Ministerio de Salud y Protección Social) y la misma está relacionada con el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico le otorgó al ministerio referido, por lo cual se rige indudablemente por los postulados del derecho público, y por ende, por el principio de legalidad. De igual forma ni la Constitución ni la Ley despojaron dicha actividad de la aplicación de las reglas que imperan el derecho público.**

Respecto a las actuaciones que adelanta el Ministerio de Salud y Protección Social, no cabe duda que las mismas se rigen por las normas del derecho administrativo; **sin embargo, para agotar cualquier duda que pueda surgir respecto del carácter que ostentan las que adelanta el administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, el cual como ya se indicó, es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, y las cuales penden de las directrices fijadas por éste, me permito citar la sentencia C-510 de 2004, dictada por la Honorable Corte Constitucional en la cual se manifestó que las actuaciones que adelanta dicho encargo, están sometidas al derecho público.**

(...)

**Al estar sometidos los actos y hechos del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA (hoy ADRES) y los del Ministerio de Salud y Protección Social al derecho público, sus funciones, actuaciones, sus derechos y obligaciones deben estar contenidos el marco normativo que los rige, operando en estos casos la taxatividad de los mismos. Es por esta razón que la negación del reconocimiento y pago de los derechos económicos pretendidos por mi representada y que están vinculados con las sumas resultantes de la prestación de servicios no incluidos en el POS, debe fundarse en reglas jurídicas contenidas en las normas que regulan la actividad.**

**La anterior afirmación se fundamenta, además de lo enunciado respecto al principio de legalidad y a la taxatividad de las actividades, procedimientos, derechos y obligaciones sujetas al derecho público, en las normas concretas que regulan la actividad, según las cuales los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud –POS- (hoy Plan de Beneficios), son taxativos. (...)**

(...)

La culpa o negligencia como error de conducta del demandado, se constituye en el elemento 'título de atribución' de responsabilidad en este caso, **como quiera que las glosas invocadas por la entidad demandada a los recobros objeto de reclamación, son injustificadas, toda vez que los servicios de salud objeto del recobro no formaban parte del Plan Obligatorio de Salud –POS- y en consecuencia no se encontraban costeados por la UPC reconocida por el Estado a las EPS.**

Pese a tratarse de servicios NO POS, las solicitudes de recobro presentadas en su momento por EPS Sanitas S.A. ante el Consorcio administrador del FOSYGA, fueron glosadas obstruyendo el derecho al pago que le asistía por autorizar servicios no POS que se encontraban a cargo del Estado, por lo que era su obligación efectuar el pago de las mencionadas prestaciones.

**En cuanto a la orden impartida por el Juez de Tutela mediante el fallo, está es una decisión judicial de obligatorio cumplimiento tanto para las EPS como para la Nación- Ministerio de Salud y Protección Social.**

(...)

Así las cosas, el Ministerio de Salud y de la Protección Social representada a través del consorcio administrador del Fosyga, no podía válidamente desconocer la orden judicial emanada del juez de tutela que dispuso la prestación del servicio No Pos y en consecuencia el correspondiente reembolso por el valor de su importe.

De igual manera, resulta palmario, a la luz de los fundamentos de hecho y de derecho de la presente demanda, que EPS Sanitas no se encontraba obligada a asumir la cobertura económica de servicios de salud no cubiertos por el POS ni a soportar la carga y el perjuicio que está situación representa, toda vez que para estos eventos se estableció el recobro al FOSYGA, como mecanismo para evitar dicho perjuicio; sin embargo cuando éste se niega a realizar el reembolso y rechaza el reconocimiento y pago de las sumas objeto de recobro por las aquí demandantes, trae como consecuencia un daño antijurídico”. Se destaca texto.

Dilucidado lo anterior, el Despacho considera que aunque la parte demandante sustentó la configuración de un daño antijurídico que deviene de una “operación administrativa”, lo cierto es que esta afirmación por sí sola no tiene la virtualidad de cambiar el origen del daño.

Sobre el punto, es importante recalcar que al dirimir el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá en el asunto de la referencia, el argumento central que usó la Corte Constitucional para asignarle la competencia en estos casos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo es que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo, en donde el ADRES profiere actos administrativos que crean una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que ésta dispensó y que no hacían parte del PBS<sup>19</sup>.

En esa medida, el Despacho encuentra que el asunto de la referencia debe ser ventilado a través del medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho en los términos del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, pues este no es un caso que se ajuste a las situaciones excepcionales para formular demanda de reparación directa cuando el daño se deriva de actos administrativos.

## **2. Caducidad**

El Despacho, como lo enseña la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en casos como el presente en los que la causa del daño son actos administrativos, procede al estudio de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que era la vía por el cual se debía encauzar las pretensiones que ahora se analizan<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> 02AUTO 779-21 - CJU-265.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087). En este caso, se decidió un recurso de apelación formulado contra un auto que rechazó la demanda por estructurarse el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pese a que la parte actora alegaba que había efectuarse el cómputo de este término con fundamento en el binomio establecido para el medio de control de reparación directa.

La caducidad es una sanción por el ejercicio extemporáneo de las acciones judiciales. De forma que, cuando la demanda se plantea por fuera de los términos establecidos en la ley se pierde la posibilidad de acudir al juez para hacer efectivo el derecho sustancial presuntamente desconocido, para el caso, la posibilidad de que la parte demandante logre el pago de los recobros en debate.

Ahora, es preciso señalar que el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 regula el término de caducidad en los siguientes términos:

“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;”

En este orden de ideas, el término que tenía la parte actora para cuestionar la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se rechazó el pago de los recobros en cuestión y solicitar, el correspondiente restablecimiento era de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

Sin embargo, atendiendo a que en el presente asunto, se produjeron diferentes actuaciones administrativas, el Despacho procederá a la revisión del término de caducidad previsto en el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 en los siguientes términos:

- **Paquete MYT04011601**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04011601, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-11703 el 12 de abril de 2016<sup>21</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 16 de agosto siguiente<sup>22</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018<sup>23</sup> y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019<sup>24</sup>, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04011701**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04011701, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-23564 el 10 de julio de 2017<sup>25</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 14 de noviembre siguiente<sup>26</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04011801**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04011801, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-34601 el 27 de

<sup>21</sup> Folio 81, 11001010200020200057800C3.

<sup>22</sup> Se deja constancia que el 13 de agosto de 2016 era día inhábil.

<sup>23</sup> Archivo digital denominado 395.

<sup>24</sup> Folio 194, 11001010200020200057800C3.

<sup>25</sup> Folio 81, ibídem.

<sup>26</sup> Se deja constancia que el 11 de noviembre de 2017 era día inhábil

julio de 2018<sup>27</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 28 de noviembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04021602**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04021602, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-12554 el 25 de mayo de 2016<sup>28</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 26 de septiembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04021702**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04021702, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-24069 el 21 de julio de 2017<sup>29</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 22 de noviembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04031603**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04031603, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-12673 el 3 de junio de 2016<sup>30</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 4 de octubre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04031703**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04031703, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-24699 el 18 de agosto de 2017<sup>31</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 19 de diciembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04041404**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04041404, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-7388 el 21 de julio

---

<sup>27</sup> Folio 145, 11001010200020200057800C3.

<sup>28</sup> Folio 147, 11001010200020200057800C3.

<sup>29</sup> Folio 149, ibídem.

<sup>30</sup> Folio 151, ibídem

<sup>31</sup> Folio 153, ibídem

de 2015<sup>32</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 23 de noviembre siguiente<sup>33</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04041604**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04041604, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-13001 el 6 de julio de 2016<sup>34</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 8 de noviembre siguiente<sup>35</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04041704**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04041704, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-24690 el 18 de agosto de 2017<sup>36</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 19 de diciembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04051605**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04051605, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-14090 el 14 de septiembre de 2016<sup>37</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 16 de enero de 2017<sup>38</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04061606**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04061606, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-14102 el 15 de septiembre de 2016<sup>39</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 16 de enero de 2017, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04071607**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04071607, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-14537 el 10 de

---

<sup>32</sup> Folio 155, ibídem

<sup>33</sup> Se deja constancia que el 22 de noviembre de 2015 era día inhábil.

<sup>34</sup> Folio 156, 11001010200020200057800C3.

<sup>35</sup> Se deja constancia que el 7 de noviembre de 2016 era día inhábil.

<sup>36</sup> Folio 158, 11001010200020200057800C3

<sup>37</sup> Folio 160, ibídem.

<sup>38</sup> Se deja constancia que el 15 de enero de 2017 era día inhábil.

<sup>39</sup> Folio 162, 11001010200020200057800C3

octubre de 2016<sup>40</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 13 de febrero de 2017<sup>41</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04081608**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04081608, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-16351 el 21 de diciembre de 2016<sup>42</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 24 de abril de 2017<sup>43</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04091609**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04091609, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-16563 el 10 de enero de 2017<sup>44</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 11 de mayo siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04101610**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04101610, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-16780 el 23 de enero de 2017<sup>45</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 24 de mayo siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04111611**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04111611, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-19900 el 8 de marzo de 2017<sup>46</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 10 de julio siguiente<sup>47</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04121512**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04121512, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-10704 el 2 de

---

<sup>40</sup> Folio 164, ibídem.

<sup>41</sup> Se deja constancia que el 11 de febrero de 2017 era día inhábil.

<sup>42</sup> Folio 81, 11001010200020200057800C3.

<sup>43</sup> deja constancia que el 22 de abril de 2017 era día inhábil.

<sup>44</sup> Folio 167, 11001010200020200057800C3.

<sup>45</sup> Folio 169, ibídem.

<sup>46</sup> Folio 171, ibídem

<sup>47</sup> Se deja constancia que el 9 de julio de 2017 era día inhábil.

marzo de 2016<sup>48</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 5 de julio siguiente<sup>49</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04121612**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04121612, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-22041 el 11 de mayo de 2017<sup>50</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 12 de septiembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 29 de abril de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

Precisado lo anterior, el Despacho debe señalar que dado que en el presente caso se ha estructurado el fenómeno de la caducidad, no es posible adoptar decisión alguna con miras al saneamiento del litigio esto es con miras a que se tramite el medio de control de nulidad y restablecimientos por el juez natural de este tipo de actos, que, en este caso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, sería la sección primera de los juzgados administrativos del circuito de Bogotá.

En un caso similar, el Consejo de Estado determinó:

“30. No obstante lo anterior, la Subsección considera pertinente señalar que en supuestos fácticos como el *sub examine*, no es posible adecuar las pretensiones de reparación directa a unas de nulidad y restablecimiento del derecho y de manera consecuencial, ordenar la admisión de la demanda por parte del Tribunal de primera instancia. Esto, en razón a que el medio de control de legalidad de carácter subjetivo fue impetrado el 15 de noviembre de 2016 (f. 15, c. 1), es decir, con posterioridad al vencimiento de los 4 meses contados a partir de la notificación de los actos que materializaron los supuestos daños al afectado -26 de noviembre y 10 de diciembre de 2014-<sup>51</sup>, y sin que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial lograra suspender dicho término -10 de marzo de 2016-<sup>52</sup>, por lo que se perfeccionó la caducidad.

31. En relación al conteo del fenómeno extintivo en el *sub lite*, contrario a lo afirmado por el extremo demandante, la Sala estima que el mismo se inició a partir del día siguiente de la notificación de las resoluciones n.º 6192 de 13 de agosto de 2014 y n.º 6155 de 13 de agosto de 2014, expedidas por el agente especial liquidador de Solsalud E.P.S., lo cual acaeció el 10 de diciembre y el 26 de noviembre de 2014, respectivamente, pues es a través de estos actos donde de manera definitiva se materializó el daño reclamado consistente en el no pago de los servicios médicos que la clínica actora presuntamente prestó a la entidad promotora de salud Solsalud.

(...)

34. En conclusión, esta Corporación deberá confirmar, por las razones expuestas en este proveído, la decisión emanada del Tribunal Administrativo de Norte de

<sup>48</sup> Folio 81, 11001010200020200057800C3.

<sup>49</sup> Se deja constancia que el 3 de julio de 2016 era día inhábil.

<sup>50</sup> Folio 81, 11001010200020200057800C3.

<sup>51</sup> Tal como lo confiesa la parte actora en el hecho décimo quinto de la demanda (f. 4-5, c. 1) Así mismo, los extremos señalados son coincidentes con los reflejados en las constancias de notificación de los actos administrativos citados (f. 395-396, c. 2) y (f. 529-530, c. 2).

<sup>52</sup> Constancia de no conciliación expedida por la Procuraduría 23 Judicial II para asuntos administrativos de Cúcuta (f. 645, c. 3).

Santander, respecto a la procedencia del rechazo de plano de la demanda interpuesta por la clínica Ceginob Ltda., por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>53</sup>.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado 58 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera**,

### III. RESUELVE

**Primero:** Rechazar la demanda de la referencia, por las razones expuestas en la presente providencia.

**Segundo:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría, **archivar** el expediente previas las constancias de rigor.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaría</p>
---

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087).

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **28aa47cda2db78af1f071ad8dab68aa827a4dd0ba10cba5feda9429e71cd60ee**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:02 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2019-00281-00  
**Demandante:** Entidad Promotora de Salud E.P.S. - Sanitas S.A.  
**Demandado:** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social - ADRES

#### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

##### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de reparación directa, la entidad promotora de salud Sanitas S.A. instauró demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES por lo que considera, una operación administrativa, que degeneró en el impago de trescientos noventa y nueve (399) ítems, contenidos en doscientos noventa y dos (292) recobros.

##### **II. CONSIDERACIONES**

###### **1. Los presupuestos procesales que se deben analizar en este caso en atención a la causa que genera el daño**

Sería del caso proceder a resolver sobre la admisión del asunto de la referencia, de no ser porque una vez revisado el expediente, el Despacho advierte que lo que denomina la parte actora como una operación administrativa, en realidad es un acto administrativo por medio del cual, el ADRES rechazó trescientos noventa y nueve (399) ítems, contenidos en doscientos noventa y dos (292) recobros cuyo costo asciende a la suma de ochenta y tres millones quinientos veintiséis mil novecientos ochenta y cinco pesos (\$83.526.985).

En esa medida, el Despacho debe recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido, en varias ocasiones, que la operación administrativa *“es un conjunto de actuaciones orientadas a la ejecución de la decisión legal o administrativa, es el cumplimiento o la ejecución de los actos administrativos, son medios para darle cumplimiento a lo decidido a través de los actos administrativos”*<sup>1</sup>.

Entre tanto, la doctrina ha diferenciado la operación administrativo del acto administrativo, así: *“la diferencia más relevante es la de que el acto administrativo*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de febrero de 2014. C.P. Olga Melida Valle De De La Hoz. Exp. 25000-23-26-000-2000-02643-01(27487).

*es una declaración, constitutiva de un acto jurídico en sentido estricto, es decir, que produce o crea situaciones jurídicas de forma inmediata y directa, en cualquiera de las formas ya comentadas, en términos de derechos y de obligaciones, por lo tanto, se agota en el plano formal o teórico; mientras que la operación administrativa es una acción o actividad material o técnica y por lo mismo produce efectos de hecho (la demolición, el desalojo, etc.), cuyas implicaciones jurídicas son eventuales e indirectas en tanto dependen de otro acto jurídico como es la sentencia, en caso de que se haga uso de la acción de reparación directa (...)”<sup>2</sup>.*

En estas circunstancias, para el Despacho las actuaciones adelantadas por el ADRES no se ajustan a lo que la doctrina y la jurisprudencia han considerado como una operación administrativa. En efecto, las pruebas allegadas dan cuenta que dicha entidad profirió la respuesta a la objeción o subsanación del resultado de la auditoría presentada por la EPS de que trata el artículo 59 de la Resolución No. 1885 de 2018<sup>3</sup>.

Conclusión que se confirma con lo esbozado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en reciente pronunciamiento, donde al dirimir el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, señaló:

“(...) 31. Así las cosas –descartada la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social–, para efectos de determinar la competencia para el conocimiento de este tipo de controversias, es necesario acudir a la cláusula que trae el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica que ‘[l]a Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa’.

32. En este punto es necesario precisar que el procedimiento de recobro constituye una garantía a favor de las EPS, con la finalidad de que estas puedan reclamar el reembolso de los servicios y tecnologías prestados en virtud de una orden judicial en el marco de una acción de tutela, o de una orden proferida por los comités técnicos científicos<sup>4</sup>; siendo que su prestación se ordenó a pesar de que, en principio, no podía ser cubierta por la EPS pues, estas tienen la obligación de ‘[...] suministrar, dentro de los límites establecidos en el numeral 5 del artículo 180, a cualquier persona que desee afiliarse y pague la cotización o tenga el subsidio correspondiente, el Plan Obligatorio de Salud [...]’<sup>5</sup>.

33. Mediante la Ley 1608 de 2013<sup>6</sup> el legislador adoptó una serie de medidas tendientes a mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud.

---

<sup>2</sup> BG, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. 7ª ed. Bogotá D.C.: Editorial ABC, 2016. 323 y 324 pp.

<sup>3</sup> Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Cita textual: El artículo 3.13 de la Resolución 1885 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, indica que el recobro es una “solicitud presentada por una entidad recobrante ante la ADRES con el fin de obtener el pago de cuentas por concepto de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, según corresponda, cuyo suministro fue garantizado a sus afiliados y prescrito por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela”.

<sup>5</sup> Cita textual: Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.

<sup>6</sup> Cita textual: Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

Con miras a lograr tal objetivo, en su artículo 11, dispuso que 'en el caso de los recobros y reclamaciones que se realizan al Fosyga cuya glosa de carácter administrativo hubiese sido notificada con anterioridad a la expedición de la presente Ley, y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la acción contenciosa administrativa correspondiente, solo se exigirán para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación'. A su turno, este artículo fue reglamentado por el Decreto 347 de 2013<sup>7</sup>, el cual, en su artículo 4, enunció los elementos esenciales que debían ser tenidos en cuenta por las entidades recobrantes a fin de demostrar la existencia de la obligación.

34. Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017<sup>8</sup> se establecieron las condiciones generales de operación de la entidad. Así, en la subsección 1 de la sección 5, se establecieron normas relativas al reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC, entre las que destacan aquellas que definen (i) el término para presentar las solicitudes; (ii) los requisitos para el pago; (iii) el proceso de verificación, control y pago; y, (iv) el término para resolver, reconocer y pagar las solicitudes presentadas.

**35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018<sup>9</sup>, permiten confirmar que el recobro es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas de presentación<sup>10</sup>, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral<sup>11</sup> y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).**

**La determinación adoptada en virtud del trámite se recogerá en una comunicación que contiene, entre otros datos: a) la fecha de expedición, b) el resumen de la información de cantidad y valor de recobros, c) las causales de glosa (si hubo lugar a ello), d) el resultado de la auditoría integral, e) la relación de los ítems aprobados parcialmente y e) las causales de no aprobación, cuando fuere el caso (art. 55, Resolución 1885 de 2018). Contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas.**

**Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del**

<sup>7</sup> Cita textual: Por el cual se reglamenta el inciso 4° del artículo 11 de la Ley 1608 de 2013.

<sup>8</sup> Cita textual: Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Cita textual: Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Recobros 458 que pretende dar a conocer las funcionalidades y modo de uso de la Aplicación MYT458 (Sistema de recobros web), así como los requisitos generales para la radicación del recobro y la pre-auditoría, entre otros. Ver el siguiente enlace: <https://www.adres.gov.co/Portals/0/Recobros/MANUAL%20DE%20USUARIO%20RECOBROS%20458%20.pdf?ver=2017-08-18-170857-023>.

<sup>11</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Auditoría que describe las etapas y pasos que deberán efectuarse para organizar, presentar, revisar y verificar, validar, reconocer y pagar las facturas o documentos equivalentes relacionadas con los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC. Ver el siguiente enlace: [https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04\\_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros\\_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700](https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700).

**documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo (art. 59, Resolución 1885 de 2018).**

**36. La normativa descrita permite concluir que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.**

**37. Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la ADRES profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación.**

**Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos<sup>12</sup>, al proferir la comunicación referida (supra 36), la entidad crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que no hacían parte del PBS. Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que : (i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los cobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo<sup>13</sup>.**

**38. En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020<sup>14</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público, el cual se logra ‘mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyqa [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración’. Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.**

**39. Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas. Esto último no es gratuito. La creación de la Administradora de los Recursos del SGSSS, como se expuso en líneas anteriores (supra 27), tuvo como orientación primordial que**

<sup>12</sup> Cita textual: Rodríguez Rodríguez, L. (2005). Derecho Administrativo General y Colombiano. Editorial Temis S.A.

<sup>13</sup> Cita textual: Se debe recordar que la Corte ha considerado que las comunicaciones de las autoridades pueden ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando con su emisión se integre o se complete la actuación creadora o modificadora de situaciones jurídicas. Ver Sentencia SU-055 de 2018.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

el Estado jugara un papel más protagónico en la gestión y veeduría de los recursos, de suerte que se pudiera lograr el saneamiento definitivo de los recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

40. Así las cosas, comoquiera que los procedimientos de recobro son la expresión de actuaciones administrativas regladas en cabeza de una entidad pública, es razonable que su control deba estar a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente que dicha jurisdicción 'está instituida para conocer [...] de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas'.

Planteamiento que se refuerza en el hecho de que, por medio de la demanda, también se busca el pago de perjuicios y las reparaciones de daños causados por el hecho y la omisión de una entidad pública, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante (supra 1). 41. Cabe concluir, con fundamento en las anteriores consideraciones, que las controversias relativas a los recobros efectuados por las EPS son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>15</sup>. Se destaca texto.

En este punto, esta judicatura encuentra necesario señalar que a efectos de propender por un adecuado trámite y decisión del proceso, el Consejo de Estado ha señalado que es obligación del juez encausar las pretensiones de la demanda, sostuvo:

"La acción -hoy el medio de control- adecuada es de gran relevancia, pues de ella penden la determinación y cumplimiento de presupuestos procesales de la acción y de la demanda, tales como: el requisito de procedibilidad, la caducidad de la acción y las formalidades de la demanda.

El cambio introducido con la reciente Ley 1437 de 2011 ya ha sido objeto de análisis por la comunidad jurídica, por cuanto ya no constituye una carga para quien acude a la administración de justicia el señalamiento del medio de control, sino a esta misma determinarlo, razón por la que no podrá haber decisiones inhibitorias con fundamento en una "indebida escogencia de la acción" (hoy medio de control), pero este avance, por demás afortunado y garantista, no reduce la preponderancia de su aplicación, en tanto **es el operador jurídico, sobretodo quien recibe de primera vez el escrito de postulación, el llamado a direccionar en forma acorde a derecho el medio de control pertinente a las necesidades del actor, así que su causa petendi y su formulación pretensional darán las pautas y los límites al juez para encausar su proceso.**<sup>16</sup> Se destaca.

Al respecto, vale la pena recordar que la Ley 1437 de 2011, estableció en los artículos 138 y 140 los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. El primero para reclamar indemnización por daños derivados de la expedición de un acto administrativo ilegal y el segundo para aquellos eventos en los que la fuente del daño devenga de un hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal imputable al Estado<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, auto 389 de 2021.

<sup>16</sup> Cita textual: "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 16 de octubre de 2014. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Exp. 81001-23-33-000-2012-00039-02."

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata. Exp. 76001-23-33-009-2017-00764-01(61093).

Eso sí, no se puede perder de vista que dicha Corporación ha aceptado, excepcionalmente, la posibilidad de formular la demanda de reparación directa en situaciones en las que están de por medio actos administrativos, así: i) cuando se pretende la reparación de los daños causados por un acto administrativo legal pero que genera daños *-daño especial-*, ii) cuando la fuente del daño proviene de la ejecución de un acto administrativo general que fue revocado o anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se haya consolidado la situación jurídica y iii) cuando el daño proviene de la ejecución irregular de un acto administrativo<sup>18</sup>, esto es cuando se trata de una operación administrativa.

Sin embargo, dichas hipótesis no se estructuran en el presente caso, pues lo cierto es que si bien la parte actora encausó sus pretensiones por la vía del medio de control de reparación directa, al fundamentar las pretensiones de la presente demanda, formuló reparos concretos de legalidad contra de los actos administrativos proferidos por el ADRES, pues afirmó que la decisión adoptada por dicha entidad en el marco del proceso administrativo fue expedida con transgresión de las normas en las que debía fundarse. Se destaca:

“Las tecnologías reclamadas no se encuentran incluidas en el POS (hoy Plan de Beneficios) y EPS Sanitas S.A. dio cumplimiento a los requisitos establecidos para el procedimiento especial de recobros.

El derecho al recobro de las prestaciones que se pretenden en la presente demanda, surge en primer lugar de la taxatividad de los beneficios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud (hoy Plan de Beneficios) y en segundo lugar, de la falta de inclusión de los que son objeto en la presente demanda en él, razón por la cual, no se encuentran calculados en la UPC, **y su reconocimiento y pago por parte de la EPS al prestador del servicio, generó un detrimento patrimonial que ésta no está obligada a soportar.**

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia contiene la cláusula general de responsabilidad del Estado, según la cual, éste responderá por los daños antijurídicos que le sean imputables por su acción u omisión; regla que resulta aplicable al proceso bajo estudio, en atención a que es una norma de aplicación amplia y que no es del resorte exclusivo de los procesos que se surten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La indemnización de los perjuicios que se causan en el ejercicio de la función administrativa, ya sea por parte de la administración o por un particular que ejerce función pública o administrativa, puede ser reclamada ante cualquier jurisdicción a la cual le sea atribuido el conocimiento del caso en particular.

Indica el citado artículo 90 Constitucional lo siguiente:

(...)

Desde la perspectiva de esta disposición y del desarrollo de la responsabilidad estatal, se ha establecido como regla general que cuando el patrimonio de una persona (natural o jurídica) resulta disminuido por la actividad del Estado y dicha aminoración no se encuentre normativamente justificada o que quien la sufre no está en la obligación de soportarla, éste (el Estado) deberá proceder a indemnizar los perjuicios causados, restableciendo el patrimonio de la víctima, dejándola en la misma situación que se encontraba antes de sufrirlas, o al menos, en la situación más cercana a ella.

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 110 de abril de 2019. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Exp. 76001-23-33-008-2017-00743-01(61307).

Esta regla constitucional, se concatena con una de carácter legal que se encuentra regulada en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, norma que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 16. Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.”

En este sentido, resulta jurídicamente viable afirmar que mí representada cuenta con el derecho adjetivo a acudir a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de la Seguridad Social, a reclamar **el derecho económico que representan los recobros cuyo reconocimiento y pago fue negado en forma infundada por la demandada.**

Respecto al derecho reclamado, se cuestionan los resultados de la actividad del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, que corresponden a la materialización de las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales se concretaron en una serie de perjuicios cuya indemnización se persigue en la presente demanda.

Precisamente, se pretende la indemnización de los perjuicios que se derivaron del resultado de la actuación administrativa iniciada por la EPS Sanitas S.A., en la cual, esta Empresa reclamó administrativamente de conformidad con el procedimiento especial establecido su derecho al reconocimiento y pago de las erogaciones que asumió por la prestación de servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), los cuales fueron negados por el administrador del Encargo Fiduciario del FOSYGA, atendiendo las políticas impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, **sin incluir sustento jurídico coherente en el cual fundamente su posición de que los mismos se encontraban incluidos en el POS o que no se cumplieron los requisitos formales del recobro. Lo anteriormente expuesto implica que su negación no se sustentó en normas jurídicas, tal y como debió hacerlo.**

Como se demostrará a continuación, la operación adelantada en la calificación de los recobros reclamados por EPS Sanitas S.A., debió ceñirse estrictamente a la verificación de los servicios cuyo reconocimiento y pago exigíala EPS en las normas que desarrollan el POS, y su inclusión o no en él, lo cual le permitiría determinar si el recobro era o no procedente. De igual forma, verificar el cumplimiento de los demás requisitos legales establecidos para que su reconocimiento y pago fuera procedente.

La desatención por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud generan una obligación cuyo acreedor es mi representada y que sitúa como deudor a la parte demandada, la cual está comprendida por el **derecho económico que le fue negado,** incluyendo accesorios como lo son la pérdida del poder adquisitivo constante del dinero que no percibió en el momento respectivo, los gastos administrativos que asumió para efectos de brindar la prestación del servicio al cual no estaba constitucional y legalmente obligada a brindar.

Teniendo en cuenta que la prestación del servicio público esencial de la salud se encuentra bajo la dirección, orientación, regulación, control y vigilancia del Estado y éste fue delegado por autorización constitucional y legal a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, **su regulación atiende a postulados constitucionales y de derecho administrativo como lo es el principio de legalidad.**

**En relación con el principio de legalidad, se puede afirmar que por tratarse Colombia de un Estado Social de Derecho, en el cual, los actos de quienes la integran deben ajustarse al imperio de la Ley, éstos deben atender, en primer término los postulados de la Constitución Política, texto en el cual encontramos la primera cláusula que demarca las reglas de comportamiento a la cual se deben ajustar los particulares y los servidores públicos o los particulares que ejercen función administrativa**

(...)

Es así como quienes intervienen en las relaciones particulares o privadas sólo encuentran límites para actuar en lo que expresamente les señale el ordenamiento jurídico; **contrario a lo que sucede con quienes ejercen función administrativa como lo es la demandada, quienes sólo pueden actuar conforme se lo señalen las normas que regulan su actividad y les está vedado incurrir en las prohibiciones que esta misma les plantee.**

**La relación que generó obligaciones a favor de mi representada, comporta el carácter de pública dado que se presenta entre una persona ficta de derecho privado (EPS Sanitas S.A.) y una entidad que ostenta la calidad de órgano del Estado (Ministerio de Salud y Protección Social) y la misma está relacionada con el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico le otorgó al ministerio referido, por lo cual se rige indudablemente por los postulados del derecho público, y por ende, por el principio de legalidad. De igual forma ni la Constitución ni la Ley despojaron dicha actividad de la aplicación de las reglas que imperan el derecho público.**

Respecto a las actuaciones que adelanta el Ministerio de Salud y Protección Social, no cabe duda que las mismas se rigen por las normas del derecho administrativo; **sin embargo, para agotar cualquier duda que pueda surgir respecto del carácter que ostentan las que adelanta el administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, el cual como ya se indicó, es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, y las cuales penden de las directrices fijadas por éste, me permito citar la sentencia C-510 de 2004, dictada por la Honorable Corte Constitucional en la cual se manifestó que las actuaciones que adelanta dicho encargo, están sometidas al derecho público**

(...)

**Al estar sometidos los actos y hechos del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA (hoy ADRES) y los del Ministerio de Salud y Protección Social al derecho público, sus funciones, actuaciones, sus derechos y obligaciones deben estar contenidos el marco normativo que los rige, operando en estos casos la taxatividad de los mismos. Es por esta razón que la negación del reconocimiento y pago de los derechos económicos pretendidos por mi representada y que están vinculados con las sumas resultantes de la prestación de servicios no incluidos en el POS, debe fundarse en reglas jurídicas contenidas en las normas que regulan la actividad.**

**La anterior afirmación se fundamenta, además de lo enunciado respecto al principio de legalidad y a la taxatividad de las actividades, procedimientos, derechos y obligaciones sujetas al derecho público, en las normas concretas que regulan la actividad, según las cuales los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud –POS– (hoy Plan de Beneficios), son taxativos.(...)”**

Dilucidado lo anterior, el Despacho considera que aunque la parte demandante sustentó la configuración de un daño antijurídico que deviene de una “operación

administrativa”, lo cierto es que esta afirmación por sí sola no tiene la virtualidad de cambiar el origen del daño.

Sobre el punto, es importante recalcar que al dirimir el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado 30 Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá en el asunto de la referencia, el argumento central que usó la Corte Constitucional para asignarle la competencia en estos casos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo es que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo, en donde el ADRES profiere actos administrativos que crean una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que ésta dispensó y que no hacían parte del PBS<sup>19</sup>.

En esa medida, el Despacho encuentra que el asunto de la referencia debe ser ventilado a través del medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho en los términos del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, pues este no es un caso que se ajuste a las situaciones excepcionales para formular demanda de reparación directa cuando el daño se deriva de actos administrativos.

## 2. Caducidad

El Despacho, como lo enseña la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en casos como el presente en los que la causa del daño son actos administrativos, procede al estudio de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que era la vía por el cual se debía encauzar las pretensiones que ahora se analizan<sup>20</sup>.

La caducidad es una sanción por el ejercicio extemporáneo de las acciones judiciales. De forma que, cuando la demanda se plantea por fuera de los términos establecidos en la ley se pierde la posibilidad de acudir al juez para hacer efectivo el derecho sustancial presuntamente desconocido, para el caso, la posibilidad de que la parte demandante logre el pago de los recobros en debate.

Ahora, es preciso señalar que el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 regula el término de caducidad en los siguientes términos:

“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;”

En este orden de ideas, el término que tenía la parte actora para cuestionar la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se rechazó el pago de los recobros en cuestión y solicitar, el correspondiente restablecimiento era de

---

<sup>19</sup> 03AutoDirimeConflicto.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087). En este caso, se decidió un recurso de apelación formulado contra un auto que rechazó la demanda por estructurarse el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pese a que la parte actora alegaba que había efectuarse el cómputo de este término con fundamento en el binomio establecido para el medio de control de reparación directa.

cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

Sin embargo, atendiendo a que en el presente asunto, se produjeron diferentes actuaciones administrativas, el Despacho procederá a la revisión del término de caducidad previsto en el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 en los siguientes términos:

- **Paquetes MYT0451205, MYT04081208 y MYT04091209**

Respecto del resultado de la auditoria de los paquetes MYT0451205, MYT04081208 y MYT04091209, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTNF-OPE-999 el 27 de febrero de 2013<sup>21</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 28 de junio siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 19 de diciembre de 2018<sup>22</sup> y la demanda fue radicada el 7 de febrero de 2019<sup>23</sup>, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04011801**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04011801, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-34601 el 27 de julio de 2018<sup>24</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 28 de noviembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 19 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 7 de febrero de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04021602**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04021602, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-12554 el 25 de mayo de 2016<sup>25</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 26 de septiembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 19 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 7 de febrero de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04041704**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04041704, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-24690 el 18 de agosto de 2017<sup>26</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 19 de diciembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 19 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 7 de febrero de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04051305**

---

<sup>21</sup> Archivo digital denominado MYT04 CMP-1695-13 UTNF-OPE-999.

<sup>22</sup> Archivo digital denominado AZ 1145 Auto REMISION POR COMPETENCIA 2018 base 211.

<sup>23</sup> Folio 489, 01Demanda.

<sup>24</sup> Archivo digital denominado MYT04011801.

<sup>25</sup> Archivo digital denominado MYT04021602.

<sup>26</sup> Archivo digital denominado MYT04041704.

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04051305, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-3470 el 12 de septiembre de 2013<sup>27</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 13 de enero de 2014, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 19 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 7 de febrero de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT0408091017\_9211**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT0408091017\_9211, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-31943 el 17 de mayo de 2018<sup>28</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 18 de septiembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 19 de diciembre de 2018 y la demanda fue radicada el 7 de febrero de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

Precisado lo anterior, el Despacho debe señalar que dado que en el presente caso se ha estructurado el fenómeno de la caducidad, no es posible adoptar decisión alguna con miras al saneamiento del litigio esto es con miras a que se tramite el medio de control de nulidad y restablecimientos por el juez natural de este tipo de actos, que, en este caso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, sería la sección primera de los juzgados administrativos del circuito de Bogotá.

En un caso similar, el Consejo de Estado determinó:

“30. No obstante lo anterior, la Subsección considera pertinente señalar que en supuestos fácticos como el *sub examine*, no es posible adecuar las pretensiones de reparación directa a unas de nulidad y restablecimiento del derecho y de manera consecuencial, ordenar la admisión de la demanda por parte del Tribunal de primera instancia. Esto, en razón a que el medio de control de legalidad de carácter subjetivo fue impetrado el 15 de noviembre de 2016 (f. 15, c. 1), es decir, con posterioridad al vencimiento de los 4 meses contados a partir de la notificación de los actos que materializaron los supuestos daños al afectado -26 de noviembre y 10 de diciembre de 2014-<sup>29</sup>, y sin que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial lograra suspender dicho término -10 de marzo de 2016-<sup>30</sup>, por lo que se perfeccionó la caducidad.

31. En relación al conteo del fenómeno extintivo en el *sub lite*, contrario a lo afirmado por el extremo demandante, la Sala estima que el mismo se inició a partir del día siguiente de la notificación de las resoluciones n.º 6192 de 13 de agosto de 2014 y n.º 6155 de 13 de agosto de 2014, expedidas por el agente especial liquidador de Solsalud E.P.S., lo cual acaeció el 10 de diciembre y el 26 de noviembre de 2014, respectivamente, pues es a través de estos actos donde de manera definitiva se materializó el daño reclamado consistente en el no pago de los servicios médicos que la clínica actora presuntamente prestó a la entidad promotora de salud Solsalud.

(...)

<sup>27</sup> Folio 45, SUBSANACIÓN20DEMANDA.

<sup>28</sup> Archivo digital denominado MYT0408091017\_9211.

<sup>29</sup> Tal como lo confiesa la parte actora en el hecho décimo quinto de la demanda (f. 4-5, c. 1) Así mismo, los extremos señalados son coincidentes con los reflejados en las constancias de notificación de los actos administrativos citados (f. 395-396, c. 2) y (f. 529-530, c. 2).

<sup>30</sup> Constancia de no conciliación expedida por la Procuraduría 23 Judicial II para asuntos administrativos de Cúcuta (f. 645, c. 3).

34. En conclusión, esta Corporación deberá confirmar, por las razones expuestas en este proveído, la decisión emanada del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, respecto a la procedencia del rechazo de plano de la demanda interpuesta por la clínica Ceginob Ltda., por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>31</sup>.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado 58 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera**,

### III. RESUELVE

**Primero:** Rechazar la demanda de la referencia, por las razones expuestas en la presente providencia.

**Segundo:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría, **archivar** el expediente previas las constancias de rigor.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaria</p>
---

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087).

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **d09f4f4a679be4346552186bdb7c07609594e756d28e984db92477a949688df7**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:03 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2019-00313-00  
**Demandante:** Contextus S.A.S.  
**Demandado:** Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP

#### **CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

---

Con fundamento en los artículos 180 y 186 Ley 1437 de 2011 *-modificados por la Ley 2080 de 2021-*, se procede a convocar a los apoderados de las partes a audiencia inicial el día **29 de julio de 2022** a las **diez y treinta de la mañana (10:30 a.m.)**, misma que será llevada a cabo de forma virtual a través de la aplicación *LifeSize*.

El protocolo para la realización de la audiencia se remitirá al momento de la notificación de la presente providencia a los correos electrónicos que las partes hayan suministrado a en el curso del proceso o el que hayan informado a través del formulario que el Despacho estableció para el efecto, de lo contrario se entenderá que es el que aparece registrado en el Registro Nacional de Abogados.

Previo a la realización de la audiencia, el Despacho remitirá a los mencionados correos electrónicos los enlaces a través de los cuales las partes podrán acceder la audiencia en la fecha y hora programada y al expediente en formato digital. Se advierte a los apoderados de las partes que de conformidad con el numeral 2° del artículo 180 ibídem, la asistencia a la audiencia es obligatoria, so pena de acarrear las consecuencias contempladas en el numeral 4° de la norma en comento.

Asimismo, se pone de presente a la parte demandada que de no haberlo realizado, deberá allegar en formato PDF, al correo electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co), el expediente administrativo y los antecedentes del caso conforme lo previsto en el párrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

Correlativamente, se recuerda a la parte demandante su obligación de remitir, en formato PDF, al correo [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co) las pruebas cuyo decreto solicitó en la demanda y que directamente o que por el ejercicio del derecho de petición puede obtener para su incorporación al proceso a efectos de que sean tenidas como pruebas en el marco de la audiencia inicial, conforme lo dispone el numeral 10 del artículo 78 de la Ley 1564 de 2012.

Lo anterior a efectos de proceder de conformidad con el inciso final del artículo 179 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 13 del Decreto 806 de 2020, esto es dictar sentencia dentro de la mencionada audiencia.

Contra esta decisión no proceden recursos.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
**Juez**

AT

**JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en ESTADO No. \_\_\_\_\_ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy **28 - JUN - 2022** a las 8:00 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaria

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **c3672b9a79f9476256fb528741addf6b7aeb76628521de652e95a4c7c0664f33**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:03 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 110013343-058-2019-00331-00  
**Demandante:** Aliansalud E.P.S. S.A.  
**Demandado:** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social - ADRES

#### REPARACIÓN DIRECTA

---

##### I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de reparación directa, la empresa promotora de salud Aliansalud S.A. instauró demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES por lo que considera, una operación administrativa, que degeneró en el impago de trescientos diez (310) ítems, contenidos en unos recobros.

##### II. CONSIDERACIONES

#### 1. Los presupuestos procesales que se deben analizar en este caso en atención a la causa que genera el daño

Sería del caso proceder a resolver sobre la admisión del asunto de la referencia, de no ser porque una vez revisado el expediente, el Despacho advierte que lo que denomina la parte actora como una operación administrativa, en realidad es un acto administrativo por medio del cual, el ADRES rechazó diez (310) ítems, contenidos en unos recobros cuyo costo asciende a la suma de ciento sesenta y tres millones setecientos veintinueve mil ochocientos diecinueve pesos (\$163.729.819).

En esa medida, el Despacho debe recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido, en varias ocasiones, que la operación administrativa *“es un conjunto de actuaciones orientadas a la ejecución de la decisión legal o administrativa, es el cumplimiento o la ejecución de los actos administrativos, son medios para darle cumplimiento a lo decidido a través de los actos administrativos”*<sup>1</sup>.

Entre tanto, la doctrina ha diferenciado la operación administrativo del acto administrativo, así: *“la diferencia más relevante es la de que el acto administrativo es una declaración, constitutiva de un acto jurídico en sentido estricto, es decir, que produce o crea situaciones jurídicas de forma inmediata y directa, en*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de febrero de 2014. C.P. Olga Melida Valle De De La Hoz. Exp. 25000-23-26-000-2000-02643-01(27487).

*cualquiera de las formas ya comentadas, en términos de derechos y de obligaciones, por lo tanto, se agota en el plano formal o teórico; mientras que la operación administrativa es una acción o actividad material o técnica y por lo mismo produce efectos de hecho (la demolición, el desalojo, etc.), cuyas implicaciones jurídicas son eventuales e indirectas en tanto dependen de otro acto jurídico como es la sentencia, en caso de que se haga uso de la acción de reparación directa (...)*<sup>2</sup>.

En estas circunstancias, para el Despacho las actuaciones adelantadas por el ADRES no se ajustan a lo que la doctrina y la jurisprudencia han considerado como una operación administrativa. En efecto, las pruebas allegadas dan cuenta que dicha entidad profirió la respuesta a la objeción o subsanación del resultado de la auditoría presentada por la EPS de que trata el artículo 59 de la Resolución No. 1885 de 2018<sup>3</sup>.

Conclusión que se confirma con lo esbozado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en reciente pronunciamiento, donde al dirimir el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, señaló:

“(…) 31. Así las cosas –descartada la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social–, para efectos de determinar la competencia para el conocimiento de este tipo de controversias, es necesario acudir a la cláusula que trae el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica que ‘[l]a Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa’.

32. En este punto es necesario precisar que el procedimiento de recobro constituye una garantía a favor de las EPS, con la finalidad de que estas puedan reclamar el reembolso de los servicios y tecnologías prestados en virtud de una orden judicial en el marco de una acción de tutela, o de una orden proferida por los comités técnicos científicos<sup>4</sup>; siendo que su prestación se ordenó a pesar de que, en principio, no podía ser cubierta por la EPS pues, estas tienen la obligación de ‘[...] suministrar, dentro de los límites establecidos en el numeral 5 del artículo 180, a cualquier persona que desee afiliarse y pague la cotización o tenga el subsidio correspondiente, el Plan Obligatorio de Salud [...]’<sup>5</sup>.

33. Mediante la Ley 1608 de 2013<sup>6</sup> el legislador adoptó una serie de medidas tendientes a mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud. Con miras a lograr tal objetivo, en su artículo 11, dispuso que ‘en el caso de los recobros y reclamaciones que se realizan al Fosyga cuya glosa de carácter administrativo hubiese sido notificada con anterioridad a la expedición de la presente Ley, y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la

<sup>2</sup> BG, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. 7ª ed. Bogotá D.C.: Editorial ABC, 2016. 323 y 324 pp.

<sup>3</sup> Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Cita textual: El artículo 3.13 de la Resolución 1885 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, indica que el recobro es una “solicitud presentada por una entidad recobrante ante la ADRES con el fin de obtener el pago de cuentas por concepto de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, según corresponda, cuyo suministro fue garantizado a sus afiliados y prescrito por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela”.

<sup>5</sup> Cita textual: Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.

<sup>6</sup> Cita textual: Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

acción contenciosa administrativa correspondiente, solo se exigirán para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación'. A su turno, este artículo fue reglamentado por el Decreto 347 de 2013<sup>7</sup>, el cual, en su artículo 4, enunció los elementos esenciales que debían ser tenidos en cuenta por las entidades recobrantes a fin de demostrar la existencia de la obligación.

34. Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017<sup>8</sup> se establecieron las condiciones generales de operación de la entidad. Así, en la subsección 1 de la sección 5, se establecieron normas relativas al reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC, entre las que destacan aquellas que definen (i) el término para presentar las solicitudes; (ii) los requisitos para el pago; (iii) el proceso de verificación, control y pago; y, (iv) el término para resolver, reconocer y pagar las solicitudes presentadas.

**35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018<sup>9</sup>, permiten confirmar que el recobro es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas de presentación<sup>10</sup>, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral<sup>11</sup> y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).**

**La determinación adoptada en virtud del trámite se recogerá en una comunicación que contiene, entre otros datos: a) la fecha de expedición, b) el resumen de la información de cantidad y valor de recobros, c) las causales de glosa (si hubo lugar a ello), d) el resultado de la auditoría integral, e) la relación de los ítems aprobados parcialmente y e) las causales de no aprobación, cuando fuere el caso (art. 55, Resolución 1885 de 2018). Contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas.**

**Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo (art. 59, Resolución 1885 de 2018).**

**36. La normativa descrita permite concluir que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite**

<sup>7</sup> Cita textual: Por el cual se reglamenta el inciso 4° del artículo 11 de la Ley 1608 de 2013.

<sup>8</sup> Cita textual: Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Cita textual: Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Recobros 458 que pretende dar a conocer las funcionalidades y modo de uso de la Aplicación MYT458 (Sistema de recobros web), así como los requisitos generales para la radicación del recobro y la pre-auditoría, entre otros. Ver el siguiente enlace: <https://www.adres.gov.co/Portals/0/Recobros/MANUAL%20DE%20USUARIO%20RECOBROS%20458%20.pdf?ver=2017-08-18-170857-023>.

<sup>11</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Auditoría que describe las etapas y pasos que deberán efectuarse para organizar, presentar, revisar y verificar, validar, reconocer y pagar las facturas o documentos equivalentes relacionadas con los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC. Ver el siguiente enlace: [https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04\\_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros\\_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700](https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700).

administrativo que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.

**37. Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la ADRES profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación.**

**Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos<sup>12</sup>, al proferir la comunicación referida (supra 36), la entidad crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que no hacían parte del PBS. Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que : (i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los recobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo<sup>13</sup>.**

38. En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020<sup>14</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público, el cual se logra ‘mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyga [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración’. Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.

39. Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas. Esto último no es gratuito. La creación de la Administradora de los Recursos del SGSSS, como se expuso en líneas anteriores (supra 27), tuvo como orientación primordial que el Estado jugara un papel más protagónico en la gestión y veeduría de los recursos, de suerte que se pudiera lograr el saneamiento definitivo de los recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

---

<sup>12</sup> Cita textual: Rodríguez Rodríguez, L. (2005). Derecho Administrativo General y Colombiano. Editorial Temis S.A.

<sup>13</sup> Cita textual: Se debe recordar que la Corte ha considerado que las comunicaciones de las autoridades pueden ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando con su emisión se integre o se complete la actuación creadora o modificadora de situaciones jurídicas. Ver Sentencia SU-055 de 2018.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

40. Así las cosas, comoquiera que los procedimientos de recobro son la expresión de actuaciones administrativas regladas en cabeza de una entidad pública, es razonable que su control deba estar a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente que dicha jurisdicción ‘está instituida para conocer [...] de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas’.

Planteamiento que se refuerza en el hecho de que, por medio de la demanda, también se busca el pago de perjuicios y las reparaciones de daños causados por el hecho y la omisión de una entidad pública, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante (supra 1). 41. Cabe concluir, con fundamento en las anteriores consideraciones, que las controversias relativas a los recobros efectuados por las EPS son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo”<sup>15</sup>. Se destaca texto.

En este punto, esta judicatura encuentra necesario señalar que a efectos de propender por un adecuado trámite y decisión del proceso, el Consejo de Estado ha señalado que es obligación del juez encausar las pretensiones de la demanda, sostuvo:

“La acción -hoy el medio de control- adecuada es de gran relevancia, pues de ella penden la determinación y cumplimiento de presupuestos procesales de la acción y de la demanda, tales como: el requisito de procedibilidad, la caducidad de la acción y las formalidades de la demanda.

El cambio introducido con la reciente Ley 1437 de 2011 ya ha sido objeto de análisis por la comunidad jurídica, por cuanto ya no constituye una carga para quien acude a la administración de justicia el señalamiento del medio de control, sino a esta misma determinarlo, razón por la que no podrá haber decisiones inhibitorias con fundamento en una “indebida escogencia de la acción” (hoy medio de control), pero este avance, por demás afortunado y garantista, no reduce la preponderancia de su aplicación, en tanto **es el operador jurídico, sobretodo quien recibe de primera vez el escrito de postulación, el llamado a direccionar en forma acorde a derecho el medio de control pertinente a las necesidades del actor, así que su causa petendi y su formulación pretensional darán las pautas y los límites al juez para encausar su proceso.**”<sup>16</sup> Se destaca.

Al respecto, vale la pena recordar que la Ley 1437 de 2011, estableció en los artículos 138 y 140 los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. El primero para reclamar indemnización por daños derivados de la expedición de un acto administrativo ilegal y el segundo para aquellos eventos en los que la fuente del daño devenga de un hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal imputable al Estado<sup>17</sup>.

Eso sí, no se puede perder de vista que dicha Corporación ha aceptado, excepcionalmente, la posibilidad de formular la demanda de reparación directa en situaciones en las que están de por medio actos administrativos, así: i) cuando se pretende la reparación de los daños causados por un acto administrativo legal pero que genera daños *-daño especial-*, ii) cuando la fuente del daño proviene de la ejecución de un acto administrativo general que fue revocado o anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se haya

<sup>15</sup> Corte Constitucional, auto 389 de 2021.

<sup>16</sup> Cita textual: “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 16 de octubre de 2014. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Exp. 81001-23-33-000-2012-00039-02.”

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata. Exp. 76001-23-33-009-2017-00764-01(61093).

consolidado la situación jurídica y iii) cuando el daño proviene de la ejecución irregular de un acto administrativo<sup>18</sup>, esto es cuando se trata de una operación administrativa.

Sin embargo, dichas hipótesis no se estructuran en el presente caso, pues lo cierto es que si bien la parte actora encausó sus pretensiones por la vía del medio de control de reparación directa, al fundamentar las pretensiones de la presente demanda, formuló reparos concretos de legalidad contra de los actos administrativos proferidos por el ADRES.

En términos generales afirmó que la decisión adoptada por dicha entidad en el marco del proceso administrativo fue expedida con transgresión de las normas en las que debía fundarse ya que, en su sentir, los recobros correspondientes resultaban procedentes siempre y cuando se demostrara el carácter no POS (hoy PBS) de los servicios y/o tecnologías suministradas al usuario de los servicios de salud.

Para el efecto, señaló que dentro del particular el ADRES glosó injustificadamente los recobros presentados por la EPS, entre otros, en razón a que: i) el afiliado no estaba registrado en la BDUA (Base de Datos Única de Afiliados), ii) el medicamento recobrado fue ordenado para un uso no autorizado por el INVIMA o presentaba una alerta de seguridad y iii) a la ausencia de orden médica, la firma o el registro del profesional de la salud.

Dilucidado lo anterior, el Despacho considera que aunque la parte demandante sustentó la configuración de un daño antijurídico que deviene de una “operación administrativa”, lo cierto es que esta afirmación por sí sola no tiene la virtualidad de cambiar el origen del daño.

Sobre el punto, es importante recalcar que al dirimir el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado 31 Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá en el asunto de la referencia, el argumento central que usó la Corte Constitucional para asignarle la competencia en estos casos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo es que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo, en donde el ADRES profiere actos administrativos que crean una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que ésta dispensó y que no hacían parte del PBS<sup>19</sup>.

En esa medida, el Despacho encuentra que el asunto de la referencia debe ser ventilado a través del medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho en los términos del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, pues este no es un caso que se ajuste a las situaciones excepcionales para formular demanda de reparación directa cuando el daño se deriva de actos administrativos.

## **2. Caducidad**

El Despacho, como lo enseña la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en casos como el presente en los que la causa del daño son actos administrativos, procede al estudio de la caducidad del medio de control de

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 110 de abril de 2019. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Exp. 76001-23-33-008-2017-00743-01(61307).

<sup>19</sup> 03AutoDirimeConflicto.

nulidad y restablecimiento del derecho que era la vía por el cual se debía encauzar las pretensiones que ahora se analizan<sup>20</sup>.

La caducidad es una sanción por el ejercicio extemporáneo de las acciones judiciales. De forma que, cuando la demanda se plantea por fuera de los términos establecidos en la ley se pierde la posibilidad de acudir al juez para hacer efectivo el derecho sustancial presuntamente desconocido, para el caso, la posibilidad de que la parte demandante logre el pago de los recobros en debate.

Ahora, es preciso señalar que el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 regula el término de caducidad en los siguientes términos:

“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;”

En este orden de ideas, el término que tenía la parte actora para cuestionar la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se rechazó el pago de los recobros en cuestión y solicitar, el correspondiente restablecimiento era de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

Revisado el escrito de la subsanación de la demanda, se advierte que por lo menos para el 15 de diciembre de 2017, la parte demandante ya había sido comunicada de las glosas en reclamación<sup>21</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 16 de abril de 2018, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 27 de agosto de 2019<sup>22</sup> y la demanda fue radicada el 1º de octubre de 2019<sup>23</sup>, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

Precisado lo anterior, el Despacho debe señalar que dado que en el presente caso se ha estructurado el fenómeno de la caducidad, no es posible adoptar decisión alguna con miras al saneamiento del litigio esto es con miras a que se tramite el medio de control de nulidad y restablecimientos por el juez natural de este tipo de actos, que, en este caso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, sería la sección primera de los juzgados administrativos del circuito de Bogotá.

En un caso similar, el Consejo de Estado determinó:

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087). En este caso, se decidió un recurso de apelación formulado contra un auto que rechazó la demanda por estructurarse el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pese a que la parte actora alegaba que había efectuarse el cómputo de este término con fundamento en el binomio establecido para el medio de control de reparación directa.

<sup>21</sup> Folio 5, 05Memorial20220428Subsanacion.

<sup>22</sup> Folio 158, ibídem.

<sup>23</sup> En este punto, el Despacho debe señalar que si bien la parte demandante señaló en la subsanación de la demanda haber radicado la demanda el 30 de septiembre de 2019, lo cierto es que de ello no obra prueba dentro del presente asunto. Sin embargo, a folio 69 del archivo digital denominado 11001010200020200058700%20C3 obra el acta individual de reparto en donde se señala como fecha de reparto el 1º de octubre de 2019.

“30. No obstante lo anterior, la Subsección considera pertinente señalar que en supuestos fácticos como el *sub examine*, no es posible adecuar las pretensiones de reparación directa a unas de nulidad y restablecimiento del derecho y de manera consecuencial, ordenar la admisión de la demanda por parte del Tribunal de primera instancia. Esto, en razón a que el medio de control de legalidad de carácter subjetivo fue impetrado el 15 de noviembre de 2016 (f. 15, c. 1), es decir, con posterioridad al vencimiento de los 4 meses contados a partir de la notificación de los actos que materializaron los supuestos daños al afectado -26 de noviembre y 10 de diciembre de 2014-<sup>24</sup>, y sin que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial lograra suspender dicho término -10 de marzo de 2016-<sup>25</sup>, por lo que se perfeccionó la caducidad.

31. En relación al conteo del fenómeno extintivo en el *sub lite*, contrario a lo afirmado por el extremo demandante, la Sala estima que el mismo se inició a partir del día siguiente de la notificación de las resoluciones n.º 6192 de 13 de agosto de 2014 y n.º 6155 de 13 de agosto de 2014, expedidas por el agente especial liquidador de Solsalud E.P.S., lo cual acaeció el 10 de diciembre y el 26 de noviembre de 2014, respectivamente, pues es a través de estos actos donde de manera definitiva se materializó el daño reclamado consistente en el no pago de los servicios médicos que la clínica actora presuntamente prestó a la entidad promotora de salud Solsalud.

(...)

34. En conclusión, esta Corporación deberá confirmar, por las razones expuestas en este proveído, la decisión emanada del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, respecto a la procedencia del rechazo de plano de la demanda interpuesta por la clínica Ceginob Ltda., por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>26</sup>.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado 58 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera**,

### III. RESUELVE

**Primero: Rechazar la demanda** de la referencia, por las razones expuestas en la presente providencia.

**Segundo:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría, **archivar** el expediente previas las constancias de rigor.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

<sup>24</sup> Tal como lo confiesa la parte actora en el hecho décimo quinto de la demanda (f. 4-5, c. 1) Así mismo, los extremos señalados son coincidentes con los reflejados en las constancias de notificación de los actos administrativos citados (f. 395-396, c. 2) y (f. 529-530, c. 2).

<sup>25</sup> Constancia de no conciliación expedida por la Procuraduría 23 Judicial II para asuntos administrativos de Cúcuta (f. 645, c. 3).

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087).

AT

**JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en ESTADO No. \_\_\_\_\_ se notificó a las partes la  
providencia anterior, hoy **28 - JUN - 2022** a las 8:00 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaria

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **dccb6dc00ebe9919b046291f2712bdd783e022f6a2fa8771229d7720d0e0bc74**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:03 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2020-00008-00  
**Demandante:** Empresa Promotora de Salud E.P.S. -Sanitas S.A.  
**Demandado:** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social - ADRES

#### REPARACIÓN DIRECTA

---

##### I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de reparación directa, la empresa promotora de salud Sanitas S.A. instauró demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES por lo que considera, una operación administrativa, que degeneró en el impago de ciento noventa y siete (197) ítems, contenidos en ciento ochenta y cuatro (184) recobros.

##### II. CONSIDERACIONES

#### 1. Los presupuestos procesales que se deben analizar en este caso en atención a la causa que genera el daño

Sería del caso proceder a resolver sobre la admisión del asunto de la referencia, de no ser porque una vez revisado el expediente, el Despacho advierte que lo que denomina la parte actora como una operación administrativa, en realidad es un acto administrativo por medio del cual, el ADRES rechazó ciento noventa y siete (197) ítems, contenidos en ciento ochenta y cuatro (184) recobros cuyo costo asciende a la suma de ochenta y dos millones ciento sesenta y dos mil setecientos treinta pesos (\$82.162.730).

En esa medida, el Despacho debe recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido, en varias ocasiones, que la operación administrativa *“es un conjunto de actuaciones orientadas a la ejecución de la decisión legal o administrativa, es el cumplimiento o la ejecución de los actos administrativos, son medios para darle cumplimiento a lo decidido a través de los actos administrativos”*<sup>1</sup>.

Entre tanto, la doctrina ha diferenciado la operación administrativa del acto administrativo, así: *“la diferencia más relevante es la de que el acto administrativo es una declaración, constitutiva de un acto jurídico en sentido estricto, es decir,*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de febrero de 2014. C.P. Olga Melida Valle De De La Hoz. Exp. 25000-23-26-000-2000-02643-01(27487).

*que produce o crea situaciones jurídicas de forma inmediata y directa, en cualquiera de las formas ya comentadas, en términos de derechos y de obligaciones, por lo tanto, se agota en el plano formal o teórico; mientras que la operación administrativa es una acción o actividad material o técnica y por lo mismo produce efectos de hecho (la demolición, el desalojo, etc.), cuyas implicaciones jurídicas son eventuales e indirectas en tanto dependen de otro acto jurídico como es la sentencia, en caso de que se haga uso de la acción de reparación directa (...)*<sup>2</sup>.

En estas circunstancias, para el Despacho las actuaciones adelantadas por el ADRES no se ajustan a lo que la doctrina y la jurisprudencia han considerado como una operación administrativa. En efecto, las pruebas allegadas dan cuenta que dicha entidad profirió la respuesta a la objeción o subsanación del resultado de la auditoría presentada por la EPS de que trata el artículo 59 de la Resolución No. 1885 de 2018<sup>3</sup>.

Conclusión que se confirma con lo esbozado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en reciente pronunciamiento, donde al dirimir el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, señaló:

“(...) 31. Así las cosas –descartada la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social–, para efectos de determinar la competencia para el conocimiento de este tipo de controversias, es necesario acudir a la cláusula que trae el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica que ‘[l]a Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa’.

32. En este punto es necesario precisar que el procedimiento de recobro constituye una garantía a favor de las EPS, con la finalidad de que estas puedan reclamar el reembolso de los servicios y tecnologías prestados en virtud de una orden judicial en el marco de una acción de tutela, o de una orden proferida por los comités técnicos científicos<sup>4</sup>; siendo que su prestación se ordenó a pesar de que, en principio, no podía ser cubierta por la EPS pues, estas tienen la obligación de ‘[...] suministrar, dentro de los límites establecidos en el numeral 5 del artículo 180, a cualquier persona que desee afiliarse y pague la cotización o tenga el subsidio correspondiente, el Plan Obligatorio de Salud [...]’<sup>5</sup>.

33. Mediante la Ley 1608 de 2013<sup>6</sup> el legislador adoptó una serie de medidas tendientes a mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud. Con miras a lograr tal objetivo, en su artículo 11, dispuso que ‘en el caso de los recobros y reclamaciones que se realizan al Fosyga cuya glosa de carácter administrativo hubiese sido notificada con anterioridad a la expedición de la

<sup>2</sup> BG, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. 7ª ed. Bogotá D.C.: Editorial ABC, 2016. 323 y 324 pp.

<sup>3</sup> Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Cita textual: El artículo 3.13 de la Resolución 1885 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, indica que el recobro es una “solicitud presentada por una entidad recobrante ante la ADRES con el fin de obtener el pago de cuentas por concepto de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, según corresponda, cuyo suministro fue garantizado a sus afiliados y prescrito por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela”.

<sup>5</sup> Cita textual: Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.

<sup>6</sup> Cita textual: Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

presente Ley, y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la acción contenciosa administrativa correspondiente, solo se exigirán para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación'. A su turno, este artículo fue reglamentado por el Decreto 347 de 2013<sup>7</sup>, el cual, en su artículo 4, enunció los elementos esenciales que debían ser tenidos en cuenta por las entidades recobrantes a fin de demostrar la existencia de la obligación.

34. Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017<sup>8</sup> se establecieron las condiciones generales de operación de la entidad. Así, en la subsección 1 de la sección 5, se establecieron normas relativas al reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC, entre las que destacan aquellas que definen (i) el término para presentar las solicitudes; (ii) los requisitos para el pago; (iii) el proceso de verificación, control y pago; y, (iv) el término para resolver, reconocer y pagar las solicitudes presentadas.

**35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018<sup>9</sup>, permiten confirmar que el recobro es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas de presentación<sup>10</sup>, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral<sup>11</sup> y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).**

**La determinación adoptada en virtud del trámite se recogerá en una comunicación que contiene, entre otros datos: a) la fecha de expedición, b) el resumen de la información de cantidad y valor de recobros, c) las causales de glosa (si hubo lugar a ello), d) el resultado de la auditoría integral, e) la relación de los ítems aprobados parcialmente y e) las causales de no aprobación, cuando fuere el caso (art. 55, Resolución 1885 de 2018). Contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas.**

**Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo (art. 59, Resolución 1885 de 2018).**

<sup>7</sup> Cita textual: Por el cual se reglamenta el inciso 4° del artículo 11 de la Ley 1608 de 2013.

<sup>8</sup> Cita textual: Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Cita textual: Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Recobros 458 que pretende dar a conocer las funcionalidades y modo de uso de la Aplicación MYT458 (Sistema de recobros web), así como los requisitos generales para la radicación del recobro y la pre-auditoría, entre otros. Ver el siguiente enlace: <https://www.adres.gov.co/Portals/0/Recobros/MANUAL%20DE%20USUARIO%20RECOBROS%20458%20.pdf?ver=2017-08-18-170857-023>.

<sup>11</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Auditoría que describe las etapas y pasos que deberán efectuarse para organizar, presentar, revisar y verificar, validar, reconocer y pagar las facturas o documentos equivalentes relacionadas con los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC. Ver el siguiente enlace: [https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04\\_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%20C3%20ADa%20Recobros\\_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700](https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%20C3%20ADa%20Recobros_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700).

**36. La normativa descrita permite concluir que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.**

**37. Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la ADRES profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación.**

**Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos<sup>12</sup>, al proferir la comunicación referida (supra 36), la entidad crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que no hacían parte del PBS. Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que : (i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los cobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo<sup>13</sup>.**

**38. En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020<sup>14</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público, el cual se logra ‘mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyga [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración’. Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.**

39. Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas. Esto último no es gratuito. La creación de la Administradora de los Recursos del SGSSS, como se expuso en líneas anteriores (supra 27), tuvo como orientación primordial que el Estado jugara un papel más protagónico en la gestión y veeduría de los recursos, de suerte que se pudiera lograr el saneamiento definitivo de los cobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

<sup>12</sup> Cita textual: Rodríguez Rodríguez, L. (2005). Derecho Administrativo General y Colombiano. Editorial Temis S.A.

<sup>13</sup> Cita textual: Se debe recordar que la Corte ha considerado que las comunicaciones de las autoridades pueden ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando con su emisión se integre o se complete la actuación creadora o modificadora de situaciones jurídicas. Ver Sentencia SU-055 de 2018.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

40. Así las cosas, comoquiera que los procedimientos de recobro son la expresión de actuaciones administrativas regladas en cabeza de una entidad pública, es razonable que su control deba estar a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente que dicha jurisdicción 'está instituida para conocer [...] de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas'.

Planteamiento que se refuerza en el hecho de que, por medio de la demanda, también se busca el pago de perjuicios y las reparaciones de daños causados por el hecho y la omisión de una entidad pública, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante (supra 1). 41. Cabe concluir, con fundamento en las anteriores consideraciones, que las controversias relativas a los recobros efectuados por las EPS son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>15</sup>. Se destaca texto.

En este punto, esta judicatura encuentra necesario señalar que a efectos de propender por un adecuado trámite y decisión del proceso, el Consejo de Estado ha señalado que es obligación del juez encausar las pretensiones de la demanda, sostuvo:

"La acción -hoy el medio de control- adecuada es de gran relevancia, pues de ella penden la determinación y cumplimiento de presupuestos procesales de la acción y de la demanda, tales como: el requisito de procedibilidad, la caducidad de la acción y las formalidades de la demanda.

El cambio introducido con la reciente Ley 1437 de 2011 ya ha sido objeto de análisis por la comunidad jurídica, por cuanto ya no constituye una carga para quien acude a la administración de justicia el señalamiento del medio de control, sino a esta misma determinarlo, razón por la que no podrá haber decisiones inhibitorias con fundamento en una "indebida escogencia de la acción" (hoy medio de control), pero este avance, por demás afortunado y garantista, no reduce la preponderancia de su aplicación, en tanto **es el operador jurídico, sobretodo quien recibe de primera vez el escrito de postulación, el llamado a direccionar en forma acorde a derecho el medio de control pertinente a las necesidades del actor, así que su causa petendi y su formulación pretensional darán las pautas y los límites al juez para encausar su proceso.**"<sup>16</sup> Se destaca.

Al respecto, vale la pena recordar que la Ley 1437 de 2011, estableció en los artículos 138 y 140 los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. El primero para reclamar indemnización por daños derivados de la expedición de un acto administrativo ilegal y el segundo para aquellos eventos en los que la fuente del daño devenga de un hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal imputable al Estado<sup>17</sup>.

Eso sí, no se puede perder de vista que dicha Corporación ha aceptado, excepcionalmente, la posibilidad de formular la demanda de reparación directa en situaciones en las que están de por medio actos administrativos, así: i) cuando se pretende la reparación de los daños causados por un acto administrativo legal pero que genera daños *-daño especial-*, ii) cuando la fuente del daño proviene de la ejecución de un acto administrativo general que fue revocado o anulado por la

<sup>15</sup> Corte Constitucional, auto 389 de 2021.

<sup>16</sup> Cita textual: "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 16 de octubre de 2014. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Exp. 81001-23-33-000-2012-00039-02."

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata. Exp. 76001-23-33-009-2017-00764-01(61093).

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se haya consolidado la situación jurídica y iii) cuando el daño proviene de la ejecución irregular de un acto administrativo<sup>18</sup>, esto es cuando se trata de una operación administrativa.

Sin embargo, dichas hipótesis no se estructuran en el presente caso, pues lo cierto es que si bien la parte actora encausó sus pretensiones por la vía del medio de control de reparación directa, al fundamentar las pretensiones de la presente demanda, formuló reparos concretos de legalidad contra de los actos administrativos proferidos por el ADRES, pues afirmó que la decisión adoptada por dicha entidad en el marco del proceso administrativo fue expedida con transgresión de las normas en las que debía fundarse. Se destaca:

“El derecho al recobro de las prestaciones que se pretenden en la presente demanda, surge en primer lugar de la taxatividad de los beneficios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud (hoy Plan de Beneficios) y en segundo lugar, de la falta de inclusión de los que son objeto en la presente demanda en él, razón por la cual, no se encuentran calculados en la UPC, **y su reconocimiento y pago por parte de la EPS al prestador del servicio, generó un detrimento patrimonial que ésta no está obligada a soportar.**

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia contiene la cláusula general de responsabilidad del Estado, según la cual, éste responderá por los daños antijurídicos que le sean imputables por su acción u omisión; regla que resulta aplicable al proceso bajo estudio, en atención a que es una norma de aplicación amplia y que no es del resorte exclusivo de los procesos que se surten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La indemnización de los perjuicios que se causan en el ejercicio de la función administrativa, ya sea por parte de la administración o por un particular que ejerce función pública o administrativa, puede ser reclamada ante cualquier jurisdicción a la cual le sea atribuido el conocimiento del caso en particular.

Indica el citado artículo 90 Constitucional lo siguiente:

(...)

Desde la perspectiva de esta disposición y del desarrollo de la responsabilidad estatal, se ha establecido como regla general que cuando el patrimonio de una persona (natural o jurídica) resulta disminuido por la actividad del Estado y dicha aminoración no se encuentre normativamente justificada o que quien la sufre no está en la obligación de soportarla, éste (el Estado) deberá proceder a indemnizar los perjuicios causados, restableciendo el patrimonio de la víctima, dejándola en la misma situación que se encontraba antes de sufrirlos, o al menos, en la situación más cercana a ella.

Esta regla constitucional, se concatena con una de carácter legal que se encuentra regulada en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, norma que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 16. Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.”

**En este sentido, resulta jurídicamente viable afirmar que mí representada cuenta con el derecho adjetivo a acudir a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de la Seguridad Social, a reclamar el derecho económico que**

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 110 de abril de 2019. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Exp. 76001-23-33-008-2017-00743-01(61307).

**representan los recobros cuyo reconocimiento y pago fue negado en forma infundada por la demandada.**

**Respecto al derecho reclamado, se cuestionan los resultados de la actividad del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, que corresponden a la materialización de las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales se concretaron en una serie de perjuicios cuya indemnización se persigue en la presente demanda.**

**Precisamente, se pretende la indemnización de los perjuicios que se derivaron del resultado de la actuación administrativa iniciada por la EPS Sanitas S.A., en la cual, esta Empresa reclamó administrativamente de conformidad con el procedimiento especial establecido su derecho al reconocimiento y pago de las erogaciones que asumió por la prestación de servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), los cuales fueron negados por el administrador del Encargo Fiduciario del FOSYGA, atendiendo las políticas impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin incluir sustento jurídico coherente en el cual fundamente su posición de que los mismos se encontraban incluidos en el POS o que no se cumplieron los requisitos formales del recobro. Lo anteriormente expuesto implica que su negación no se sustentó en normas jurídicas, tal y como debió hacerlo.**

Como se demostrará a continuación, la operación adelantada en la calificación de los recobros reclamados por EPS Sanitas S.A., debió ceñirse estrictamente a la verificación de los servicios cuyo reconocimiento y pago exigía la EPS en las normas que desarrollan el POS, y su inclusión o no en él, lo cual le permitiría determinar si el recobro era o no procedente. De igual forma, verificar el cumplimiento de los demás requisitos legales establecidos para que su reconocimiento y pago fuera procedente.

**La desatención por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud generan una obligación cuyo acreedor es mi representada y que sitúa como deudor a la parte demandada, la cual está comprendida por el derecho económico que le fue negado,** incluyendo accesorios como lo son la pérdida del poder adquisitivo constante del dinero que no percibió en el momento respectivo, los gastos administrativos que asumió para efectos de brindar la prestación del servicio al cual no estaba constitucional y legalmente obligada a brindar.

Teniendo en cuenta que la prestación del servicio público esencial de la salud se encuentra bajo la dirección, orientación, regulación, control y vigilancia del Estado y éste fue delegado por autorización constitucional y legal a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, **su regulación atiende a postulados constitucionales y de derecho administrativo como lo es el principio de legalidad.**

**En relación con el principio de legalidad, se puede afirmar que por tratarse Colombia de un Estado Social de Derecho, en el cual, los actos de quienes la integran deben ajustarse al imperio de la Ley, éstos deben atender, en primer término los postulados de la Constitución Política, texto en el cual encontramos la primera cláusula que demarca las reglas de comportamiento a la cual se deben ajustar los particulares y los servidores públicos o los particulares que ejercen función administrativa**

(...)

Es así como quienes intervienen en las relaciones particulares o privadas sólo encuentran límites para actuar en lo que expresamente les señale el ordenamiento jurídico; **contrario a lo que sucede con quienes ejercen función administrativa como lo es la demandada, quienes sólo pueden actuar**

**conforme se lo señalen las normas que regulan su actividad y les está vedado incurrir en las prohibiciones que esta misma les plantee.**

**La relación que generó obligaciones a favor de mi representada, comporta el carácter de pública dado que se presenta entre una persona ficta de derecho privado (EPS Sanitas S.A.) y una entidad que ostenta la calidad de órgano del Estado (Ministerio de Salud y Protección Social) y la misma está relacionada con el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico le otorgó al ministerio referido, por lo cual se rige indudablemente por los postulados del derecho público, y por ende, por el principio de legalidad. De igual forma ni la Constitución ni la Ley despojaron dicha actividad de la aplicación de las reglas que imperan el derecho público.**

Respecto a las actuaciones que adelanta el Ministerio de Salud y Protección Social, no cabe duda que las mismas se rigen por las normas del derecho administrativo; **sin embargo, para agotar cualquier duda que pueda surgir respecto del carácter que ostentan las que adelanta el administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, el cual como ya se indicó, es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, y las cuales penden de las directrices fijadas por éste, me permito citar la sentencia C-510 de 2004, dictada por la Honorable Corte Constitucional en la cual se manifestó que las actuaciones que adelanta dicho encargo, están sometidas al derecho público**

(...)

**Al estar sometidos los actos y hechos del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA (hoy ADRES) y los del Ministerio de Salud y Protección Social al derecho público, sus funciones, actuaciones, sus derechos y obligaciones deben estar contenidos el marco normativo que los rige, operando en estos casos la taxatividad de los mismos. Es por esta razón que la negación del reconocimiento y pago de los derechos económicos pretendidos por mi representada y que están vinculados con las sumas resultantes de la prestación de servicios no incluidos en el POS, debe fundarse en reglas jurídicas contenidas en las normas que reglan la actividad.**

**La anterior afirmación se fundamenta, además de lo enunciado respecto al principio de legalidad y a la taxatividad de las actividades, procedimientos, derechos y obligaciones sujetas al derecho público, en las normas concretas que regulan la actividad, según las cuales los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud –POS- (hoy Plan de Beneficios), son taxativos(...)**

La culpa o negligencia como error de conducta del demandado, se constituye en el elemento ‘título de atribución’ de responsabilidad en este caso, **como quiera que las glosas invocadas por la entidad demandada a los recobros objeto de reclamación, son injustificadas, toda vez que los servicios de salud objeto del recobro no formaban parte del Plan Obligatorio de Salud –POS- y en consecuencia no se encontraban costeados por la UPC reconocida por el Estado a las EPS.**

Pese a tratarse de servicios NO POS, las solicitudes de recobro presentadas en su momento por EPS Sanitas S.A. ante el Consorcio administrador del FOSYGA, fueron glosadas obstruyendo el derecho al pago que le asistía por autorizar servicios no POS que se encontraban a cargo del Estado, por lo que era su obligación efectuar el pago de las mencionadas prestaciones.

**En cuanto a la orden impartida por el Juez de Tutela mediante el fallo, está es una decisión judicial de obligatorio cumplimiento tanto para las EPS como para la Nación- Ministerio de Salud y Protección Social.**

(...)

Así las cosas, el Ministerio de Salud y de la Protección Social representada a través del consorcio administrador del Fosyga, no podía válidamente desconocer la orden judicial emanada del juez de tutela que dispuso la prestación del servicio No Pos y en consecuencia el correspondiente reembolso por el valor de su importe.

De igual manera, resulta palmario, a la luz de los fundamentos de hecho y de derecho de la presente demanda, que EPS Sanitas no se encontraba obligada a asumir la cobertura económica de servicios de salud no cubiertos por el POS ni a soportar la carga y el perjuicio que está situación representa, toda vez que para estos eventos se estableció el recobro al FOSYGA, como mecanismo para evitar dicho perjuicio; sin embargo cuando éste se niega a realizar el reembolso y rechaza el reconocimiento y pago de las sumas objeto de recobro por las aquí demandantes, trae como consecuencia un daño antijurídico”. Se destaca texto.

Dilucidado lo anterior, el Despacho considera que aunque la parte demandante sustentó la configuración de un daño antijurídico que deviene de una “operación administrativa”, lo cierto es que esta afirmación por sí sola no tiene la virtualidad de cambiar el origen del daño.

Sobre el punto, es importante recalcar que al dirimir el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Veintidós Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá en el asunto de la referencia, el argumento central que usó la Corte Constitucional para asignarle la competencia en estos casos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo es que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo, en donde el ADRES profiere actos administrativos que crean una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que ésta dispensó y que no hacían parte del PBS<sup>19</sup>.

En esa medida, el Despacho encuentra que el asunto de la referencia debe ser ventilado a través del medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho en los términos del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, pues este no es un caso que se ajuste a las situaciones excepcionales para formular demanda de reparación directa cuando el daño se deriva de actos administrativos.

## **2. Caducidad**

El Despacho, como lo enseña la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en casos como el presente en los que la causa del daño son actos administrativos, procede al estudio de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que era la vía por el cual se debía encauzar las pretensiones que ahora se analizan<sup>20</sup>.

La caducidad es una sanción por el ejercicio extemporáneo de las acciones judiciales. De forma que, cuando la demanda se plantea por fuera de los términos establecidos en la ley se pierde la posibilidad de acudir al juez para hacer efectivo

---

<sup>19</sup> 03AutoDirimeConflicto.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087). En este caso, se decidió un recurso de apelación formulado contra un auto que rechazó la demanda por estructurarse el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pese a que la parte actora alegaba que había efectuarse el cómputo de este término con fundamento en el binomio establecido para el medio de control de reparación directa.

el derecho sustancial presuntamente desconocido, para el caso, la posibilidad de que la parte demandante logre el pago de los recobros en debate.

Ahora, es preciso señalar que el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 regula el término de caducidad en los siguientes términos:

“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;”

En este orden de ideas, el término que tenía la parte actora para cuestionar la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se rechazó el pago de los recobros en cuestión y solicitar, en consecuencia, el restablecimiento era de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente a la recepción de la comunicación No. UTF2014-OPE24690, esto es, el 16 de agosto de 2017<sup>21</sup>, lo que se traduce en que el mismo feneció el 18 de diciembre siguiente<sup>22</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 24 de abril de 2019<sup>23</sup> y la demanda fue radicada el 9 de julio de 2019<sup>24</sup>, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

Precisado lo anterior, el Despacho debe señalar que dado que en el presente caso se ha estructurado el fenómeno de la caducidad, no es posible adoptar decisión alguna con miras al saneamiento del litigio esto es con miras a que se tramite el medio de control de nulidad y restablecimientos por el juez natural de este tipo de actos, que, en este caso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, sería la sección primera de los juzgados administrativos del circuito de Bogotá.

En un caso similar, el Consejo de Estado determinó:

“30. No obstante lo anterior, la Subsección considera pertinente señalar que en supuestos fácticos como el *sub examine*, no es posible adecuar las pretensiones de reparación directa a unas de nulidad y restablecimiento del derecho y de manera consecencial, ordenar la admisión de la demanda por parte del Tribunal de primera instancia. Esto, en razón a que el medio de control de legalidad de carácter subjetivo fue impetrado el 15 de noviembre de 2016 (f. 15, c. 1), es decir, con posterioridad al vencimiento de los 4 meses contados a partir de la notificación de los actos que materializaron los supuestos daños al afectado -26 de noviembre y 10 de diciembre de 2014-<sup>25</sup>, y sin que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial lograra suspender dicho término -10 de marzo de 2016-<sup>26</sup>, por lo que se perfeccionó la caducidad.

31. En relación al conteo del fenómeno extintivo en el *sub lite*, contrario a lo afirmado por el extremo demandante, la Sala estima que el mismo se inició a partir del día siguiente de la notificación de las resoluciones n.º 6192 de 13 de agosto de 2014 y n.º 6155 de 13 de agosto de 2014, expedidas por el agente especial liquidador de Solsalud E.P.S., lo cual acaeció el 10 de diciembre y el 26

<sup>21</sup> Folio 283, 01Demanda.

<sup>22</sup> Se deja constancia de que el 17 de diciembre de 2017 era día inhábil.

<sup>23</sup> Folio 102, 08Memorial20220429Subsanacion.

<sup>24</sup> Folio 67, 01Demanda2.

<sup>25</sup> Tal como lo confiesa la parte actora en el hecho décimo quinto de la demanda (f. 4-5, c. 1) Así mismo, los extremos señalados son coincidentes con los reflejados en las constancias de notificación de los actos administrativos citados (f. 395-396, c. 2) y (f. 529-530, c. 2).

<sup>26</sup> Constancia de no conciliación expedida por la Procuraduría 23 Judicial II para asuntos administrativos de Cúcuta (f. 645, c. 3).

de noviembre de 2014, respectivamente, pues es a través de estos actos donde de manera definitiva se materializó el daño reclamado consistente el no pago de los servicios médicos que la clínica actora presuntamente prestó a la entidad promotora de salud Solsalud.

(...)

34. En conclusión, esta Corporación deberá confirmar, por las razones expuestas en este proveído, la decisión emanada del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, respecto a la procedencia del rechazo de plano de la demanda interpuesta por la clínica Ceginob Ltda., por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>27</sup>.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado 58 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera**,

### III. RESUELVE

**Primero: Rechazar la demanda** de la referencia, por las razones expuestas en la presente providencia.

**Segundo:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría, **archivar** el expediente previas las constancias de rigor.

### Notifíquese y cúmplase



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaria</p>
---

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087).

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **420d7bd107dd5246077605349f43343a31c5c28a256c74dc4234956f757a25c3**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:04 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001 -33-43-058-2020-00015-00  
**Demandante:** Empresa Promotora de Salud E.P.S. - Sanitas S.A.  
**Demandado:** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social - ADRES

#### REPARACIÓN DIRECTA

---

##### I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de reparación directa, la empresa promotora de salud Sanitas S.A. instauró demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES por lo que considera, una operación administrativa, que degeneró en el impago de quinientos cuarenta y cuatro (544) ítems, contenidos en cuatrocientos noventa y cinco (495) recobros.

##### II. CONSIDERACIONES

#### 1. Los presupuestos procesales que se deben analizar en este caso en atención a la causa que genera el daño

Sería del caso proceder a resolver sobre la admisión del asunto de la referencia, de no ser porque una vez revisado el expediente, el Despacho advierte que lo que denomina la parte actora como una operación administrativa, en realidad es un acto administrativo por medio del cual, el ADRES rechazó quinientos cuarenta y cuatro (544) ítems, contenidos en cuatrocientos noventa y cinco (495) recobros cuyo costo asciende a la suma de ciento cincuenta y nueve millones doscientos cuatro mil treinta y seis pesos con cuarenta centavos (\$159.204.036,40).

En esa medida, el Despacho debe recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido, en varias ocasiones, que la operación administrativa *“es un conjunto de actuaciones orientadas a la ejecución de la decisión legal o administrativa, es el cumplimiento o la ejecución de los actos administrativos, son medios para darle cumplimiento a lo decidido a través de los actos administrativos”*<sup>1</sup>.

Entre tanto, la doctrina ha diferenciado la operación administrativa del acto administrativo, así: *“la diferencia más relevante es la de que el acto administrativo es una declaración, constitutiva de un acto jurídico en sentido estricto, es decir,*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de febrero de 2014. C.P. Olga Melida Valle De De La Hoz. Exp. 25000-23-26-000-2000-02643-01(27487).

*que produce o crea situaciones jurídicas de forma inmediata y directa, en cualquiera de las formas ya comentadas, en términos de derechos y de obligaciones, por lo tanto, se agota en el plano formal o teórico; mientras que la operación administrativa es una acción o actividad material o técnica y por lo mismo produce efectos de hecho (la demolición, el desalojo, etc.), cuyas implicaciones jurídicas son eventuales e indirectas en tanto dependen de otro acto jurídico como es la sentencia, en caso de que se haga uso de la acción de reparación directa (...)*<sup>2</sup>.

En estas circunstancias, para el Despacho las actuaciones adelantadas por el ADRES no se ajustan a lo que la doctrina y la jurisprudencia han considerado como una operación administrativa. En efecto, las pruebas allegadas dan cuenta que dicha entidad profirió la respuesta a la objeción o subsanación del resultado de la auditoría presentada por la EPS de que trata el artículo 59 de la Resolución No. 1885 de 2018<sup>3</sup>.

Conclusión que se confirma con lo esbozado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en reciente pronunciamiento, donde al dirimir el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, señaló:

“(...) 31. Así las cosas –descartada la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social–, para efectos de determinar la competencia para el conocimiento de este tipo de controversias, es necesario acudir a la cláusula que trae el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica que ‘[l]a Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa’.

32. En este punto es necesario precisar que el procedimiento de recobro constituye una garantía a favor de las EPS, con la finalidad de que estas puedan reclamar el reembolso de los servicios y tecnologías prestados en virtud de una orden judicial en el marco de una acción de tutela, o de una orden proferida por los comités técnicos científicos<sup>4</sup>; siendo que su prestación se ordenó a pesar de que, en principio, no podía ser cubierta por la EPS pues, estas tienen la obligación de ‘[...] suministrar, dentro de los límites establecidos en el numeral 5 del artículo 180, a cualquier persona que desee afiliarse y pague la cotización o tenga el subsidio correspondiente, el Plan Obligatorio de Salud [...]’<sup>5</sup>.

33. Mediante la Ley 1608 de 2013<sup>6</sup> el legislador adoptó una serie de medidas tendientes a mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud. Con miras a lograr tal objetivo, en su artículo 11, dispuso que ‘en el caso de los recobros y reclamaciones que se realizan al Fosyga cuya glosa de carácter administrativo hubiese sido notificada con anterioridad a la expedición de la

<sup>2</sup> BG, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. 7ª ed. Bogotá D.C.: Editorial ABC, 2016. 323 y 324 pp.

<sup>3</sup> Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Cita textual: El artículo 3.13 de la Resolución 1885 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, indica que el recobro es una “solicitud presentada por una entidad recobrante ante la ADRES con el fin de obtener el pago de cuentas por concepto de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, según corresponda, cuyo suministro fue garantizado a sus afiliados y prescrito por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela”.

<sup>5</sup> Cita textual: Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.

<sup>6</sup> Cita textual: Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

presente Ley, y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la acción contenciosa administrativa correspondiente, solo se exigirán para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación'. A su turno, este artículo fue reglamentado por el Decreto 347 de 2013<sup>7</sup>, el cual, en su artículo 4, enunció los elementos esenciales que debían ser tenidos en cuenta por las entidades recobrantes a fin de demostrar la existencia de la obligación.

34. Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017<sup>8</sup> se establecieron las condiciones generales de operación de la entidad. Así, en la subsección 1 de la sección 5, se establecieron normas relativas al reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC, entre las que destacan aquellas que definen (i) el término para presentar las solicitudes; (ii) los requisitos para el pago; (iii) el proceso de verificación, control y pago; y, (iv) el término para resolver, reconocer y pagar las solicitudes presentadas.

**35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018<sup>9</sup>, permiten confirmar que el recobro es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas de presentación<sup>10</sup>, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral<sup>11</sup> y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).**

**La determinación adoptada en virtud del trámite se recogerá en una comunicación que contiene, entre otros datos: a) la fecha de expedición, b) el resumen de la información de cantidad y valor de recobros, c) las causales de glosa (si hubo lugar a ello), d) el resultado de la auditoría integral, e) la relación de los ítems aprobados parcialmente y e) las causales de no aprobación, cuando fuere el caso (art. 55, Resolución 1885 de 2018). Contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas.**

**Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo (art. 59, Resolución 1885 de 2018).**

<sup>7</sup> Cita textual: Por el cual se reglamenta el inciso 4° del artículo 11 de la Ley 1608 de 2013.

<sup>8</sup> Cita textual: Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Cita textual: Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Recobros 458 que pretende dar a conocer las funcionalidades y modo de uso de la Aplicación MYT458 (Sistema de recobros web), así como los requisitos generales para la radicación del recobro y la pre-auditoría, entre otros. Ver el siguiente enlace: <https://www.adres.gov.co/Portals/0/Recobros/MANUAL%20DE%20USUARIO%20RECOBROS%20458%20.pdf?ver=2017-08-18-170857-023>.

<sup>11</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Auditoría que describe las etapas y pasos que deberán efectuarse para organizar, presentar, revisar y verificar, validar, reconocer y pagar las facturas o documentos equivalentes relacionadas con los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC. Ver el siguiente enlace: [https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04\\_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros\\_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700](https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700).

**36. La normativa descrita permite concluir que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.**

**37. Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la ADRES profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación.**

**Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos<sup>12</sup>, al proferir la comunicación referida (supra 36), la entidad crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que no hacían parte del PBS. Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que : (i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los recobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo<sup>13</sup>.**

**38. En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020<sup>14</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público, el cual se logra ‘mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyga [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración’. Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.**

**39. Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas. Esto último no es gratuito. La creación de la Administradora de los Recursos del SGSSS, como se expuso en líneas anteriores (supra 27), tuvo como orientación primordial que el Estado jugara un papel más protagónico en la gestión y veeduría de los recursos, de suerte que se pudiera lograr el saneamiento definitivo de los recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.**

---

<sup>12</sup> Cita textual: Rodríguez Rodríguez, L. (2005). Derecho Administrativo General y Colombiano. Editorial Temis S.A.

<sup>13</sup> Cita textual: Se debe recordar que la Corte ha considerado que las comunicaciones de las autoridades pueden ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando con su emisión se integre o se complete la actuación creadora o modificadora de situaciones jurídicas. Ver Sentencia SU-055 de 2018.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

40. Así las cosas, comoquiera que los procedimientos de recobro son la expresión de actuaciones administrativas regladas en cabeza de una entidad pública, es razonable que su control deba estar a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente que dicha jurisdicción 'está instituida para conocer [...] de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas'.

Planteamiento que se refuerza en el hecho de que, por medio de la demanda, también se busca el pago de perjuicios y las reparaciones de daños causados por el hecho y la omisión de una entidad pública, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante (supra 1). 41. Cabe concluir, con fundamento en las anteriores consideraciones, que las controversias relativas a los recobros efectuados por las EPS son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>15</sup>. Se destaca texto.

En este punto, esta judicatura encuentra necesario señalar que a efectos de propender por un adecuado trámite y decisión del proceso, el Consejo de Estado ha señalado que es obligación del juez encausar las pretensiones de la demanda, sostuvo:

"La acción -hoy el medio de control- adecuada es de gran relevancia, pues de ella penden la determinación y cumplimiento de presupuestos procesales de la acción y de la demanda, tales como: el requisito de procedibilidad, la caducidad de la acción y las formalidades de la demanda.

El cambio introducido con la reciente Ley 1437 de 2011 ya ha sido objeto de análisis por la comunidad jurídica, por cuanto ya no constituye una carga para quien acude a la administración de justicia el señalamiento del medio de control, sino a esta misma determinarlo, razón por la que no podrá haber decisiones inhibitorias con fundamento en una "indebida escogencia de la acción" (hoy medio de control), pero este avance, por demás afortunado y garantista, no reduce la preponderancia de su aplicación, en tanto **es el operador jurídico, sobretodo quien recibe de primera vez el escrito de postulación, el llamado a direccionar en forma acorde a derecho el medio de control pertinente a las necesidades del actor, así que su causa petendi y su formulación pretensional darán las pautas y los límites al juez para encausar su proceso.**<sup>16</sup> Se destaca.

Al respecto, vale la pena recordar que la Ley 1437 de 2011, estableció en los artículos 138 y 140 los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. El primero para reclamar indemnización por daños derivados de la expedición de un acto administrativo ilegal y el segundo para aquellos eventos en los que la fuente del daño devenga de un hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal imputable al Estado<sup>17</sup>.

Eso sí, no se puede perder de vista que dicha Corporación ha aceptado, excepcionalmente, la posibilidad de formular la demanda de reparación directa en situaciones en las que están de por medio actos administrativos, así: i) cuando se pretende la reparación de los daños causados por un acto administrativo legal pero que genera daños *-daño especial-*, ii) cuando la fuente del daño proviene de la ejecución de un acto administrativo general que fue revocado o anulado por la

<sup>15</sup> Corte Constitucional, auto 389 de 2021.

<sup>16</sup> Cita textual: "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 16 de octubre de 2014. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Exp. 81001-23-33-000-2012-00039-02."

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata. Exp. 76001-23-33-009-2017-00764-01(61093).

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se haya consolidado la situación jurídica y iii) cuando el daño proviene de la ejecución irregular de un acto administrativo<sup>18</sup>, esto es cuando se trata de una operación administrativa.

Sin embargo, dichas hipótesis no se estructuran en el presente caso, pues lo cierto es que si bien la parte actora encausó sus pretensiones por la vía del medio de control de reparación directa, al fundamentar las pretensiones de la presente demanda, formuló reparos concretos de legalidad contra de los actos administrativos proferidos por el ADRES, pues afirmó que la decisión adoptada por dicha entidad en el marco del proceso administrativo fue expedida con transgresión de las normas en las que debía fundarse. Se destaca:

“Las tecnologías reclamadas no se encuentran incluidas en el POS (hoy Plan de Beneficios) y EPS Sanitas S.A. dio cumplimiento a los requisitos establecidos para el procedimiento especial de recobros.

El derecho al recobro de las prestaciones que se pretenden en la presente demanda, surge en primer lugar de la taxatividad de los beneficios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud (hoy Plan de Beneficios) y en segundo lugar, de la falta de inclusión de los que son objeto en la presente demanda en él, razón por la cual, no se encuentran calculados en la UPC, **y su reconocimiento y pago por parte de la EPS al prestador del servicio, generó un detrimento patrimonial que ésta no está obligada a soportar.**

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia contiene la cláusula general de responsabilidad del Estado, según la cual, éste responderá por los daños antijurídicos que le sean imputables por su acción u omisión; regla que resulta aplicable al proceso bajo estudio, en atención a que es una norma de aplicación amplia y que no es del resorte exclusivo de los procesos que se surten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La indemnización de los perjuicios que se causan en el ejercicio de la función administrativa, ya sea por parte de la administración o por un particular que ejerce función pública o administrativa, puede ser reclamada ante cualquier jurisdicción a la cual le sea atribuido el conocimiento del caso en particular.

Indica el citado artículo 90 Constitucional lo siguiente:

(...)

Desde la perspectiva de esta disposición y del desarrollo de la responsabilidad estatal, se ha establecido como regla general que cuando el patrimonio de una persona (natural o jurídica) resulta disminuido por la actividad del Estado y dicha aminoración no se encuentre normativamente justificada o que quien la sufre no está en la obligación de soportarla, éste (el Estado) deberá proceder a indemnizar los perjuicios causados, restableciendo el patrimonio de la víctima, dejándola en la misma situación que se encontraba antes de sufrirlos, o al menos, en la situación más cercana a ella.

Esta regla constitucional, se concatena con una de carácter legal que se encuentra regulada en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, norma que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 16. Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.”

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 110 de abril de 2019. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Exp. 76001-23-33-008-2017-00743-01(61307).

En este sentido, resulta jurídicamente viable afirmar que mí representada cuenta con el derecho adjetivo a acudir a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de la Seguridad Social, a reclamar **el derecho económico que representan los recobros cuyo reconocimiento y pago fue negado en forma infundada por la demandada.**

Respecto al derecho reclamado, se cuestionan los resultados de la actividad del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, que corresponden a la materialización de las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales se concretaron en una serie de perjuicios cuya indemnización se persigue en la presente demanda.

Precisamente, se pretende la indemnización de los perjuicios que se derivaron del resultado de la actuación administrativa iniciada por la EPS Sanitas S.A., en la cual, esta Empresa reclamó administrativamente de conformidad con el procedimiento especial establecido su derecho al reconocimiento y pago de las erogaciones que asumió por la prestación de servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), los cuales fueron negados por el administrador del Encargo Fiduciario del FOSYGA, atendiendo las políticas impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, **sin incluir sustento jurídico coherente en el cual fundamente su posición de que los mismos se encontraban incluidos en el POS o que no se cumplieron los requisitos formales del recobro. Lo anteriormente expuesto implica que su negación no se sustentó en normas jurídicas, tal y como debió hacerlo.**

Como se demostrará a continuación, la operación adelantada en la calificación de los recobros reclamados por EPS Sanitas S.A., debió ceñirse estrictamente a la verificación de los servicios cuyo reconocimiento y pago exigía la EPS en las normas que desarrollan el POS, y su inclusión o no en él, lo cual le permitiría determinar si el recobro era o no procedente. De igual forma, verificar el cumplimiento de los demás requisitos legales establecidos para que su reconocimiento y pago fuera procedente.

La desantención por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud generan una obligación cuyo acreedor es mi representada y que sitúa como deudor a la parte demandada, la cual está comprendida por el **derecho económico que le fue negado**, incluyendo accesorios como lo son la pérdida del poder adquisitivo constante del dinero que no percibió en el momento respectivo, los gastos administrativos que asumió para efectos de brindar la prestación del servicio al cual no estaba constitucional y legalmente obligada a brindar.

Teniendo en cuenta que la prestación del servicio público esencial de la salud se encuentra bajo la dirección, orientación, regulación, control y vigilancia del Estado y éste fue delegado por autorización constitucional y legal a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, **su regulación atiende a postulados constitucionales y de derecho administrativo como lo es el principio de legalidad.**

En relación con el principio de legalidad, se puede afirmar que por tratarse Colombia de un Estado Social de Derecho, en el cual, los actos de quienes la integran deben ajustarse al imperio de la Ley, éstos deben atender, en primer término los postulados de la Constitución Política, texto en el cual encontramos la primera cláusula que demarca las reglas de comportamiento a la cual se deben ajustar los particulares y los servidores públicos o los particulares que ejercen función administrativa

(...)

Es así como quienes intervienen en las relaciones particulares o privadas sólo encuentran límites para actuar en lo que expresamente les señale el ordenamiento jurídico; **contrario a lo que sucede con quienes ejercen función administrativa como lo es la demandada, quienes sólo pueden actuar conforme se lo señalen las normas que regulan su actividad y les está vedado incurrir en las prohibiciones que esta misma les plantee.**

**La relación que generó obligaciones a favor de mi representada, comporta el carácter de pública dado que se presenta entre una persona ficta de derecho privado (EPS Sanitas S.A.) y una entidad que ostenta la calidad de órgano del Estado (Ministerio de Salud y Protección Social) y la misma está relacionada con el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico le otorgó al ministerio referido, por lo cual se rige indudablemente por los postulados del derecho público, y por ende, por el principio de legalidad. De igual forma ni la Constitución ni la Ley despojaron dicha actividad de la aplicación de las reglas que imperan el derecho público.**

Respecto a las actuaciones que adelanta el Ministerio de Salud y Protección Social, no cabe duda que las mismas se rigen por las normas del derecho administrativo; **sin embargo, para agotar cualquier duda que pueda surgir respecto del carácter que ostentan las que adelanta el administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, el cual como ya se indicó, es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, y las cuales penden de las directrices fijadas por éste, me permito citar la sentencia C-510 de 2004, dictada por la Honorable Corte Constitucional en la cual se manifestó que las actuaciones que adelanta dicho encargo, están sometidas al derecho público**

(...)

**Al estar sometidos los actos y hechos del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA (hoy ADRES) y los del Ministerio de Salud y Protección Social al derecho público, sus funciones, actuaciones, sus derechos y obligaciones deben estar contenidos el marco normativo que los rige, operando en estos casos la taxatividad de los mismos. Es por esta razón que la negación del reconocimiento y pago de los derechos económicos pretendidos por mi representada y que están vinculados con las sumas resultantes de la prestación de servicios no incluidos en el POS, debe fundarse en reglas jurídicas contenidas en las normas que reglan la actividad.**

**La anterior afirmación se fundamenta, además de lo enunciado respecto al principio de legalidad y a la taxatividad de las actividades, procedimientos, derechos y obligaciones sujetas al derecho público, en las normas concretas que regulan la actividad, según las cuales los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud –POS- (hoy Plan de Beneficios), son taxativos(...)**

La culpa o negligencia como error de conducta del demandado, se constituye en el elemento 'título de atribución' de responsabilidad en este caso, como quiera que **las glosas invocadas por la entidad demandada a los recobros objeto de reclamación, son injustificadas, toda vez que los servicios de salud objeto del recobro no formaban parte del Plan Obligatorio de Salud –POS- y en consecuencia no se encontraban costeados por la UPC reconocida por el Estado a las EPS.**

Pese a tratarse de servicios NO POS, las solicitudes de recobro presentadas en su momento por EPS Sanitas S.A. ante el Consorcio administrador del FOSYGA, fueron glosadas obstruyendo el derecho al pago que le asistía por autorizar servicios no POS que se encontraban a cargo del Estado, por lo que era su obligación efectuar el pago de las mencionadas prestaciones.

**En cuanto a la orden impartida por el Juez de Tutela mediante el fallo, está es una decisión judicial de obligatorio cumplimiento tanto para las EPS como para la Nación- Ministerio de Salud y Protección Social.**

(...)

Así las cosas, el Ministerio de Salud y de la Protección Social representada a través del consorcio administrador del Fosyga, no podía válidamente desconocer la orden judicial emanada del juez de tutela que dispuso la prestación del servicio No Pos y en consecuencia el correspondiente reembolso por el valor de su importe.

De igual manera, resulta palmario, a la luz de los fundamentos de hecho y de derecho de la presente demanda, que EPS Sanitas no se encontraba obligada a asumir la cobertura económica de servicios de salud no cubiertos por el POS ni a soportar la carga y el perjuicio que está situación representa, toda vez que para estos eventos se estableció el recobro al FOSYGA, como mecanismo para evitar dicho perjuicio; sin embargo cuando éste se niega a realizar el reembolso y rechaza el reconocimiento y pago de las sumas objeto de recobro por las aquí demandantes, trae como consecuencia un daño antijurídico”.

Dilucidado lo anterior, el Despacho considera que aunque la parte demandante sustentó la configuración de un daño antijurídico que deviene de una “operación administrativa”, lo cierto es que esta afirmación por sí sola no tiene la virtualidad de cambiar el origen del daño.

Sobre el punto, es importante recalcar que al dirimir el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá en el asunto de la referencia, el argumento central que usó la Corte Constitucional para asignarle la competencia en estos casos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo es que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo, en donde el ADRES profiere actos administrativos que crean una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que ésta dispensó y que no hacían parte del PBS<sup>19</sup>.

En esa medida, el Despacho encuentra que el asunto de la referencia debe ser ventilado a través del medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho en los términos del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, pues este no es un caso que se ajuste a las situaciones excepcionales para formular demanda de reparación directa cuando el daño se deriva de actos administrativos.

## **2. Caducidad**

El Despacho, como lo enseña la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en casos como el presente en los que la causa del daño son actos administrativos, procede al estudio de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que era la vía por el cual se debía encauzar las pretensiones que ahora se analizan<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> 03AutoDirimeConflicto.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087). En este caso, se decidió un recurso de apelación formulado contra un auto que rechazó la demanda por estructurarse el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pese a que la parte actora alegaba que había efectuarse el cómputo de este término con fundamento en el binomio establecido para el medio de control de reparación directa.

La caducidad es una sanción por el ejercicio extemporáneo de las acciones judiciales. De forma que, cuando la demanda se plantea por fuera de los términos establecidos en la ley se pierde la posibilidad de acudir al juez para hacer efectivo el derecho sustancial presuntamente desconocido, para el caso, la posibilidad de que la parte demandante logre el pago de los recobros en debate.

Ahora, es preciso señalar que el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 regula el término de caducidad en los siguientes términos:

“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;”

En este orden de ideas, el término que tenía la parte actora para cuestionar la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se rechazó el pago de los recobros en cuestión y solicitar, el correspondiente restablecimiento era de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

Sin embargo, atendiendo a que en el presente asunto, se produjeron diferentes actuaciones administrativas, el Despacho procederá a la revisión del término de caducidad previsto en el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 en los siguientes términos:

- **Paquete MYT04011601**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04011601, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-11703 el 12 de abril de 2016<sup>21</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 16 de agosto siguiente<sup>22</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019<sup>23</sup> y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019<sup>24</sup>, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04011701**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04011701, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-23564 el 10 de julio de 2017<sup>25</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 14 de noviembre siguiente<sup>26</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04011801**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04011801, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-34601 el 27 de

<sup>21</sup> Folio 66, 05Memorial20220428Subsanacion.

<sup>22</sup> Se deja constancia de que el 13 de octubre de 2016 era día inhábil.

<sup>23</sup> Folios 116-120, 01Demanda (foliatura manuscrita).

<sup>24</sup> Folio 122, ibídem.

<sup>25</sup> Folio 66, 05Memorial20220428Subsanacion

<sup>26</sup> Se deja constancia de que el 11 de noviembre de 2017 era día inhábil.

julio de 2018<sup>27</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 28 de noviembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04021602**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04021602, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-12554 el 25 de mayo de 2016<sup>28</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 26 de septiembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04021702**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04021702, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-24069 el 21 de julio de 2017<sup>29</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 22 de noviembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04031603**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04031603, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-12673 el 3 de junio de 2016<sup>30</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 4 de octubre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04031703**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04031703, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-24699 el 18 de agosto de 2017<sup>31</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 19 de diciembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04041604**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04041604, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-13001 el 6 de julio de 2016<sup>32</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 8 de noviembre

---

<sup>27</sup> Folio 64, 01Demanda (foliatura manuscrita).

<sup>28</sup> Folio 66, 05Memorial20220428Subsanacion.

<sup>29</sup> Folio 67, 01Demanda (foliatura manuscrita).

<sup>30</sup> Folio 70, ibídem.

<sup>31</sup> Folio 73, ibídem

<sup>32</sup> Folio 76, ibídem.

siguiente<sup>33</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04041704**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04041704, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-24690 el 18 de agosto de 2017<sup>34</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 19 de diciembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04051605**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04051605, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-14090 el 14 de septiembre de 2016<sup>35</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 16 de enero de 2017<sup>36</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04061606**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04061606, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-14102 el 15 de septiembre de 2016<sup>37</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 16 de enero de 2017, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04071607**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04071607, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-14537 el 10 de octubre de 2016<sup>38</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 11 de enero de 2017, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04081308**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04081308, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTNF-OPE-4020 el 25 de noviembre de 2013<sup>39</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 26 de

---

<sup>33</sup> Se deja constancia de que el 7 de noviembre de 2016 era día inhábil.

<sup>34</sup> Folio 79, 01Demanda (foliatura manuscrita).

<sup>35</sup> Folio 82, ibídem.

<sup>36</sup> Se deja constancia de que el 15 de enero de 2017 era día inhábil.

<sup>37</sup> Folio 85, 01Demanda (foliatura manuscrita).

<sup>38</sup> Folio 88, ibídem.

<sup>39</sup> Folio 66, 05Memorial20220428Subsanacion.

marzo de 2014, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04081608**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04081608, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-16351 el 21 de diciembre de 2016<sup>40</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 24 de abril de 2017<sup>41</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04091609**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04091609, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-16563 el 10 de enero de 2017<sup>42</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 11 de mayo siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04101610**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04101610, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-16780 el 23 de enero de 2017<sup>43</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 24 de mayo de siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04111611**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04111611, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-19900 el 8 de marzo de 2017, lo que implica que el término de caducidad feneció el 10 de marzo siguiente<sup>44</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04121312**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04121312, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTNF-DO-2730 el 3 de abril de 2014<sup>45</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 4 de agosto siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de

---

<sup>40</sup> Folio 66, 05Memorial20220428Subsanacion.

<sup>41</sup> Se deja constancia de que el 22 de abril de 2017 era día inhábil.

<sup>42</sup> Folio 95, 01Demanda (foliatura manuscrita).

<sup>43</sup> Folio 98, ibídem.

<sup>44</sup> Folio 101, ibídem.

<sup>45</sup> Folio 66, 05Memorial20220428Subsanacion.

diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04121512**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04121512, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-10704 el 2 de marzo de 2016<sup>46</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 5 de julio siguiente<sup>47</sup>, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04121612**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04121612, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-22041 el 11 de mayo de 2017<sup>48</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 12 de octubre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 5 de diciembre de 2019 y la demanda fue radicada el 15 de marzo de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

Precisado lo anterior, el Despacho debe señalar que dado que en el presente caso se ha estructurado el fenómeno de la caducidad, no es posible adoptar decisión alguna con miras al saneamiento del litigio esto es con miras a que se tramite el medio de control de nulidad y restablecimientos por el juez natural de este tipo de actos, que, en este caso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, sería la sección primera de los juzgados administrativos del circuito de Bogotá.

En un caso similar, el Consejo de Estado determinó:

“30. No obstante lo anterior, la Subsección considera pertinente señalar que en supuestos fácticos como el *sub examine*, no es posible adecuar las pretensiones de reparación directa a unas de nulidad y restablecimiento del derecho y de manera consecencial, ordenar la admisión de la demanda por parte del Tribunal de primera instancia. Esto, en razón a que el medio de control de legalidad de carácter subjetivo fue impetrado el 15 de noviembre de 2016 (f. 15, c. 1), es decir, con posterioridad al vencimiento de los 4 meses contados a partir de la notificación de los actos que materializaron los supuestos daños al afectado -26 de noviembre y 10 de diciembre de 2014-<sup>49</sup>, y sin que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial lograra suspender dicho término -10 de marzo de 2016-<sup>50</sup>, por lo que se perfeccionó la caducidad.

31. En relación al conteo del fenómeno extintivo en el *sub lite*, contrario a lo afirmado por el extremo demandante, la Sala estima que el mismo se inició a partir del día siguiente de la notificación de las resoluciones n.º 6192 de 13 de agosto de 2014 y n.º 6155 de 13 de agosto de 2014, expedidas por el agente especial liquidador de Solsalud E.P.S., lo cual acaeció el 10 de diciembre y el 26

---

<sup>46</sup> Folio 66, 05Memorial20220428Subsanacion.

<sup>47</sup> Se deja constancia de que el 3 de julio de 2016 era día inhábil.

<sup>48</sup> Folio 109, 01Demanda (foliatura manuscrita).

<sup>49</sup> Tal como lo confiesa la parte actora en el hecho décimo quinto de la demanda (f. 4-5, c. 1) Así mismo, los extremos señalados son coincidentes con los reflejados en las constancias de notificación de los actos administrativos citados (f. 395-396, c. 2) y (f. 529-530, c. 2).

<sup>50</sup> Constancia de no conciliación expedida por la Procuraduría 23 Judicial II para asuntos administrativos de Cúcuta (f. 645, c. 3).

de noviembre de 2014, respectivamente, pues es a través de estos actos donde de manera definitiva se materializó el daño reclamado consistente el no pago de los servicios médicos que la clínica actora presuntamente prestó a la entidad promotora de salud Solsalud.

(...)

34. En conclusión, esta Corporación deberá confirmar, por las razones expuestas en este proveído, la decisión emanada del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, respecto a la procedencia del rechazo de plano de la demanda interpuesta por la clínica Ceginob Ltda., por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>51</sup>.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado 58 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera**,

### III. RESUELVE

**Primero: Rechazar la demanda** de la referencia, por las razones expuestas en la presente providencia.

**Segundo:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría, **archivar** el expediente previas las constancias de rigor.

**Notifíquese y cúmplase**

**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaría</p>
---

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087).

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **7558da701ce85cd948df9f8d9d4af80a1cbfcfe60aad721cfa8ee4ac55b342bc**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:05 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2020-00016-00  
**Demandante:** entidad promotora de Salud E.P.S. - Sanitas S.A.  
**Demandado:** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social - ADRES

#### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

##### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de reparación directa, la empresa promotora de salud Sanitas S.A. instauró demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES por lo que considera, una operación administrativa, que degeneró en el impago de cuatrocientos doce (412) ítems, contenidos en trescientos noventa y un (391) recobros.

##### **II. CONSIDERACIONES**

###### **1. Los presupuestos procesales que se deben analizar en este caso en atención a la causa que genera el daño**

Sería del caso proceder a resolver sobre la admisión del asunto de la referencia, de no ser porque una vez revisado el expediente, el Despacho advierte que lo que denomina la parte actora como una operación administrativa, en realidad es un acto administrativo por medio del cual, el ADRES rechazó cuatrocientos doce (412) ítems, contenidos en trescientos noventa y un (391) recobros cuyo costo asciende a la suma de cincuenta y cuatro millones seiscientos cincuenta y ocho mil quinientos quince pesos con setenta y dos centavos (\$54.658.515,72).

En esa medida, el Despacho debe recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido, en varias ocasiones, que la operación administrativa *“es un conjunto de actuaciones orientadas a la ejecución de la decisión legal o administrativa, es el cumplimiento o la ejecución de los actos administrativos, son medios para darle cumplimiento a lo decidido a través de los actos administrativos”*<sup>1</sup>.

Entre tanto, la doctrina ha diferenciado la operación administrativo del acto administrativo, así: *“la diferencia más relevante es la de que el acto administrativo*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de febrero de 2014. C.P. Olga Melida Valle De De La Hoz. Exp. 25000-23-26-000-2000-02643-01(27487).

*es una declaración, constitutiva de un acto jurídico en sentido estricto, es decir, que produce o crea situaciones jurídicas de forma inmediata y directa, en cualquiera de las formas ya comentadas, en términos de derechos y de obligaciones, por lo tanto, se agota en el plano formal o teórico; mientras que la operación administrativa es una acción o actividad material o técnica y por lo mismo produce efectos de hecho (la demolición, el desalojo, etc.), cuyas implicaciones jurídicas son eventuales e indirectas en tanto dependen de otro acto jurídico como es la sentencia, en caso de que se haga uso de la acción de reparación directa (...)”<sup>2</sup>.*

En estas circunstancias, para el Despacho las actuaciones adelantadas por el ADRES no se ajustan a lo que la doctrina y la jurisprudencia han considerado como una operación administrativa. En efecto, las pruebas allegadas dan cuenta que dicha entidad profirió la respuesta a la objeción o subsanación del resultado de la auditoría presentada por la EPS de que trata el artículo 59 de la Resolución No. 1885 de 2018<sup>3</sup>.

Conclusión que se confirma con lo esbozado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en reciente pronunciamiento, donde al dirimir el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 6° Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, señaló:

“(…) 31. Así las cosas –descartada la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social–, para efectos de determinar la competencia para el conocimiento de este tipo de controversias, es necesario acudir a la cláusula que trae el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica que ‘[l]a Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa’.

32. En este punto es necesario precisar que el procedimiento de recobro constituye una garantía a favor de las EPS, con la finalidad de que estas puedan reclamar el reembolso de los servicios y tecnologías prestados en virtud de una orden judicial en el marco de una acción de tutela, o de una orden proferida por los comités técnicos científicos<sup>4</sup>; siendo que su prestación se ordenó a pesar de que, en principio, no podía ser cubierta por la EPS pues, estas tienen la obligación de ‘[...] suministrar, dentro de los límites establecidos en el numeral 5 del artículo 180, a cualquier persona que desee afiliarse y pague la cotización o tenga el subsidio correspondiente, el Plan Obligatorio de Salud [...]’<sup>5</sup>.

33. Mediante la Ley 1608 de 2013<sup>6</sup> el legislador adoptó una serie de medidas tendientes a mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud. Con miras a lograr tal objetivo, en su artículo 11, dispuso que ‘en el caso de los recobros y reclamaciones que se realizan al Fosyga cuya glosa de carácter

<sup>2</sup> BG, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. 7ª ed. Bogotá D.C.: Editorial ABC, 2016. 323 y 324 pp.

<sup>3</sup> Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Cita textual: El artículo 3.13 de la Resolución 1885 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, indica que el recobro es una “solicitud presentada por una entidad recobrante ante la ADRES con el fin de obtener el pago de cuentas por concepto de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, según corresponda, cuyo suministro fue garantizado a sus afiliados y prescrito por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela”.

<sup>5</sup> Cita textual: Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.

<sup>6</sup> Cita textual: Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

administrativo hubiese sido notificada con anterioridad a la expedición de la presente Ley, y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la acción contenciosa administrativa correspondiente, solo se exigirán para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación'. A su turno, este artículo fue reglamentado por el Decreto 347 de 2013<sup>7</sup>, el cual, en su artículo 4, enunció los elementos esenciales que debían ser tenidos en cuenta por las entidades recobrantes a fin de demostrar la existencia de la obligación.

34. Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017<sup>8</sup> se establecieron las condiciones generales de operación de la entidad. Así, en la subsección 1 de la sección 5, se establecieron normas relativas al reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC, entre las que destacan aquellas que definen (i) el término para presentar las solicitudes; (ii) los requisitos para el pago; (iii) el proceso de verificación, control y pago; y, (iv) el término para resolver, reconocer y pagar las solicitudes presentadas.

**35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018<sup>9</sup>, permiten confirmar que el recobro es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas de presentación<sup>10</sup>, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral<sup>11</sup> y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).**

**La determinación adoptada en virtud del trámite se recogerá en una comunicación que contiene, entre otros datos: a) la fecha de expedición, b) el resumen de la información de cantidad y valor de recobros, c) las causales de glosa (si hubo lugar a ello), d) el resultado de la auditoría integral, e) la relación de los ítems aprobados parcialmente y e) las causales de no aprobación, cuando fuere el caso (art. 55, Resolución 1885 de 2018). Contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas.**

**Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo (art. 59, Resolución 1885 de 2018).**

<sup>7</sup> Cita textual: Por el cual se reglamenta el inciso 4° del artículo 11 de la Ley 1608 de 2013.

<sup>8</sup> Cita textual: Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Cita textual: Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Recobros 458 que pretende dar a conocer las funcionalidades y modo de uso de la Aplicación MYT458 (Sistema de recobros web), así como los requisitos generales para la radicación del recobro y la pre-auditoría, entre otros. Ver el siguiente enlace: <https://www.adres.gov.co/Portals/0/Recobros/MANUAL%20DE%20USUARIO%20RECOBROS%20458%20.pdf?ver=2017-08-18-170857-023>.

<sup>11</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Auditoría que describe las etapas y pasos que deberán efectuarse para organizar, presentar, revisar y verificar, validar, reconocer y pagar las facturas o documentos equivalentes relacionadas con los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC. Ver el siguiente enlace: [https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04\\_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros\\_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700](https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700).

**36. La normativa descrita permite concluir que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.**

**37. Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la ADRES profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación.**

**Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos<sup>12</sup>, al proferir la comunicación referida (supra 36), la entidad crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que no hacían parte del PBS. Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que : (i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los recobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo<sup>13</sup>.**

**38. En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020<sup>14</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público, el cual se logra ‘mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyga [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración’. Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.**

**39. Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas. Esto último no es gratuito. La creación de la Administradora de los Recursos del SGSSS, como se expuso en líneas anteriores (supra 27), tuvo como orientación primordial que el Estado jugara un papel más protagónico en la gestión y veeduría de los recursos, de suerte que se pudiera lograr el saneamiento definitivo de los recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.**

---

<sup>12</sup> Cita textual: Rodríguez Rodríguez, L. (2005). Derecho Administrativo General y Colombiano. Editorial Temis S.A.

<sup>13</sup> Cita textual: Se debe recordar que la Corte ha considerado que las comunicaciones de las autoridades pueden ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando con su emisión se integre o se complete la actuación creadora o modificadora de situaciones jurídicas. Ver Sentencia SU-055 de 2018.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

40. Así las cosas, comoquiera que los procedimientos de recobro son la expresión de actuaciones administrativas regladas en cabeza de una entidad pública, es razonable que su control deba estar a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente que dicha jurisdicción 'está instituida para conocer [...] de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas'.

Planteamiento que se refuerza en el hecho de que, por medio de la demanda, también se busca el pago de perjuicios y las reparaciones de daños causados por el hecho y la omisión de una entidad pública, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante (supra 1). 41. Cabe concluir, con fundamento en las anteriores consideraciones, que las controversias relativas a los recobros efectuados por las EPS son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>15</sup>. Se destaca texto.

En este punto, esta judicatura encuentra necesario señalar que a efectos de propender por un adecuado trámite y decisión del proceso, el Consejo de Estado ha señalado que es obligación del juez encausar las pretensiones de la demanda, sostuvo:

"La acción -hoy el medio de control- adecuada es de gran relevancia, pues de ella penden la determinación y cumplimiento de presupuestos procesales de la acción y de la demanda, tales como: el requisito de procedibilidad, la caducidad de la acción y las formalidades de la demanda.

El cambio introducido con la reciente Ley 1437 de 2011 ya ha sido objeto de análisis por la comunidad jurídica, por cuanto ya no constituye una carga para quien acude a la administración de justicia el señalamiento del medio de control, sino a esta misma determinarlo, razón por la que no podrá haber decisiones inhibitorias con fundamento en una "indebida escogencia de la acción" (hoy medio de control), pero este avance, por demás afortunado y garantista, no reduce la preponderancia de su aplicación, en tanto **es el operador jurídico, sobretodo quien recibe de primera vez el escrito de postulación, el llamado a direccionar en forma acorde a derecho el medio de control pertinente a las necesidades del actor, así que su causa petendi y su formulación pretensional darán las pautas y los límites al juez para encausar su proceso.**<sup>16</sup> Se destaca.

Al respecto, vale la pena recordar que la Ley 1437 de 2011, estableció en los artículos 138 y 140 los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. El primero para reclamar indemnización por daños derivados de la expedición de un acto administrativo ilegal y el segundo para aquellos eventos en los que la fuente del daño devenga de un hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal imputable al Estado<sup>17</sup>.

Eso sí, no se puede perder de vista que dicha Corporación ha aceptado, excepcionalmente, la posibilidad de formular la demanda de reparación directa en situaciones en las que están de por medio actos administrativos, así: i) cuando se pretende la reparación de los daños causados por un acto administrativo legal pero que genera daños *-daño especial-*, ii) cuando la fuente del daño proviene de la ejecución de un acto administrativo general que fue revocado o anulado por la

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, auto 389 de 2021.

<sup>16</sup> Cita textual: "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 16 de octubre de 2014. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Exp. 81001-23-33-000-2012-00039-02."

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata. Exp. 76001-23-33-009-2017-00764-01(61093).

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se haya consolidado la situación jurídica y iii) cuando el daño proviene de la ejecución irregular de un acto administrativo<sup>18</sup>, esto es cuando se trata de una operación administrativa.

Sin embargo, dichas hipótesis no se estructuran en el presente caso, pues lo cierto es que si bien la parte actora encausó sus pretensiones por la vía del medio de control de reparación directa, al fundamentar las pretensiones de la presente demanda, formuló reparos concretos de legalidad contra de los actos administrativos proferidos por el ADRES, pues afirmó que la decisión adoptada por dicha entidad en el marco del proceso administrativo fue expedida con transgresión de las normas en las que debía fundarse. Se destaca:

“III. DERECHO DE LA EPS SANITAS S.A.S A RECOBRAR LAS SUMAS DERIVADAS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS, INSUMOS, PROCEDIMIENTOS Y MEDICAMENTOS PRETENDIDOS POR NO ESTAR INCLUIDAS EN EL POS Y EPS SANITAS S.A.S DIO CUPLIMIENTO A LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS PARA EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE RECOBROS.

El derecho al recobro de las prestaciones que se pretenden en la presente demanda, surge en primer lugar de la taxatividad de los beneficios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud (hoy Plan de Beneficios) y en segundo lugar, de la falta de inclusión de los que son objeto en la presente demanda en él, razón por la cual, no se encuentran calculados en la UPC, **y su reconocimiento y pago por parte de la EPS al prestador del servicio, generó un detrimento patrimonial que ésta no está obligada a soportar.**

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia contiene la cláusula general de responsabilidad del Estado, según la cual, éste responderá por los daños antijurídicos que le sean imputables, regla que resulta aplicable al proceso bajo estudio, en atención a que es una norma de aplicación amplia y que no es del resorte exclusivo de los procesos que se surten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Indica el citado artículo que:

(...)

Esta disposición establece como regla general que cuando el patrimonio de una persona (natural o jurídica) resulte disminuido por la actividad del Estado y dicha aminoración no se encuentre normativamente justificada, éste deberá proceder a indemnizar los perjuicios causados, restableciendo el patrimonio de la víctima, dejándola en la misma situación que se encontraba antes de sufrirlas, o al menos, en la situación más cercana a ello.

Esta regla constitucional, se concatena con una de carácter legal, que se encuentra regulada en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, norma que estableció lo siguiente:

(...)

En el presente caso, se cuestionan los resultados de la actividad del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, hoy ADRES, los cuales se concretaron en una serie de perjuicios cuya indemnización se persigue en la presente demanda.

Precisamente, **con la presente acción se pretende la indemnización de los perjuicios que se derivaron del resultado de la actuación administrativa iniciada por la EPS SANITAS S.A.S, en la cual, esta Empresa reclamó**

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 110 de abril de 2019. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Exp. 76001-23-33-008-2017-00743-01(61307).

**administrativamente de conformidad con el procedimiento establecido, su derecho al reconocimiento y pago de las erogaciones que asumió por la prestación de servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), los cuales fueron negados por el administrador del Encargo Fiduciario del FOSYGA (hoy ADRES), atendiendo las políticas impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin incluir sustento jurídico alguno en el cual fundamente su posición de que los mismos se encuentran incluidos en el POS. Lo anteriormente expuesto implica que su negación no se sustentó en normas jurídicas.**

Como se demostrará a continuación, la operación que debió adelantarse en la calificación de los recobros reclamados por la EPS SANITAS S.A.S, debió ceñirse estrictamente a la verificación de los servicios cuyo reconocimiento y pago exigía la EPS en las normas que desarrollan el POS, y su inclusión o no en él, lo cual le permitiría determinar si el recobro era o no procedente.

**La desatención por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud generan una obligación cuyo acreedor es mi representada y que sitúa como deudor a la parte demandada,** la cual está comprendida por el derecho económico que le fue negado, incluyendo accesorios como lo son la pérdida del poder adquisitivo constante del dinero que no percibió en el momento respectivo, los gastos administrativos que asumió para efectos de brindar la prestación del servicio al cual no estaba constitucional y legalmente obligada a brindar, las sumas asumidas para lograr el cobro de los mismos en sedes extrajudicial y judiciales y la pérdida del rendimiento económico que generan las sumas de dinero.

Teniendo en cuenta que la prestación del servicio público esencial de la salud se encuentra bajo la dirección, orientación, regulación, control y vigilancia del Estado y éste fue delegado por autorización constitucional y legal a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, **su regulación atiende a postulados constitucionales y de derecho administrativo como lo es el principio de legalidad.** A su vez, la Ley determinó que la administración de las cotizaciones estaría a cargo del Fondo de Solidaridad y Garantía quien funge como responsable de dicha actividad.

**En relación con el principio de legalidad, se puede afirmar que por tratarse Colombia de un Estado Social de Derecho en el cual los actos de quienes la integran deben ajustarse al imperio de la Ley, éstos deben atender, en primer término los postulados de la Constitución Política, texto en el cual encontramos la primera cláusula que demarca las reglas de comportamiento a la cual se deben ajustar los particulares y los servidores públicos o los particulares que ejercen función administrativa.** Reza la norma citada el siguiente tenor:

(...)

Es así como quienes intervienen en las relaciones particulares o privadas sólo encuentran límites para actuar en lo que expresamente les señale el ordenamiento jurídico; **contrario a lo que sucede con quienes ejercen función administrativa quienes sólo pueden actuar conforme se lo señalen las normas que regulan su actividad y les está vedado incurrir en las prohibiciones que esta misma les plantee.**

**La relación que generó obligaciones a favor de mi representada, comporta el carácter de pública dado que se presenta entre una persona ficta de derecho privado (EPS Sanitas S.A.) y una entidad que ostenta la calidad de órgano del Estado (Ministerio de Salud y Protección Social) y la misma está relacionada con el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico le otorgó al ministerio referido, por lo cual se rige indudablemente por los postulados del derecho público, y por ende, por el principio de legalidad. De igual forma ni la**

**Constitución ni la Ley despojaron dicha actividad de la aplicación de las reglas que imperan el derecho público.**

Frente a las actuaciones que adelanta el Ministerio de Salud y Protección Social, no cabe duda que las mismas se rigen por las normas del derecho administrativo; **sin embargo, para agotar cualquier duda que pueda surgir respecto del carácter que ostentan las actuaciones que adelanta el administrador del encargo fiduciario del FOSYGA (hoy ADRES), el cual como ya se indicó, es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, y las cuales penden de las directrices fijadas por éste, me permito citar la sentencia C-510 de 2004, dictada por la Honorable Corte Constitucional en la cual se manifestó que las actuaciones que adelanta dicho encargo, están sometidas al derecho público (...)**

**Al estar sometidos los actos y hechos del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA (hoy ADRES) y los del Ministerio de Salud y Protección Social al derecho público, sus funciones, actuaciones, sus derechos y obligaciones deben estar contenidos el marco normativo que los rige, operando en estos casos la taxatividad de los mismos. Es por esta razón que la negación del reconocimiento y pago de los derechos económicos pretendidos por mi representada y que están vinculados con las sumas resultantes de la prestación de servicios no incluidos en el POS, debe fundarse en reglas jurídicas contenidas en las normas que reglan la actividad.**

**La anterior afirmación se fundamenta, además de lo enunciado respecto al principio de legalidad y a la taxatividad de las actividades, procedimientos, derechos y obligaciones sujetas al derecho público, en las normas concretas que regulan la actividad, según las cuales los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud –POS– (hoy Plan de Beneficios), son taxativos.**

(...)

De esta manera, el fallo de tutela se convierte en una orden judicial que no puede ser desconocida por la EPS, el Ministerio de Salud y Protección Social ni mucho menos por el Administrador del FOSYGA, en consecuencia, la glosa invocada sobre los recobros que tienen su origen en un fallo de tutela que ha ordenado la prestación de un servicio de salud excluido de los planes de beneficios, resulta improcedente, toda vez que la orden judicial es de obligatorio cumplimiento no sólo para la EPS, también para el Ministerio de Salud y de la Protección Social en representación del Estado, que para el efecto, se encuentra obligado al reconocimiento y pago a la EPS de los servicios que está debió asumir y que no estaban incluidos de los planes de beneficios.

Así las cosas, el Ministerio de Salud y de la Protección Social representada a través del consorcio administrador del FOSYGA, no podía válidamente desconocer la orden judicial emanada del juez de tutela que dispuso la prestación del servicio No Pos y en consecuencia el correspondiente reembolso por el valor de su importe.

De igual manera, resulta palmario, a la luz de los fundamentos de hecho y de derecho de la presente demanda, que EPS Sanitas no se encontraba obligada a asumir la cobertura económica de servicios de salud no cubiertos por el POS ni a soportar la carga y el perjuicio que esta situación representa, toda vez que para estos eventos se estableció el recobro al FOSYGA, como mecanismo para evitar dicho perjuicio; sin embargo cuando éste se niega a realizar el reembolso y rechaza el reconocimiento y pago de las sumas objeto de recobro por las aquí demandantes, trae como consecuencia un daño antijurídico”.

Dilucidado lo anterior, el Despacho considera que aunque la parte demandante sustentó la configuración de un daño antijurídico que deviene de una “operación

administrativa”, lo cierto es que esta afirmación por sí sola no tiene la virtualidad de cambiar el origen del daño.

Sobre el punto, es importante recalcar que al dirimir el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá en el asunto de la referencia, el argumento central que usó la Corte Constitucional para asignarle la competencia en estos casos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo es que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo, en donde el ADRES profiere una serie de actos administrativos que crean una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que ésta dispensó y que no hacían parte del PBS<sup>19</sup>.

En esa medida, el Despacho encuentra que el asunto de la referencia debe ser ventilado a través del medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho en los términos del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, pues este no es un caso que se ajuste a las situaciones excepcionales para formular demanda de reparación directa cuando el daño se deriva de actos administrativos.

## 2. Caducidad

El Despacho, como lo enseña la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en casos como el presente en los que la causa del daño son actos administrativos, procede al estudio de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que era la vía por el cual se debía encauzar las pretensiones que ahora se analizan<sup>20</sup>.

La caducidad es una sanción por el ejercicio extemporáneo de las acciones judiciales. De forma que, cuando la demanda se plantea por fuera de los términos establecidos en la ley se pierde la posibilidad de acudir al juez para hacer efectivo el derecho sustancial presuntamente desconocido, para el caso, la posibilidad de que la parte demandante logre el pago de los recobros en debate.

Ahora, es preciso señalar que el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 regula el término de caducidad en los siguientes términos:

“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;”

En este orden de ideas, el término que tenía la parte actora para cuestionar la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se rechazó el pago de los recobros en cuestión y solicitar, el correspondiente restablecimiento era de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

---

<sup>19</sup> 04AutoDirimeConflicto.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087). En este caso, se decidió un recurso de apelación formulado contra un auto que rechazó la demanda por estructurarse el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pese a que la parte actora alegaba que había efectuarse el cómputo de este término con fundamento en el binomio establecido para el medio de control de reparación directa.

Sin embargo, comoquiera que en el presente asunto, se produjeron diferentes actuaciones administrativas, a saber el resultado de la auditoría de los paquetes que se señalan a continuación, el Despacho procederá a hacer la revisión del término de caducidad de forma individual, así:

Base	Comunicación	Fecha	
		Comunicación	Recibido EPS Sanitas
MYT04011701	UTF2014-OPE-23564	10/07/2017	10/07/2017
MYT04021702	UTF2014-OPE-24069	18/07/2017	18/07/2017
MYT04031703	UTF2014-OPE-24699	17/08/2017	18/08/2017
MYT04041704	UTF2014-OPE-24690	16/08/2017	16/08/2017
MYT04071607	UTF2014-OPE-14537	06/10/2016	10/10/2016
MYT0408091017_9211	UTF2014-OPE-31943	16/05/2018	17/05/2018
MYT04081608	UTF2014-OPE-16351	21/12/2016	21/12/2016
MYT04091609	UTF2014-OPE-16563	05/01/2017	10/01/2017
MYT04101610	UTF2014-OPE-16780	19/01/2017	19/01/2017
MYT04111611	UTF2014-OPE-19900	07/03/2017	08/03/2017

- **Paquete MYT040117701**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT040117701, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE- 23564 el 10 de julio de 2017<sup>21</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 11 de noviembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 21 de noviembre de 2018<sup>22</sup> y la demanda fue radicada el 4 de julio de 2019<sup>23</sup>, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04021702**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04021702, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-24069 el 21 de julio de 2017<sup>24</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 22 de noviembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 21 de noviembre de 2018<sup>25</sup> y la demanda fue radicada el 4 de julio de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04031703**

<sup>21</sup>Folio 117, 08Memorial20220316Subsanacion.

<sup>22</sup> Folio 83, ibídem.

<sup>23</sup> Información extraída de la página web de la Rama Judicial. Radicación No. 11001310502220190045300, <https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NumeroRadicacion#DetalleProceso>.

<sup>24</sup>Folio 103, 08Memorial20220316Subsanacion.

<sup>25</sup> Folio 83, ibídem.

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04031703, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UFT2014-OPE-24699 de 18 de agosto de 2017<sup>26</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 19 de diciembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 21 de noviembre de 2018<sup>27</sup> y la demanda fue radicada el 4 de julio de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04041704**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04041704, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UFT2014-OPE-24690 el 18 de agosto de 2017<sup>28</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 19 de diciembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 21 de noviembre de 2018<sup>29</sup> y la demanda fue radicada el 4 de julio de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04071607**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04071607, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UFT2014-OPE-14537 el 10 de octubre de 2016<sup>30</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 11 de febrero de 2017, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 21 de noviembre de 2018<sup>31</sup> y la demanda fue radicada el 4 de julio de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT0408091017-9211**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT0408091017-9211, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE- 31943 el 17 de mayo de 2018<sup>32</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 18 de septiembre, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 21 de noviembre de 2018<sup>33</sup> y la demanda fue radicada el 4 de julio de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04081608**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04081608, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-16351 el 21 de diciembre de 2016<sup>34</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 22 de abril de 2017, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 21 de noviembre de 2018<sup>35</sup> y la demanda fue radicada el 4 de julio de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

---

<sup>26</sup>Folio 107, ibídem.

<sup>27</sup> Folio 83, 08Memorial20220316Subsanacion.

<sup>28</sup>Folio 111, ibídem.

<sup>29</sup> Folio 83, ibídem.

<sup>30</sup>Folio 115, ibídem.

<sup>31</sup> Folio 83, ibídem.

<sup>32</sup> Folio 121, ibídem.

<sup>33</sup> Folio 83, ibídem.

<sup>34</sup> Según la manifestación hecha por la parte demandante en su escrito de subsanación de la demanda.

<sup>35</sup> Folio 83, ibídem.

- **Paquete MYT04091609**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04091609, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-16563 el 10 de enero de 2017<sup>36</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 11 de mayo siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 21 de noviembre de 2018<sup>37</sup> y la demanda fue radicada el 4 de julio de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04101610**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04101610, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-16780 el 23 de enero de 2017<sup>38</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 24 de mayo siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 21 de noviembre de 2018<sup>39</sup> y la demanda fue radicada el 4 de julio de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

- **Paquete MYT04111611**

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT04111611, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-19900 el 8 de marzo de 2017<sup>40</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 9 de julio siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 21 de noviembre de 2018<sup>41</sup> y la demanda fue radicada el 4 de julio de 2019, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

Precisado lo anterior, el Despacho debe señalar que dado que en el presente caso se ha estructurado el fenómeno de la caducidad, no es posible adoptar decisión alguna con miras al saneamiento del litigio esto es con miras a que se tramite el medio de control de nulidad y restablecimientos por el juez natural de este tipo de actos que, en este caso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, sería la sección primera de los juzgados administrativos del circuito de Bogotá.

En un caso similar, el Consejo de Estado determinó:

“30. No obstante lo anterior, la Subsección considera pertinente señalar que en supuestos fácticos como el *sub examine*, no es posible adecuar las pretensiones de reparación directa a unas de nulidad y restablecimiento del derecho y de manera consecuencial, ordenar la admisión de la demanda por parte del Tribunal de primera instancia. Esto, en razón a que el medio de control de legalidad de carácter subjetivo fue impetrado el 15 de noviembre de 2016 (f. 15, c. 1), es decir, con posterioridad al vencimiento de los 4 meses contados a partir de la notificación de los actos que materializaron los supuestos daños al afectado -26 de noviembre y 10 de diciembre de 2014-, y sin que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial lograra suspender dicho término -10 de marzo de 2016-, por lo que se perfeccionó la caducidad.

---

<sup>36</sup> Folio 99, 01Demanda.

<sup>37</sup> Folio 83, 08Memorial20220316Subsanacion.

<sup>38</sup> Folio 91, 01Demanda.

<sup>39</sup> Folio 83, 08Memorial20220316Subsanacion.

<sup>40</sup> Folio 87, 01Demanda.

<sup>41</sup> Folio 83, 08Memorial20220316Subsanacion.

31. En relación al conteo del fenómeno extintivo en el *sub lite*, contrario a lo afirmado por el extremo demandante, la Sala estima que el mismo se inició a partir del día siguiente de la notificación de las resoluciones n.º 6192 de 13 de agosto de 2014 y n.º 6155 de 13 de agosto de 2014, expedidas por el agente especial liquidador de Solsalud E.P.S., lo cual acaeció el 10 de diciembre y el 26 de noviembre de 2014, respectivamente, pues es a través de estos actos donde de manera definitiva se materializó el daño reclamado consistente en el no pago de los servicios médicos que la clínica actora presuntamente prestó a la entidad promotora de salud Solsalud.

(...)

34. En conclusión, esta Corporación deberá confirmar, por las razones expuestas en este proveído, la decisión emanada del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, respecto a la procedencia del rechazo de plano de la demanda interpuesta por la clínica Ceginob Ltda., por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>42</sup>.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado 58 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera**,

### III. RESUELVE

**Primero: Rechazar la demanda** de la referencia, por las razones expuestas en la presente providencia.

Segundo: Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría, **archivar** el expediente previas las constancias de rigor.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaria</p>
---

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087).

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **cd57f2016583a9525882cd3c7fa0962358dd5cafbabc9fff6dbdd9ba9cd3db9b**  
Documento generado en 24/06/2022 03:09:05 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2020-00028-00  
**Demandante:** Entidad Promotora de Salud E.P.S. - Sanitas S.A.  
**Demandado:** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social - ADRES

#### REPARACIÓN DIRECTA

---

##### I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de reparación directa, la empresa promotora de salud Sanitas S.A. instauró demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES por lo que considera, una operación administrativa, que degeneró en el impago de trescientos sesenta y ocho (368) ítems, contenidos en trescientos un (301) recobros.

##### II. CONSIDERACIONES

#### 1. Los presupuestos procesales que se deben analizar en este caso en atención a la causa que genera el daño

Sería del caso proceder a resolver sobre la admisión del asunto de la referencia, de no ser porque una vez revisado el expediente, el Despacho advierte que lo que denomina la parte actora como una operación administrativa, en realidad es un acto administrativo por medio del cual, el ADRES rechazó trescientos sesenta y ocho (368) ítems, contenidos en trescientos un (301) recobros cuyo costo asciende a la suma de ochenta y cuatro millones trescientos setenta y dos mil setecientos cincuenta pesos (\$84.372.750).

En esa medida, el Despacho debe recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido, en varias ocasiones, que la operación administrativa *“es un conjunto de actuaciones orientadas a la ejecución de la decisión legal o administrativa, es el cumplimiento o la ejecución de los actos administrativos, son medios para darle cumplimiento a lo decidido a través de los actos administrativos”*<sup>1</sup>.

Entre tanto, la doctrina ha diferenciado la operación administrativo del acto administrativo, así: *“la diferencia más relevante es la de que el acto administrativo es una declaración, constitutiva de un acto jurídico en sentido estricto, es decir,*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de febrero de 2014. C.P. Olga Melida Valle De De La Hoz. Exp. 25000-23-26-000-2000-02643-01(27487).

*que produce o crea situaciones jurídicas de forma inmediata y directa, en cualquiera de las formas ya comentadas, en términos de derechos y de obligaciones, por lo tanto, se agota en el plano formal o teórico; mientras que la operación administrativa es una acción o actividad material o técnica y por lo mismo produce efectos de hecho (la demolición, el desalojo, etc.), cuyas implicaciones jurídicas son eventuales e indirectas en tanto dependen de otro acto jurídico como es la sentencia, en caso de que se haga uso de la acción de reparación directa (...)*<sup>2</sup>.

En estas circunstancias, para el Despacho las actuaciones adelantadas por el ADRES no se ajustan a lo que la doctrina y la jurisprudencia han considerado como una operación administrativa. En efecto, las pruebas allegadas dan cuenta que dicha entidad profirió la respuesta a la objeción o subsanación del resultado de la auditoría presentada por la EPS de que trata el artículo 59 de la Resolución No. 1885 de 2018<sup>3</sup>.

Conclusión que se confirma con lo esbozado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en reciente pronunciamiento, donde al dirimir el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, señaló:

“(...) 31. Así las cosas –descartada la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social–, para efectos de determinar la competencia para el conocimiento de este tipo de controversias, es necesario acudir a la cláusula que trae el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica que ‘[l]a Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa’.

32. En este punto es necesario precisar que el procedimiento de recobro constituye una garantía a favor de las EPS, con la finalidad de que estas puedan reclamar el reembolso de los servicios y tecnologías prestados en virtud de una orden judicial en el marco de una acción de tutela, o de una orden proferida por los comités técnicos científicos<sup>4</sup>; siendo que su prestación se ordenó a pesar de que, en principio, no podía ser cubierta por la EPS pues, estas tienen la obligación de ‘[...] suministrar, dentro de los límites establecidos en el numeral 5 del artículo 180, a cualquier persona que desee afiliarse y pague la cotización o tenga el subsidio correspondiente, el Plan Obligatorio de Salud [...]’<sup>5</sup>.

33. Mediante la Ley 1608 de 2013<sup>6</sup> el legislador adoptó una serie de medidas tendientes a mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud. Con miras a lograr tal objetivo, en su artículo 11, dispuso que ‘en el caso de los recobros y reclamaciones que se realizan al Fosyga cuya glosa de carácter administrativo hubiese sido notificada con anterioridad a la expedición de la

<sup>2</sup> BG, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. 7ª ed. Bogotá D.C.: Editorial ABC, 2016. 323 y 324 pp.

<sup>3</sup> Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Cita textual: El artículo 3.13 de la Resolución 1885 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, indica que el recobro es una “solicitud presentada por una entidad recobrante ante la ADRES con el fin de obtener el pago de cuentas por concepto de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, según corresponda, cuyo suministro fue garantizado a sus afiliados y prescrito por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela”.

<sup>5</sup> Cita textual: Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.

<sup>6</sup> Cita textual: Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

presente Ley, y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la acción contenciosa administrativa correspondiente, solo se exigirán para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación'. A su turno, este artículo fue reglamentado por el Decreto 347 de 2013<sup>7</sup>, el cual, en su artículo 4, enunció los elementos esenciales que debían ser tenidos en cuenta por las entidades recobrantes a fin de demostrar la existencia de la obligación.

34. Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017<sup>8</sup> se establecieron las condiciones generales de operación de la entidad. Así, en la subsección 1 de la sección 5, se establecieron normas relativas al reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC, entre las que destacan aquellas que definen (i) el término para presentar las solicitudes; (ii) los requisitos para el pago; (iii) el proceso de verificación, control y pago; y, (iv) el término para resolver, reconocer y pagar las solicitudes presentadas.

**35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018<sup>9</sup>, permiten confirmar que el recobro es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas de presentación<sup>10</sup>, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral<sup>11</sup> y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).**

**La determinación adoptada en virtud del trámite se recogerá en una comunicación que contiene, entre otros datos: a) la fecha de expedición, b) el resumen de la información de cantidad y valor de recobros, c) las causales de glosa (si hubo lugar a ello), d) el resultado de la auditoría integral, e) la relación de los ítems aprobados parcialmente y e) las causales de no aprobación, cuando fuere el caso (art. 55, Resolución 1885 de 2018). Contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas.**

**Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo (art. 59, Resolución 1885 de 2018).**

<sup>7</sup> Cita textual: Por el cual se reglamenta el inciso 4° del artículo 11 de la Ley 1608 de 2013.

<sup>8</sup> Cita textual: Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Cita textual: Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Recobros 458 que pretende dar a conocer las funcionalidades y modo de uso de la Aplicación MYT458 (Sistema de recobros web), así como los requisitos generales para la radicación del recobro y la pre-auditoría, entre otros. Ver el siguiente enlace: <https://www.adres.gov.co/Portals/0/Recobros/MANUAL%20DE%20USUARIO%20RECOBROS%20458%20.pdf?ver=2017-08-18-170857-023>.

<sup>11</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Auditoría que describe las etapas y pasos que deberán efectuarse para organizar, presentar, revisar y verificar, validar, reconocer y pagar las facturas o documentos equivalentes relacionadas con los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC. Ver el siguiente enlace: [https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04\\_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros\\_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700](https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700).

**36. La normativa descrita permite concluir que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.**

**37. Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la ADRES profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación.**

**Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos<sup>12</sup>, al proferir la comunicación referida (supra 36), la entidad crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que no hacían parte del PBS. Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que : (i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los recobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo<sup>13</sup>.**

**38. En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020<sup>14</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público, el cual se logra ‘mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyga [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración’. Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.**

**39. Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas. Esto último no es gratuito. La creación de la Administradora de los Recursos del SGSSS, como se expuso en líneas anteriores (supra 27), tuvo como orientación primordial que el Estado jugara un papel más protagónico en la gestión y veeduría de los recursos, de suerte que se pudiera lograr el saneamiento definitivo de los recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.**

---

<sup>12</sup> Cita textual: Rodríguez Rodríguez, L. (2005). Derecho Administrativo General y Colombiano. Editorial Temis S.A.

<sup>13</sup> Cita textual: Se debe recordar que la Corte ha considerado que las comunicaciones de las autoridades pueden ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando con su emisión se integre o se complete la actuación creadora o modificadora de situaciones jurídicas. Ver Sentencia SU-055 de 2018.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

40. Así las cosas, comoquiera que los procedimientos de recobro son la expresión de actuaciones administrativas regladas en cabeza de una entidad pública, es razonable que su control deba estar a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente que dicha jurisdicción 'está instituida para conocer [...] de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas'.

Planteamiento que se refuerza en el hecho de que, por medio de la demanda, también se busca el pago de perjuicios y las reparaciones de daños causados por el hecho y la omisión de una entidad pública, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante (supra 1). 41. Cabe concluir, con fundamento en las anteriores consideraciones, que las controversias relativas a los recobros efectuados por las EPS son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>15</sup>. Se destaca texto.

En este punto, esta judicatura encuentra necesario señalar que a efectos de propender por un adecuado trámite y decisión del proceso, el Consejo de Estado ha señalado que es obligación del juez encausar las pretensiones de la demanda, sostuvo:

"La acción -hoy el medio de control- adecuada es de gran relevancia, pues de ella penden la determinación y cumplimiento de presupuestos procesales de la acción y de la demanda, tales como: el requisito de procedibilidad, la caducidad de la acción y las formalidades de la demanda.

El cambio introducido con la reciente Ley 1437 de 2011 ya ha sido objeto de análisis por la comunidad jurídica, por cuanto ya no constituye una carga para quien acude a la administración de justicia el señalamiento del medio de control, sino a esta misma determinarlo, razón por la que no podrá haber decisiones inhibitorias con fundamento en una "indebida escogencia de la acción" (hoy medio de control), pero este avance, por demás afortunado y garantista, no reduce la preponderancia de su aplicación, en tanto **es el operador jurídico, sobretodo quien recibe de primera vez el escrito de postulación, el llamado a direccionar en forma acorde a derecho el medio de control pertinente a las necesidades del actor, así que su causa petendi y su formulación pretensional darán las pautas y los límites al juez para encausar su proceso.**<sup>16</sup> Se destaca.

Al respecto, vale la pena recordar que la Ley 1437 de 2011, estableció en los artículos 138 y 140 los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. El primero para reclamar indemnización por daños derivados de la expedición de un acto administrativo ilegal y el segundo para aquellos eventos en los que la fuente del daño devenga de un hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal imputable al Estado<sup>17</sup>.

Eso sí, no se puede perder de vista que dicha Corporación ha aceptado, excepcionalmente, la posibilidad de formular la demanda de reparación directa en situaciones en las que están de por medio actos administrativos, así: i) cuando se pretende la reparación de los daños causados por un acto administrativo legal pero que genera daños *-daño especial-*, ii) cuando la fuente del daño proviene de la ejecución de un acto administrativo general que fue revocado o anulado por la

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, auto 389 de 2021.

<sup>16</sup> Cita textual: "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 16 de octubre de 2014. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Exp. 81001-23-33-000-2012-00039-02."

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata. Exp. 76001-23-33-009-2017-00764-01(61093).

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se haya consolidado la situación jurídica y iii) cuando el daño proviene de la ejecución irregular de un acto administrativo<sup>18</sup>, esto es cuando se trata de una operación administrativa.

Sin embargo, dichas hipótesis no se estructuran en el presente caso, pues lo cierto es que si bien la parte actora encausó sus pretensiones por la vía del medio de control de reparación directa, al fundamentar las pretensiones de la presente demanda, formuló reparos concretos de legalidad contra de los actos administrativos proferidos por el ADRES, pues afirmó que la decisión adoptada por dicha entidad en el marco del proceso administrativo fue expedida con transgresión de las normas en las que debía fundarse. Se destaca:

“Las tecnologías reclamadas no se encuentran incluidas en el POS (hoy Plan de Beneficios) y EPS Sanitas S.A. dio cumplimiento a los requisitos establecidos para el procedimiento especial de recobros.

El derecho al recobro de las prestaciones que se pretenden en la presente demanda, surge en primer lugar de la taxatividad de los beneficios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud (hoy Plan de Beneficios) y en segundo lugar, de la falta de inclusión de los que son objeto en la presente demanda en él, razón por la cual, no se encuentran calculados en la UPC, **y su reconocimiento y pago por parte de la EPS al prestador del servicio, generó un detrimento patrimonial que ésta no está obligada a soportar.**

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia contiene la cláusula general de responsabilidad del Estado, según la cual, éste responderá por los daños antijurídicos que le sean imputables por su acción u omisión; regla que resulta aplicable al proceso bajo estudio, en atención a que es una norma de aplicación amplia y que no es del resorte exclusivo de los procesos que se surten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La indemnización de los perjuicios que se causan en el ejercicio de la función administrativa, ya sea por parte de la administración o por un particular que ejerce función pública o administrativa, puede ser reclamada ante cualquier jurisdicción a la cual le sea atribuido el conocimiento del caso en particular.

Indica el citado artículo 90 Constitucional lo siguiente:

(...)

Desde la perspectiva de esta disposición y del desarrollo de la responsabilidad estatal, se ha establecido como regla general que cuando el patrimonio de una persona (natural o jurídica) resulta disminuido por la actividad del Estado y dicha aminoración no se encuentre normativamente justificada o que quien la sufre no está en la obligación de soportarla, éste (el Estado) deberá proceder a indemnizar los perjuicios causados, restableciendo el patrimonio de la víctima, dejándola en la misma situación que se encontraba antes de sufrirlos, o al menos, en la situación más cercana a ella.

Esta regla constitucional, se concatena con una de carácter legal que se encuentra regulada en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, norma que establece lo siguiente:

‘ARTÍCULO 16. Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.’

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 110 de abril de 2019. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Exp. 76001-23-33-008-2017-00743-01(61307).

En este sentido, resulta jurídicamente viable afirmar que mí representada cuenta con el derecho adjetivo a acudir a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de la Seguridad Social, a reclamar **el derecho económico que representan los recobros cuyo reconocimiento y pago fue negado en forma infundada por la demandada.**

Respecto al derecho reclamado, se cuestionan los resultados de la actividad del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, que corresponden a la materialización de las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales se concretaron en una serie de perjuicios cuya indemnización se persigue en la presente demanda.

Precisamente, se pretende la indemnización de los perjuicios que se derivaron del resultado de la actuación administrativa iniciada por la EPS Sanitas S.A., en la cual, esta Empresa reclamó administrativamente de conformidad con el procedimiento especial establecido su derecho al reconocimiento y pago de las erogaciones que asumió por la prestación de servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), los cuales fueron negados por el administrador del Encargo Fiduciario del FOSYGA, atendiendo las políticas impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, **sin incluir sustento jurídico coherente en el cual fundamente su posición de que los mismos se encontraban incluidos en el POS o que no se cumplieron los requisitos formales del recobro. Lo anteriormente expuesto implica que su negación no se sustentó en normas jurídicas, tal y como debió hacerlo.**

Como se demostrará a continuación, la operación adelantada en la calificación de los recobros reclamados por EPS Sanitas S.A., debió ceñirse estrictamente a la verificación de los servicios cuyo reconocimiento y pago exigía la EPS en las normas que desarrollan el POS, y su inclusión o no en él, lo cual le permitiría determinar si el recobro era o no procedente. De igual forma, verificar el cumplimiento de los demás requisitos legales establecidos para que su reconocimiento y pago fuera procedente.

La desantención por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud generan una obligación cuyo acreedor es mi representada y que sitúa como deudor a la parte demandada, la cual está comprendida por el **derecho económico que le fue negado**, incluyendo accesorios como lo son la pérdida del poder adquisitivo constante del dinero que no percibió en el momento respectivo, los gastos administrativos que asumió para efectos de brindar la prestación del servicio al cual no estaba constitucional y legalmente obligada a brindar.

Teniendo en cuenta que la prestación del servicio público esencial de la salud se encuentra bajo la dirección, orientación, regulación, control y vigilancia del Estado y éste fue delegado por autorización constitucional y legal a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, **su regulación atiende a postulados constitucionales y de derecho administrativo como lo es el principio de legalidad.**

En relación con el principio de legalidad, se puede afirmar que por tratarse Colombia de un Estado Social de Derecho, en el cual, los actos de quienes la integran deben ajustarse al imperio de la Ley, éstos deben atender, en primer término los postulados de la Constitución Política, texto en el cual encontramos la primera cláusula que demarca las reglas de comportamiento a la cual se deben ajustar los particulares y los servidores públicos o los particulares que ejercen función administrativa

(...)

Es así como quienes intervienen en las relaciones particulares o privadas sólo encuentran límites para actuar en lo que expresamente les señale el ordenamiento jurídico; **contrario a lo que sucede con quienes ejercen función administrativa como lo es la demandada, quienes sólo pueden actuar conforme se lo señalen las normas que regulan su actividad y les está vedado incurrir en las prohibiciones que esta misma les plantee.**

**La relación que generó obligaciones a favor de mi representada, comporta el carácter de pública dado que se presenta entre una persona ficta de derecho privado (EPS Sanitas S.A.) y una entidad que ostenta la calidad de órgano del Estado (Ministerio de Salud y Protección Social) y la misma está relacionada con el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico le otorgó al ministerio referido, por lo cual se rige indudablemente por los postulados del derecho público, y por ende, por el principio de legalidad. De igual forma ni la Constitución ni la Ley despojaron dicha actividad de la aplicación de las reglas que imperan el derecho público.**

Respecto a las actuaciones que adelanta el Ministerio de Salud y Protección Social, no cabe duda que las mismas se rigen por las normas del derecho administrativo; **sin embargo, para agotar cualquier duda que pueda surgir respecto del carácter que ostentan las que adelanta el administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, el cual como ya se indicó, es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, y las cuales penden de las directrices fijadas por éste, me permito citar la sentencia C-510 de 2004, dictada por la Honorable Corte Constitucional en la cual se manifestó que las actuaciones que adelanta dicho encargo, están sometidas al derecho público**

(...)

**Al estar sometidos los actos y hechos del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA (hoy ADRES) y los del Ministerio de Salud y Protección Social al derecho público, sus funciones, actuaciones, sus derechos y obligaciones deben estar contenidos el marco normativo que los rige, operando en estos casos la taxatividad de los mismos. Es por esta razón que la negación del reconocimiento y pago de los derechos económicos pretendidos por mi representada y que están vinculados con las sumas resultantes de la prestación de servicios no incluidos en el POS, debe fundarse en reglas jurídicas contenidas en las normas que reglan la actividad.**

**La anterior afirmación se fundamenta, además de lo enunciado respecto al principio de legalidad y a la taxatividad de las actividades, procedimientos, derechos y obligaciones sujetas al derecho público, en las normas concretas que regulan la actividad, según las cuales los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud –POS- (hoy Plan de Beneficios), son taxativos (...)**

Dilucidado lo anterior, el Despacho considera que aunque la parte demandante sustentó la configuración de un daño antijurídico que deviene de una “operación administrativa”, lo cierto es que esta afirmación por sí sola no tiene la virtualidad de cambiar el origen del daño.

Sobre el punto, es importante recalcar que al dirimir el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Veintidós Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá en el asunto de la referencia, el argumento central que usó la Corte Constitucional para asignarle la competencia en estos casos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo es que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo, en donde el ADRES profiere una serie de actos administrativos que crean una situación jurídica concreta para la EPS, en el

sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que ésta dispensó y que no hacían parte del PBS<sup>19</sup>.

En esa medida, el Despacho encuentra que el asunto de la referencia debe ser ventilado a través del medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho en los términos del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, pues este no es un caso que se ajuste a las situaciones excepcionales para formular demanda de reparación directa cuando el daño se deriva de actos administrativos.

## 2. Caducidad

El Despacho, como lo enseña la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en casos como el presente en los que la causa del daño son actos administrativos, procede al estudio de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que era la vía por el cual se debía encauzar las pretensiones que ahora se analizan<sup>20</sup>.

La caducidad es una sanción por el ejercicio extemporáneo de las acciones judiciales. De forma que, cuando la demanda se plantea por fuera de los términos establecidos en la ley se pierde la posibilidad de acudir al juez para hacer efectivo el derecho sustancial presuntamente desconocido, para el caso, la posibilidad de que la parte demandante logre el pago de los recobros en debate.

Ahora, es preciso señalar que el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 regula el término de caducidad en los siguientes términos:

“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;”

En este orden de ideas, el término que tenía la parte actora para cuestionar la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se rechazó el pago de los recobros en cuestión y solicitar, el correspondiente restablecimiento era de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

Sin embargo, comoquiera que en el presente asunto, se produjeron dos actuaciones administrativas diferentes, a saber el resultado de la auditoría del paquete MYT04011801 y el resultado de la auditoría del paquete MYT0408091017\_9211, el Despacho procederá a la revisión del término de caducidad previsto en el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 en los siguientes términos:

Respecto del resultado de la auditoría del paquete MYT04011801, se tiene que la parte demandante conoció la comunicación No. UTF2014-OPE-34601 el 27 de

---

<sup>19</sup> 03AutoDirimeConflicto.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087). En este caso, se decidió un recurso de apelación formulado contra un auto que rechazó la demanda por estructurarse el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pese a que la parte actora alegaba que había efectuarse el cómputo de este término con fundamento en el binomio establecido para el medio de control de reparación directa.

julio de 2018<sup>21</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 28 de noviembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 23 de mayo de 2019<sup>22</sup> y la demanda fue radicada el 4 de julio de 2019<sup>23</sup>, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

Respecto del resultado de la auditoria del paquete MYT0408091017\_9211, se tiene que la parte actora tuvo conocimiento de la comunicación No. UTF2014-OPE-31943 el 17 de mayo de 2018<sup>24</sup>, lo que implica que el término de caducidad feneció el 18 de septiembre siguiente, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 23 de mayo de 2019<sup>25</sup> y la demanda fue radicada el 4 de julio de 2019<sup>26</sup>, sin que tampoco se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

Finalmente, el Despacho debe señalar que dado que en el presente caso se ha estructurado el fenómeno de la caducidad, no es posible adoptar decisión alguna con miras al saneamiento del litigio esto es con miras a que se tramite el medio de control de nulidad y restablecimientos por el juez natural de este tipo de actos que, en este caso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, sería la sección primera de los juzgados administrativos del circuito de Bogotá.

En un caso similar, el Consejo de Estado determinó:

“30. No obstante lo anterior, la Subsección considera pertinente señalar que en supuestos fácticos como el *sub examine*, no es posible adecuar las pretensiones de reparación directa a unas de nulidad y restablecimiento del derecho y de manera consecencial, ordenar la admisión de la demanda por parte del Tribunal de primera instancia. Esto, en razón a que el medio de control de legalidad de carácter subjetivo fue impetrado el 15 de noviembre de 2016 (f. 15, c. 1), es decir, con posterioridad al vencimiento de los 4 meses contados a partir de la notificación de los actos que materializaron los supuestos daños al afectado -26 de noviembre y 10 de diciembre de 2014-, y sin que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial lograra suspender dicho término -10 de marzo de 2016-, por lo que se perfeccionó la caducidad.

31. En relación al conteo del fenómeno extintivo en el *sub lite*, contrario a lo afirmado por el extremo demandante, la Sala estima que el mismo se inició a partir del día siguiente de la notificación de las resoluciones n.º 6192 de 13 de agosto de 2014 y n.º 6155 de 13 de agosto de 2014, expedidas por el agente especial liquidador de Solsalud E.P.S., lo cual acaeció el 10 de diciembre y el 26 de noviembre de 2014, respectivamente, pues es a través de estos actos donde de manera definitiva se materializó el daño reclamado consistente el no pago de los servicios médicos que la clínica actora presuntamente prestó a la entidad promotora de salud Solsalud.

(...)

34. En conclusión, esta Corporación deberá confirmar, por las razones expuestas en este proveído, la decisión emanada del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, respecto a la procedencia del rechazo de plano de la demanda

<sup>21</sup> Archivo digital denominado MYT04011801.

<sup>22</sup> Folio 25, 01Memorial20220315Subsanacion.

<sup>23</sup> Información extraída de la página web de la Rama Judicial. Radicación No. 11001310502220190045300, <https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NumeroRadicacion#DetalleProceso>.

<sup>24</sup> Archivo digital denominado MYT0408091017\_9211.

<sup>25</sup> Folio 25, 01Memorial20220315Subsanacion.

<sup>26</sup> Información extraída de la página web de la Rama Judicial. Radicación No. 11001310502220190045300, <https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NumeroRadicacion#DetalleProceso>.

interpuesta por la clínica Ceginob Ltda., por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>27</sup>.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado 58 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera**,

### III. RESUELVE

**Primero:** Rechazar la demanda de la referencia, por las razones expuestas en la presente providencia.

**Segundo:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría, **archivar** el expediente previas las constancias de rigor.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaria</p>
---

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087).

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **5ba42d4779c5a5340610408fc43c9b26123f2e7f779a2680d579d0dd9d648aa6**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:06 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2020-00030-00  
**Demandante:** Entidad Promotora de Salud E.P.S. -Sanitas S.A.  
**Demandado:** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social - ADRES

#### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

##### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de reparación directa, la entidad promotora de salud Sanitas S.A. instauró demanda en contra de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES por lo que considera, una operación administrativa, que degeneró en el impago de cuatrocientos (400) ítems, contenidos en ciento noventa y tres (193) recobros.

##### **II. CONSIDERACIONES**

###### **1. Los presupuestos procesales que se deben analizar en este caso en atención a la causa que genera el daño**

Sería del caso proceder a resolver sobre la admisión del asunto de la referencia, de no ser porque una vez revisado el expediente, el Despacho advierte que lo que denomina la parte actora como una operación administrativa, en realidad es un acto administrativo por medio del cual, el ADRES rechazó cuatrocientos (400) ítems, contenidos en ciento noventa y tres (193) recobros cuyo costo asciende a la suma de cuarenta y seis millones doscientos noventa y seis mil trescientos setenta y nueve pesos (\$46.296.379).

En esa medida, el Despacho debe recordar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido, en varias ocasiones, que la operación administrativa *“es un conjunto de actuaciones orientadas a la ejecución de la decisión legal o administrativa, es el cumplimiento o la ejecución de los actos administrativos, son medios para darle cumplimiento a lo decidido a través de los actos administrativos”*<sup>1</sup>.

Entre tanto, la doctrina ha diferenciado la operación administrativa del acto administrativo, así: *“la diferencia más relevante es la de que el acto administrativo es una declaración, constitutiva de un acto jurídico en sentido estricto, es decir, que produce o crea situaciones jurídicas de forma inmediata y directa, en*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 12 de febrero de 2014. C.P. Olga Melida Valle De De La Hoz. Exp. 25000-23-26-000-2000-02643-01(27487).

*cualquiera de las formas ya comentadas, en términos de derechos y de obligaciones, por lo tanto, se agota en el plano formal o teórico; mientras que la operación administrativa es una acción o actividad material o técnica y por lo mismo produce efectos de hecho (la demolición, el desalojo, etc.), cuyas implicaciones jurídicas son eventuales e indirectas en tanto dependen de otro acto jurídico como es la sentencia, en caso de que se haga uso de la acción de reparación directa (...)"<sup>2</sup>.*

En estas circunstancias, para el Despacho las actuaciones adelantadas por el ADRES no se ajustan a lo que la doctrina y la jurisprudencia han considerado como una operación administrativa. En efecto, las pruebas allegadas dan cuenta que dicha entidad profirió la respuesta a la objeción o subsanación del resultado de la auditoría presentada por la EPS de que trata el artículo 59 de la Resolución No. 1885 de 2018<sup>3</sup>.

Conclusión que se confirma con lo esbozado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en reciente pronunciamiento, donde al dirimir el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá, señaló:

"(...) 31. Así las cosas –descartada la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social–, para efectos de determinar la competencia para el conocimiento de este tipo de controversias, es necesario acudir a la cláusula que trae el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 que indica que '[l]a Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa'.

32. En este punto es necesario precisar que el procedimiento de recobro constituye una garantía a favor de las EPS, con la finalidad de que estas puedan reclamar el reembolso de los servicios y tecnologías prestados en virtud de una orden judicial en el marco de una acción de tutela, o de una orden proferida por los comités técnicos científicos<sup>4</sup>; siendo que su prestación se ordenó a pesar de que, en principio, no podía ser cubierta por la EPS pues, estas tienen la obligación de '[...] suministrar, dentro de los límites establecidos en el numeral 5 del artículo 180, a cualquier persona que desee afiliarse y pague la cotización o tenga el subsidio correspondiente, el Plan Obligatorio de Salud [...]'<sup>5</sup>.

33. Mediante la Ley 1608 de 2013<sup>6</sup> el legislador adoptó una serie de medidas tendientes a mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del sector salud. Con miras a lograr tal objetivo, en su artículo 11, dispuso que 'en el caso de los recobros y reclamaciones que se realizan al Fosyga cuya glosa de carácter administrativo hubiese sido notificada con anterioridad a la expedición de la presente Ley, y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la

<sup>2</sup> BG, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. 7ª ed. Bogotá D.C.: Editorial ABC, 2016. 323 y 324 pp.

<sup>3</sup> Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Cita textual: El artículo 3.13 de la Resolución 1885 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, indica que el recobro es una "solicitud presentada por una entidad recobrante ante la ADRES con el fin de obtener el pago de cuentas por concepto de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, según corresponda, cuyo suministro fue garantizado a sus afiliados y prescrito por el profesional de la salud u ordenados por fallos de tutela".

<sup>5</sup> Cita textual: Artículo 156, literal e, de la Ley 100 de 1993.

<sup>6</sup> Cita textual: Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

acción contenciosa administrativa correspondiente, solo se exigirán para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación'. A su turno, este artículo fue reglamentado por el Decreto 347 de 2013<sup>7</sup>, el cual, en su artículo 4, enunció los elementos esenciales que debían ser tenidos en cuenta por las entidades recobrantes a fin de demostrar la existencia de la obligación.

34. Posteriormente, una vez creada la ADRES, mediante el Decreto 2265 de 2017<sup>8</sup> se establecieron las condiciones generales de operación de la entidad. Así, en la subsección 1 de la sección 5, se establecieron normas relativas al reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC, entre las que destacan aquellas que definen (i) el término para presentar las solicitudes; (ii) los requisitos para el pago; (iii) el proceso de verificación, control y pago; y, (iv) el término para resolver, reconocer y pagar las solicitudes presentadas.

**35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 2018<sup>9</sup>, permiten confirmar que el recobro es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas de presentación<sup>10</sup>, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral<sup>11</sup> y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).**

**La determinación adoptada en virtud del trámite se recogerá en una comunicación que contiene, entre otros datos: a) la fecha de expedición, b) el resumen de la información de cantidad y valor de recobros, c) las causales de glosa (si hubo lugar a ello), d) el resultado de la auditoría integral, e) la relación de los ítems aprobados parcialmente y e) las causales de no aprobación, cuando fuere el caso (art. 55, Resolución 1885 de 2018). Contra la decisión de la entidad es posible presentar una objeción dentro de los dos meses siguientes al recibo de la comunicación, precisando las razones de la inconformidad por cada uno de los ítems del recobro (art. 56, Resolución 1885 de 2018). En el término indicado, igualmente se podrán enmendar las glosas aplicadas.**

**Finalmente, la ADRES dará respuesta al mecanismo de objeción o subsanación dentro de los dos meses siguientes a la radicación del documento y el pronunciamiento que efectúe será definitivo (art. 59, Resolución 1885 de 2018).**

**36. La normativa descrita permite concluir que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite**

<sup>7</sup> Cita textual: Por el cual se reglamenta el inciso 4° del artículo 11 de la Ley 1608 de 2013.

<sup>8</sup> Cita textual: Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Cita textual: Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC, de servicios complementarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Recobros 458 que pretende dar a conocer las funcionalidades y modo de uso de la Aplicación MYT458 (Sistema de recobros web), así como los requisitos generales para la radicación del recobro y la pre-auditoría, entre otros. Ver el siguiente enlace:  
<https://www.adres.gov.co/Portals/0/Recobros/MANUAL%20DE%20USUARIO%20RECOBROS%20458%20.pdf?ver=2017-08-18-170857-023>.

<sup>11</sup> Cita textual: La ADRES estableció el Manual Operativo de Auditoría que describe las etapas y pasos que deberán efectuarse para organizar, presentar, revisar y verificar, validar, reconocer y pagar las facturas o documentos equivalentes relacionadas con los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC. Ver el siguiente enlace:  
[https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04\\_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros\\_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700](https://www.adres.gov.co/Portals/0/MYT/Manuales/VALR-MA04_Manual%20Operativo%20y%20de%20auditor%C3%ADa%20Recobros_V04.pdf?ver=2021-02-28-110709-700).

administrativo que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.

**37. Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la ADRES profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación.**

**Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos<sup>12</sup>, al proferir la comunicación referida (supra 36), la entidad crea una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que dispensó y que no hacían parte del PBS. Dicha declaración de voluntad de la ADRES, pese a que no tiene la denominación formal de resolución o decreto, materialmente presenta las características de un acto administrativo, pues produce efectos jurídicos, en la medida en que : (i) es expedida por la autoridad competente; (ii) cuenta con una motivación respecto a la información de cantidad y valor de los recobros, las causales de la glosa, el resultado de la auditoría integral, la relación de los ítems aprobados parcialmente y las causales de no aprobación; (iii) respeta el principio de publicidad pues debe ser puesto en conocimiento de la EPS autorizada, a través de una notificación, y (iv) puede ser impugnada a través del trámite de objeción. Aunque la objeción tiene un término especial para su presentación (dos meses), ello no excluye necesariamente la posibilidad de entender la comunicación como un acto administrativo<sup>13</sup>.**

**38. En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020<sup>14</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público, el cual se logra 'mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyga [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración'. Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.**

39. Todo lo anterior demuestra que la ADRES no solamente se rige por normas de derecho público, sino que la decisión de reconocer o no el pago de obligaciones por concepto de prestación de servicios y tecnologías en salud subyace a un conjunto de actuaciones administrativas regladas. Esto último no es gratuito. La creación de la Administradora de los Recursos del SGSSS, como se expuso en líneas anteriores (supra 27), tuvo como orientación primordial que el Estado jugara un papel más protagónico en la gestión y veeduría de los recursos, de suerte que se pudiera lograr el saneamiento definitivo de los recobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC.

<sup>12</sup> Cita textual: Rodríguez Rodríguez, L. (2005). Derecho Administrativo General y Colombiano. Editorial Temis S.A.

<sup>13</sup> Cita textual: Se debe recordar que la Corte ha considerado que las comunicaciones de las autoridades pueden ser demandadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando con su emisión se integre o se complete la actuación creadora o modificadora de situaciones jurídicas. Ver Sentencia SU-055 de 2018.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2010-00281-01(45650). C.P. Alberto Montaña Plata.

40. Así las cosas, comoquiera que los procedimientos de recobro son la expresión de actuaciones administrativas regladas en cabeza de una entidad pública, es razonable que su control deba estar a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, especialmente si se tiene en cuenta que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone expresamente que dicha jurisdicción 'está instituida para conocer [...] de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas'.

Planteamiento que se refuerza en el hecho de que, por medio de la demanda, también se busca el pago de perjuicios y las reparaciones de daños causados por el hecho y la omisión de una entidad pública, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante (supra 1). 41. Cabe concluir, con fundamento en las anteriores consideraciones, que las controversias relativas a los recobros efectuados por las EPS son de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>15</sup>. Se destaca texto.

En este punto, esta judicatura encuentra necesario señalar que a efectos de propender por un adecuado trámite y decisión del proceso, el Consejo de Estado ha señalado que es obligación del juez encausar las pretensiones de la demanda, sostuvo:

"La acción -hoy el medio de control- adecuada es de gran relevancia, pues de ella penden la determinación y cumplimiento de presupuestos procesales de la acción y de la demanda, tales como: el requisito de procedibilidad, la caducidad de la acción y las formalidades de la demanda.

El cambio introducido con la reciente Ley 1437 de 2011 ya ha sido objeto de análisis por la comunidad jurídica, por cuanto ya no constituye una carga para quien acude a la administración de justicia el señalamiento del medio de control, sino a esta misma determinarlo, razón por la que no podrá haber decisiones inhibitorias con fundamento en una "indebida escogencia de la acción" (hoy medio de control), pero este avance, por demás afortunado y garantista, no reduce la preponderancia de su aplicación, en tanto **es el operador jurídico, sobretodo quien recibe de primera vez el escrito de postulación, el llamado a direccionar en forma acorde a derecho el medio de control pertinente a las necesidades del actor, así que su causa petendi y su formulación pretensional darán las pautas y los límites al juez para encausar su proceso.**<sup>16</sup> Se destaca.

Al respecto, vale la pena recordar que la Ley 1437 de 2011, estableció en los artículos 138 y 140 los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. El primero para reclamar indemnización por daños derivados de la expedición de un acto administrativo ilegal y el segundo para aquellos eventos en los que la fuente del daño devenga de un hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal imputable al Estado<sup>17</sup>.

Eso sí, no se puede perder de vista que dicha Corporación ha aceptado, excepcionalmente, la posibilidad de formular la demanda de reparación directa en situaciones en las que están de por medio actos administrativos, así: i) cuando se pretende la reparación de los daños causados por un acto administrativo legal pero que genera daños *-daño especial-*, ii) cuando la fuente del daño proviene de la ejecución de un acto administrativo general que fue revocado o anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se haya

<sup>15</sup> Corte Constitucional, auto 389 de 2021.

<sup>16</sup> Cita textual: "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 16 de octubre de 2014. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Exp. 81001-23-33-000-2012-00039-02."

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 2019. C.P. Alberto Montaña Plata. Exp. 76001-23-33-009-2017-00764-01(61093).

consolidado la situación jurídica y iii) cuando el daño proviene de la ejecución irregular de un acto administrativo<sup>18</sup>, esto es cuando se trata de una operación administrativa.

Sin embargo, dichas hipótesis no se estructuran en el presente caso, pues lo cierto es que si bien la parte actora encausó sus pretensiones por la vía del medio de control de reparación directa, al fundamentar las pretensiones de la presente demanda, formuló reparos concretos de legalidad contra de los actos administrativos proferidos por el ADRES, pues afirmó que la decisión adoptada por dicha entidad en el marco del proceso administrativo fue expedida con transgresión de las normas en las que debía fundarse. Se destaca:

“6.3. DERECHO DE LA EPS SANITAS S.A.S A RECOBRAR LAS SUMAS DERIVADAS DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS, INSUMOS, PROCEDIMIENTOS Y MEDICAMENTOS PRETENDIDOS POR NO ESTAR INCLUIDAS EN EL POS Y EPS SANITAS S.A.S DIO CUPLIMIENTO A LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS PARA EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE RECOBROS.

El derecho al recobro de las prestaciones que se pretenden en la presente demanda, surge en primer lugar de la taxatividad de los beneficios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud (hoy Plan de Beneficios) y en segundo lugar, de la falta de inclusión de los que son objeto en la presente demanda en él, razón por la cual, no se encuentran calculados en la UPC, **y su reconocimiento y pago por parte de la EPS al prestador del servicio, generó un detrimento patrimonial que ésta no está obligada a soportar.**

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia contiene la cláusula general de responsabilidad del Estado, según la cual, éste responderá por los daños antijurídicos que le sean imputables por su acción u omisión; regla que resulta aplicable al proceso bajo estudio, en atención a que es una norma de aplicación amplia y que no es del resorte exclusivo de los procesos que se surten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La indemnización de los perjuicios que se causan en el ejercicio de la función administrativa, ya sea por parte de la administración o por un particular que ejerce función pública o administrativa, puede ser reclamada ante cualquier jurisdicción a la cual le sea atribuido el conocimiento del caso en particular.

Indica el citado artículo 90 Constitucional lo siguiente:

(...)

Desde la perspectiva de esta disposición y del desarrollo de la responsabilidad estatal, se ha establecido como regla general que cuando el patrimonio de una persona (natural o jurídica) resulta disminuido por la actividad del Estado y dicha aminoración no se encuentre normativamente justificada o que quien la sufre no está en la obligación de soportarla, éste (el Estado) deberá proceder a indemnizar los perjuicios causados, restableciendo el patrimonio de la víctima, dejándola en la misma situación que se encontraba antes de sufrirlas, o al menos, en la situación más cercana a ella.

Esta regla constitucional, se concatena con una de carácter legal que se encuentra regulada en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, norma que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 16. Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 110 de abril de 2019. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Exp. 76001-23-33-008-2017-00743-01(61307).

personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.”

**En este sentido, resulta jurídicamente viable afirmar que mí representada cuenta con el derecho adjetivo a acudir a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Laboral y de la Seguridad Social, a reclamar el derecho económico que representan los recobros cuyo reconocimiento y pago fue negado en forma infundada por la demandada.**

**Respecto al derecho reclamado, se cuestionan los resultados de la actividad del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, que corresponden a la materialización de las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales se concretaron en una serie de perjuicios cuya indemnización se persigue en la presente demanda.**

Precisamente, **se pretende la indemnización de los perjuicios que se derivaron del resultado de la actuación administrativa iniciada por la EPS Sanitas S.A., en la cual, esta Empresa reclamó administrativamente de conformidad con el procedimiento especial establecido su derecho al reconocimiento y pago de las erogaciones que asumió por la prestación de servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), los cuales fueron negados por el administrador del Encargo Fiduciario del FOSYGA, atendiendo las políticas impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin incluir sustento jurídico coherente en el cual fundamente su posición de que los mismos se encontraban incluidos en el POS o que no se cumplieron los requisitos formales del recobro. Lo anteriormente expuesto implica que su negación no se sustentó en normas jurídicas, tal y como debió hacerlo.**

Como se demostrará a continuación, **la operación adelantada en la calificación de los recobros reclamados por EPS Sanitas S.A., debió ceñirse estrictamente a la verificación de los servicios cuyo reconocimiento y pago exigía la EPS en las normas que desarrollan el POS, y su inclusión o no en él, lo cual le permitiría determinar si el recobro era o no procedente. De igual forma, verificar el cumplimiento de los demás requisitos legales establecidos para que su reconocimiento y pago fuera procedente.**

**La desatención por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud generan una obligación cuyo acreedor es mí representada y que sitúa como deudor a la parte demandada, la cual está comprendida por el derecho económico que le fue negado,** incluyendo accesorios como lo son la pérdida del poder adquisitivo constante del dinero que no percibió en el momento respectivo, los gastos administrativos que asumió para efectos de brindar la prestación del servicio al cual no estaba constitucional y legalmente obligada a brindar.

Teniendo en cuenta que la prestación del servicio público esencial de la salud se encuentra bajo la dirección, orientación, regulación, control y vigilancia del Estado y éste fue delegado por autorización constitucional y legal a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud, **su regulación atiende a postulados constitucionales y de derecho administrativo como lo es el principio de legalidad.**

**En relación con el principio de legalidad, se puede afirmar que por tratarse Colombia de un Estado Social de Derecho, en el cual, los actos de quienes la integran deben ajustarse al imperio de la Ley, éstos deben atender, en primer término los postulados de la Constitución Política, texto en el cual encontramos la primera cláusula que demarca las reglas de comportamiento a la cual se deben ajustar los particulares y los servidores públicos o los particulares que ejercen función administrativa.**

(...)

Es así como quienes intervienen en las relaciones particulares o privadas sólo encuentran límites para actuar en lo que expresamente les señale el ordenamiento jurídico; **contrario a lo que sucede con quienes ejercen función administrativa como lo es la demandada, quienes sólo pueden actuar conforme se lo señalen las normas que regulan su actividad y les está vedado incurrir en las prohibiciones que esta misma les plantee.**

**La relación que generó obligaciones a favor de mi representada, comporta el carácter de pública dado que se presenta entre una persona ficta de derecho privado (EPS Sanitas S.A.) y una entidad que ostenta la calidad de órgano del Estado (Ministerio de Salud y Protección Social) y la misma está relacionada con el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico le otorgó al ministerio referido, por lo cual se rige indudablemente por los postulados del derecho público, y por ende, por el principio de legalidad. De igual forma ni la Constitución ni la Ley despojaron dicha actividad de la aplicación de las reglas que imperan el derecho público.**

Respecto a las actuaciones que adelanta el Ministerio de Salud y Protección Social, no cabe duda que las mismas se rigen por las normas del derecho administrativo; **sin embargo, para agotar cualquier duda que pueda surgir respecto del carácter que ostentan las que adelanta el administrador del encargo fiduciario del FOSYGA, el cual como ya se indicó, es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, y las cuales penden de las directrices fijadas por éste, me permito citar la sentencia C-510 de 2004, dictada por la Honorable Corte Constitucional en la cual se manifestó que las actuaciones que adelanta dicho encargo, están sometidas al derecho público.**

(...)

**Al estar sometidos los actos y hechos del administrador del encargo fiduciario del FOSYGA (hoy ADRES) y los del Ministerio de Salud y Protección Social al derecho público, sus funciones, actuaciones, sus derechos y obligaciones deben estar contenidos el marco normativo que los rige, operando en estos casos la taxatividad de los mismos. Es por esta razón que la negación del reconocimiento y pago de los derechos económicos pretendidos por mi representada y que están vinculados con las sumas resultantes de la prestación de servicios no incluidos en el POS, debe fundarse en reglas jurídicas contenidas en las normas que reglan la actividad.**

**La anterior afirmación se fundamenta, además de lo enunciado respecto al principio de legalidad y a la taxatividad de las actividades, procedimientos, derechos y obligaciones sujetas al derecho público, en las normas concretas que regulan la actividad, según las cuales los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud –POS- (hoy Plan de Beneficios), son taxativos.(...)**

La culpa o negligencia como error de conducta del demandado, se constituye en el elemento ‘título de atribución’ de responsabilidad en este caso, **como quiera que las glosas invocadas por la entidad demandada a los recobros objeto de reclamación, son injustificadas, toda vez que los servicios de salud objeto del recobro no formaban parte del Plan Obligatorio de Salud –POS- y en consecuencia no se encontraban costeados por la UPC reconocida por el Estado a las EPS.**

Pese a tratarse de servicios NO POS, las solicitudes de recobro presentadas en su momento por EPS Sanitas S.A. ante el Consorcio administrador del FOSYGA, fueron glosadas obstruyendo el derecho al pago que le asistía por autorizar

servicios no POS que se encontraban a cargo del Estado, por lo que era su obligación efectuar el pago de las mencionadas prestaciones.

**En cuanto a la orden impartida por el Juez de Tutela mediante el fallo, está es una decisión judicial de obligatorio cumplimiento tanto para las EPS como para la Nación- Ministerio de Salud y Protección Social.**

(...)

Así las cosas, el Ministerio de Salud y de la Protección Social representada a través del consorcio administrador del Fosyga, no podía válidamente desconocer la orden judicial emanada del juez de tutela que dispuso la prestación del servicio No Pos y en consecuencia el correspondiente reembolso por el valor de su importe.

De igual manera, resulta palmario, a la luz de los fundamentos de hecho y de derecho de la presente demanda, que EPS Sanitas no se encontraba obligada a asumir la cobertura económica de servicios de salud no cubiertos por el POS ni a soportar la carga y el perjuicio que esta situación representa, toda vez que para estos eventos se estableció el recobro al FOSYGA, como mecanismo para evitar dicho perjuicio; sin embargo cuando éste se niega a realizar el reembolso y rechaza el reconocimiento y pago de las sumas objeto de recobro por las aquí demandantes, trae como consecuencia un daño antijurídico". Se destaca texto.

Dilucidado lo anterior, el Despacho considera que aunque la parte demandante sustentó la configuración de un daño antijurídico que deviene de una "operación administrativa", lo cierto es que esta afirmación por sí sola no tiene la virtualidad de cambiar el origen del daño.

Sobre el punto, es importante recalcar que al dirimir el conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Veintidós Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá en el asunto de la referencia, el argumento central que usó la Corte Constitucional para asignarle la competencia en estos casos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo es que el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo, en donde el ADRES profiere actos administrativos que crean una situación jurídica concreta para la EPS, en el sentido de aceptar o rechazar el pago de los servicios y tecnologías en salud que ésta dispensó y que no hacían parte del PBS<sup>19</sup>.

En esa medida, el Despacho encuentra que el asunto de la referencia debe ser ventilado a través del medio de control de nulidad con restablecimiento del derecho en los términos del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, pues este no es un caso que se ajuste a las situaciones excepcionales para formular demanda de reparación directa cuando el daño se deriva de actos administrativos.

## **2. Caducidad**

El Despacho, como lo enseña la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en casos como el presente en los que la causa del daño son actos administrativos, procede al estudio de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que era la vía por el cual se debía encauzar las pretensiones que ahora se analizan<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> 04AutoDirimeConflicto.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087). En este caso, se decidió un recurso de apelación formulado contra un auto que rechazó la demanda por estructurarse el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pese a que la parte actora alegaba que había efectuarse el cómputo

La caducidad es una sanción por el ejercicio extemporáneo de las acciones judiciales. De forma que, cuando la demanda se plantea por fuera de los términos establecidos en la ley se pierde la posibilidad de acudir al juez para hacer efectivo el derecho sustancial presuntamente desconocido, para el caso, la posibilidad de que la parte demandante logre el pago de los recobros en debate.

Ahora, es preciso señalar que el literal d del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 regula el término de caducidad en los siguientes términos:

“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;”

En este orden de ideas, el término que tenía la parte actora para cuestionar la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales se rechazó el pago de los recobros en cuestión y solicitar, en consecuencia, el restablecimiento era de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente a la recepción de la comunicación No. UTF-2014-OPE-35683, esto es, el 13 de septiembre de 2018<sup>21</sup>, lo que se traduce en que el mismo feneció el 14 de enero de 2019, entre tanto, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo lugar el 28 de mayo de 2019<sup>22</sup> y la demanda fue radicada el 3 de julio de 2019<sup>23</sup>, sin que se advierta ninguna circunstancia especial que le haya impedido el ejercicio de su derecho de acción.

Precisado lo anterior, el Despacho debe señalar que dado que en el presente caso se ha estructurado el fenómeno de la caducidad, no es posible adoptar decisión alguna con miras al saneamiento del litigio esto es con miras a que se tramite el medio de control de nulidad y restablecimientos por el juez natural de este tipo de actos, que, en este caso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, sería la sección primera de los juzgados administrativos del circuito de Bogotá.

En un caso similar, el Consejo de Estado determinó:

“30. No obstante lo anterior, la Subsección considera pertinente señalar que en supuestos fácticos como el *sub examine*, no es posible adecuar las pretensiones de reparación directa a unas de nulidad y restablecimiento del derecho y de manera consecuencial, ordenar la admisión de la demanda por parte del Tribunal de primera instancia. Esto, en razón a que el medio de control de legalidad de carácter subjetivo fue impetrado el 15 de noviembre de 2016 (f. 15, c. 1), es decir, con posterioridad al vencimiento de los 4 meses contados a partir de la notificación de los actos que materializaron los supuestos daños al afectado -26 de noviembre y 10 de diciembre de 2014-<sup>24</sup>, y sin que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial lograra suspender dicho término -10 de marzo de 2016-<sup>25</sup>, por lo que se perfeccionó la caducidad.

---

de este término con fundamento en el binomio establecido para el medio de control de reparación directa.

<sup>21</sup> Folio 6, 08Memorial20220314Subsanacion.

<sup>22</sup> Folio 101, 08Memorial20220314Subsanacion.

<sup>23</sup> Folio 1, 03 AutoRemiteCompetencia.

<sup>24</sup> Tal como lo confiesa la parte actora en el hecho décimo quinto de la demanda (f. 4-5, c. 1) Así mismo, los extremos señalados son coincidentes con los reflejados en las constancias de notificación de los actos administrativos citados (f. 395-396, c. 2) y (f. 529-530, c. 2).

<sup>25</sup> Constancia de no conciliación expedida por la Procuraduría 23 Judicial II para asuntos administrativos de Cúcuta (f. 645, c. 3).

31. En relación al conteo del fenómeno extintivo en el *sub lite*, contrario a lo afirmado por el extremo demandante, la Sala estima que el mismo se inició a partir del día siguiente de la notificación de las resoluciones n.º 6192 de 13 de agosto de 2014 y n.º 6155 de 13 de agosto de 2014, expedidas por el agente especial liquidador de Solsalud E.P.S., lo cual acaeció el 10 de diciembre y el 26 de noviembre de 2014, respectivamente, pues es a través de estos actos donde de manera definitiva se materializó el daño reclamado consistente en el no pago de los servicios médicos que la clínica actora presuntamente prestó a la entidad promotora de salud Solsalud.

(...)

34. En conclusión, esta Corporación deberá confirmar, por las razones expuestas en este proveído, la decisión emanada del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, respecto a la procedencia del rechazo de plano de la demanda interpuesta por la clínica Ceginob Ltda., por caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>26</sup>.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado 58 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Tercera**,

### III. RESUELVE

**Primero: Rechazar la demanda** de la referencia, por las razones expuestas en la presente providencia.

**Segundo:** Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría, **archivar** el expediente previas las constancias de rigor.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaria</p>
---

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 12 de octubre de 2017. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Rad. 54001-23-33-000-2016-01377-01(59087).

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **35463c2548b9f46b08c4f8f6cd65d2f7cbc46f4d50023ee6e603222e06c3923a**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:06 PM

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

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2020-00035-00  
**Demandante:** Eric Eleazar Popayán Villa y otros  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional

### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

En aplicación del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho procede a pronunciarse sobre la concesión de la impugnación contra el fallo de 18 de marzo de 2022.

## II. ANTECEDENTES

### 1. Asunto previo

El numeral 3º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, prevé:

“Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

**1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.** Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia.

**2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan fórmula conciliatoria.**

**3. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior. Recibido el expediente por el superior, este decidirá sobre su admisión si encuentra reunidos los requisitos.**

4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.

5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia

dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.

6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia.

7. La sentencia se dictará dentro de los veinte (20) días siguientes. En ella se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento.” Subrayas y negrillas fuera del texto.

En ese orden de ideas es del caso señalar que en atención a que, a la fecha, las partes no han solicitado la realización de la audiencia de conciliación, el Despacho prescindirá de la misma.

## 2. Caso concreto

Dilucidado lo anterior, se tiene que, en el proceso de la referencia, el 18 de marzo de 2022, el Despacho profirió fallo de primera instancia, habiéndose notificado personalmente el mismo a las partes el 23 de marzo siguiente. Por tanto, el término de diez (10) días establecido en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, principió a correr desde el día hábil siguiente<sup>1</sup>, esto es el 28 de marzo de 2022 y, feneció el 8 de abril siguiente.

El 4 de abril de 2022, la parte demandada formuló, en tiempo y en debida forma recurso de apelación contra el fallo de primera instancia de 18 de marzo de 2022, razón por la cual se procede a conceder el recurso de apelación en comento en efecto suspensivo.

En mérito de lo expuesto, se

## II. RESUELVE

**Primero: Conceder** en el efecto suspensivo el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el fallo de primera instancia del 18 de marzo de 2022.

**Segundo:** Por Secretaría **remitir** el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<sup>1</sup> Artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

**JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en ESTADO No. \_\_\_\_\_ se notificó a las partes la  
providencia anterior, hoy **28 - JUN - 2022** a las 8:00 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaria

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **390bd6c4db94291c533bd8f21b8b68eb2c45588e79a20dfcab49c4c011f9206e**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:07 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2020-00064-00  
**Demandante:** Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.  
**Demandado:** Carlos Hernando Lizcano Benítez y otro

#### **REPETICIÓN**

---

##### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante auto de 21 de mayo de 2021, el Despacho admitió la demanda dentro del asunto de la regencia y, en consecuencia, le impuso la carga de notificar personalmente a los demandados en los términos señalados en los numerales 3º y ss del artículo 291 de la Ley 1564 de 2012 y el numeral 8º del Decreto Ley 806 de 2020<sup>1</sup>.
2. El 29 de junio y 24 de septiembre de 2021, por intermedio de escritos, la parte demandante manifestó acreditar la orden impartida<sup>2</sup>.
3. Con auto de 19 de noviembre siguiente, el Despacho requirió a la parte demandante para que, en cumplimiento de la carga de notificación que le fue impuesta, acreditara el correcto cumplimiento del trámite de notificación de los señores Carlos Hernando Lizcano Benítez y Jaime Mauricio Fajardo Alba conforme a las directrices impartidas en el numeral 2º de la parte resolutive del proveído de 21 de mayo de 2021<sup>3</sup>.
4. El 10 de diciembre de 2021, a través de memorial, la parte demandante manifestó: *“que el expediente reposa notificación por aviso enviado al demandado JAIME MAURICIO FAJARDO ALBA, en el cual se informa que no es posible la entrega de la notificación debido a que no se cuenta con el número de apto, información que no reposa en los archivos de la entidad; por lo que pido a Usted, bajo el poder coercitivo que le asiste se sirva oficiar a la Secretaria de Salud, a fin que remita los datos de notificación que reposa de los aquí demandados. En caso de no aceptar su solicitud pido a usted se ordene el emplazamiento, una vez la suscrita adelante la notificación del demandado Carlos Lizcano, quien en efecto no hay sido*

---

<sup>1</sup> 15AutoAdmisorio

<sup>2</sup> 17Memorial20210629 y 20Memorial20210924.

<sup>3</sup> 21AutoRequiere

*notificado ante el error de la suscrita quien notificó a personas diferentes, tal como dan cuenta las probanzas del 29 de junio de 2021*<sup>4</sup>.

5. El 16 de febrero de 2022, la entidad demandante manifestó: *“mediante memorial radicado en el mes de septiembre del año anterior, se acredito el envío de la notificación al señor Jaime Mauricio Fajardo, la cual no fue posible dado cuenta que adolece de apto y torre, información que no posee la entidad. Respecto del señor Carlos Hernando Lizcano, la dirección que reposa en la entidad no existe conforme al reporte de quien personalmente se dirigió a realizar la notificación”*<sup>5</sup>.
6. Ante el incorrecto agotamiento del trámite de notificación personal del auto admisorio de la demanda, mediante auto de 1º de marzo de 2022, el Despacho expuso en cada uno de los casos los defectos encontrados y, en consecuencia, requirió nuevamente a la entidad demandante para que se sirviera adelantar la notificación personal de los señores Carlos Hernando Lizcano Benítez y Jaime Mauricio Fajardo Alba conforme a lo previsto en los artículos 291 de la Ley 1564 de 2012 y 8º del Decreto Ley 806 de 2020<sup>6</sup>.
7. El 22 de marzo y 26 de abril de 2022, mediante memoriales, la parte demandante manifestó acreditar la orden impartida<sup>7</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

De forma preliminar, el Despacho advierte la necesidad de señalar que si bien, en un principio, se requirió el agotamiento del trámite de notificación personal de los señores Carlos Hernando Lizcano Benítez y Jaime Mauricio Fajardo Alba conforme lo dispuesto a lo previsto en los artículos 291 de la Ley 1564 de 2012 y 8º del Decreto Ley 806 de 2020, lo cierto es que para este momento, resulta aplicable lo dispuesto en los artículos 291 de la Ley 1564 de 2012 y 8º de la Ley 2213 de 2022.

Así pues, el artículo 291 de la Ley 1564 de 2012 prevé:

“Artículo 291. Práctica de la notificación personal. Para la práctica de la notificación personal se procederá así:

1. Las entidades públicas se notificarán personalmente en la forma prevista en el artículo 612 de este código.

Las entidades públicas se notificarán de las sentencias que se profieran por fuera de audiencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011. De las que se profieran en audiencia se notificarán en estrados.

2. Las personas jurídicas de derecho privado y los comerciantes inscritos en el registro mercantil deberán registrar en la Cámara de Comercio o en la oficina de registro correspondiente del lugar donde funcione su sede principal, sucursal o agencia, la dirección donde recibirán notificaciones judiciales. Con el mismo propósito deberán registrar, además, una dirección electrónica.

<sup>4</sup> 22Memorial20211210 y 23Memorial20211210.

<sup>5</sup> 24Memorial20210217.

<sup>6</sup> 25AutoRequiere.

<sup>7</sup> 27Memorial20220426.

Esta disposición también se aplicará a las personas naturales que hayan suministrado al juez su dirección de correo electrónico.

Si se registran varias direcciones, la notificación podrá surtirse en cualquiera de ellas.

**3. La parte interesada remitirá una comunicación a quien deba ser notificado, a su representante o apoderado, por medio de servicio postal autorizado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en la que le informará sobre la existencia del proceso, su naturaleza y la fecha de la providencia que debe ser notificada, previniéndolo para que comparezca al juzgado a recibir notificación dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su entrega en el lugar de destino.** Cuando la comunicación deba ser entregada en municipio distinto al de la sede del juzgado, el término para comparecer será de diez (10) días; y si fuere en el exterior el término será de treinta (30) días.

**La comunicación deberá ser enviada a cualquiera de las direcciones que le hubieren sido informadas al juez de conocimiento como correspondientes a quien deba ser notificado.** Cuando se trate de persona jurídica de derecho privado la comunicación deberá remitirse a la dirección que aparezca registrada en la Cámara de Comercio o en la oficina de registro correspondiente.

Cuando la dirección del destinatario se encuentre en una unidad inmobiliaria cerrada, la entrega podrá realizarse a quien atienda la recepción.

**La empresa de servicio postal deberá cotejar y sellar una copia de la comunicación, y expedir constancia sobre la entrega de esta en la dirección correspondiente. Ambos documentos deberán ser incorporados al expediente.**

**Cuando se conozca la dirección electrónica de quien deba ser notificado, la comunicación podrá remitirse por el Secretario o el interesado por medio de correo electrónico. Se presumirá que el destinatario ha recibido la comunicación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo. En este caso, se dejará constancia de ello en el expediente y adjuntará una impresión del mensaje de datos.**

**4. Si la comunicación es devuelta con la anotación de que la dirección no existe o que la persona no reside o no trabaja en el lugar, a petición del interesado se procederá a su emplazamiento en la forma prevista en este código.**

Cuando en el lugar de destino rehusaren recibir la comunicación, la empresa de servicio postal la dejará en el lugar y emitirá constancia de ello. Para todos los efectos legales, la comunicación se entenderá entregada.

5. Si la persona por notificar comparece al juzgado, se le pondrá en conocimiento la providencia previa su identificación mediante cualquier documento idóneo, de lo cual se extenderá acta en la que se expresará la fecha en que se practique, el nombre del notificado y la providencia que se notifica, acta que deberá firmarse por aquel y el empleado que haga la notificación. Al notificado no se le admitirán otras manifestaciones que la de asentimiento a lo resuelto, la convalidación de lo actuado, el nombramiento prevenido en la providencia y la interposición de los recursos de apelación y casación. Si el notificado no sabe, no quiere o no puede firmar, el notificador expresará esa circunstancia en el acta.

**6. Cuando el citado no comparezca dentro de la oportunidad señalada, el interesado procederá a practicar la notificación por aviso.**

Parágrafo 1o. La notificación personal podrá hacerse por un empleado del juzgado cuando en el lugar no haya empresa de servicio postal autorizado o el juez lo estime aconsejable para agilizar o viabilizar el trámite de notificación. Si la persona no fuere encontrada, el empleado dejará la comunicación de que trata este artículo y, en su caso, el aviso previsto en el artículo 292.

Parágrafo 2o. El interesado podrá solicitar al juez que se oficie a determinadas entidades públicas o privadas que cuenten con bases de datos para que suministren la información que sirva para localizar al demandado”. Subrayas y negrillas fuera del texto.

Por su parte, el artículo 8º de la Ley 2213 de 2022 señala:

“Artículo 8º. Notificaciones personales. **Las notificaciones que deban hacerse personalmente también podrán efectuarse con el envío de la providencia respectiva como mensaje de datos a la dirección electrónica o sitio que suministre el interesado en que se realice la notificación, sin necesidad del envío de previa citación o aviso físico o virtual. Los anexos que deban entregarse para un traslado se enviarán por el mismo medio.**

El interesado afirmará bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la petición, que la dirección electrónica o sitio suministrado corresponde al utilizado por la persona a notificar, informará la forma como la obtuvo y allegará las evidencias correspondientes, particularmente las comunicaciones remitidas a la persona por notificar.

La notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a contarse cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje.

Para los fines de esta norma se podrán implementar o utilizar sistemas de confirmación del recibo de los correos electrónicos o mensajes de datos.

Cuando exista discrepancia sobre la forma en que se practicó la notificación, la parte que se considere afectada deberá manifestar bajo la gravedad del juramento, al solicitar la declaratoria de nulidad de lo actuado, que no se enteró de la providencia, además de cumplir con lo dispuesto en los artículos 132 a 138 del Código General del Proceso”. Se destaca.

Precisado lo anterior, el Despacho pasa a verificar si la parte demandante agotó en debida forma la notificación personal del auto 21 de mayo de 2021 respecto de cada uno de cada uno de los demandados.

- **Jaime Mauricio Fajardo Alba**

Se tiene que mediante auto de 1º de marzo de los corrientes se señaló que si bien era válida surtir la actuación a través del canal digital del demandado “[jamp@hotmail.com](mailto:jamp@hotmail.com)”, la notificación que se ordenó no podía tenerse por satisfecha en atención a que en los documentos que fueron aportados al expediente como soporte de la actuación no se evidenciaba el envío del auto admisorio, conforme lo requerían las normas vigentes para ese momento.

Motivo por el cual, se procedió a requerir a la entidad demandante para que demostrara el envío de la providencia a notificar y, a su vez, en aras de evitar futuras nulidades, se le solicitó a la entidad que informara la forma como había obtenido la dirección electrónica del señor Jaime Mauricio Fajardo Alba.

El 22 de marzo siguiente, mediante escrito, la demandante informó que desde el mes de septiembre de 2021, había acreditado el envío de la notificación personal a los demandados, no obstante, en ambos casos las comunicaciones contaban con constancia de devolución.

Revisado el expediente, en primer lugar se encuentra que, en contraposición a las manifestaciones hechas por la parte demandante, la remisión de las comunicaciones no se llevaron a cabo el mes de septiembre de 2021 sino el 17 de marzo de 2022<sup>8</sup>.

En segundo lugar, es del caso resaltar que la actuación adelantada por la entidad, esto es, el envío de la notificación a la dirección física de Jaime Mauricio Fajardo Alba, no fue la que se le requirió en el auto de 1º de marzo de 2022, no solo porque la demandante conoce la dirección electrónica de quien debe ser notificado, sino, porque en todo caso, lo único que se le había exigido era demostrar el envío electrónico de la providencia a notificar.

Ahora bien, comoquiera que la parte demandante allegó certificación expedida por el área de talento humano de la entidad, en donde, se señalan los datos de contacto obrantes en la hoja de vida del señor Jaime Mauricio Fajardo Alba, el Despacho tendrá por satisfecho lo requerido en este punto.

Sin perjuicio de lo anterior, lo que no se encuentra acreditado es que la parte demandante haya hecho el envío del auto admisorio de la demanda al buzón electrónico del señor Jaime Mauricio Fajardo Alba.

**Por consiguiente, se requiere nuevamente al(a) apoderado(a) de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E. para que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, se sirva allegar constancia del envío del auto de 21 de mayo de 2021<sup>9</sup>.**

- **Carlos Hernando Lizcano Benítez**

Revisado el expediente, esta Judicatura advierte que mediante auto de 1º de marzo de los corrientes se señaló que la actuación desplegada por la entidad demandante no podía tenerse por válida en atención a que la misma no fue adelantada por medio de servicio postal autorizado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en consecuencia, se requirió para que diera cumplimiento a la carga de notificación que le fue impuesta.

El 22 de marzo siguiente, mediante escrito, la demandante informó que desde el mes de septiembre de 2021, había acreditado el envío de la notificación personal a los demandados, no obstante, en ambos casos las comunicaciones contaban con constancia de devolución.

---

<sup>8</sup> Información extraída de la guía No. RA362506427CO.

<sup>9</sup> 15AutoAdmisorio.

Verificada la información suministrada por la parte demandante, el Despacho encuentra que la misma se surtió el 17 de marzo de 2022 y no en el mes de septiembre de 2021 como lo manifestó la apoderada de la parte demandante.

De otra parte, en lo que tiene que ver con el agotamiento del trámite, es menester señalar que de conformidad con la información que suministró el director operativo de gestión del talento humano de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E. y que fue aportada al proceso por la apoderada de la entidad, los datos de contacto del señor Carlos Hernando Lizcano Benítez son:

“Cordial saludo. Para la Dirección de Gestión de Talento Humano de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E., es de gran importancia el cumplimiento de sus componentes operativos y misionales. Es por esto, que una vez revisado los expedientes laborales de los ex funcionarios, se evidencia los siguientes datos de contacto:

1. Carlos Hernando Lizcano Benítez:

- Identificación: 79.158.534 de Usaquén
- Dirección Residencia: Calle 127c # 29-28 Torre 2 Apto 702.
- Correo Electrónico: No se evidencia
- Número Telefónico: 7653720 – 5687738”<sup>10</sup>.

No obstante, al verificarse la guía No. RA362506435CO, el Despacho encuentra que la comunicación respectiva fue remitida a una dirección equivocada, pues fue enviada a la dirección “**CALLE 127C # 28 - 28 TORRE C APT 702**” y no a la calle **127C No. 29-28, torre 2, apartamento 702**, tal y como se demuestra a continuación:

Guía No. RA362506435CO

Fecha de Envío: 17/03/2022 16:51:14

Tipo de Servicio: CORREO CERTIFICADO NACIONAL

Cantidad: 1 Peso: 200.00 Valor: 5800.00 Orden de servicio: 212440135

**Datos del Remitente:**

Nombre: AMANDA DIAZ PEÑA Ciudad: BOGOTA D.C. Departamento: BOGOTA D.C.  
Dirección: CARRERA 10 # 27 - 91 TC 502 Teléfono: 3006770665

**Datos del Destinatario:**

Nombre: CARLOS HERNANDO LIZCANO BENITEZ Ciudad: BOGOTA D.C. Departamento: BOGOTA D.C.  
Dirección: **CALLE 127C # 28 - 28 TORRE C APT 702** Teléfono:

Carta asociada: Código envío paquete: Quien Recibe: Envío Ida/Regreso Asociado:

Fecha	Centro Operativo	Evento	Observaciones
17/03/2022 04:51 PM	PV.CTR INTERNAL	Admitido	
18/03/2022 05:00 PM	PV.CTR INTERNAL	En proceso	
19/03/2022 03:55 AM	CTP.CENTRO A	En proceso	
19/03/2022 06:15 AM	CD.CHAPINERO	En proceso	
19/03/2022 11:41 AM	CD.CHAPINERO	DEVOLUCION (DEV)	
22/03/2022 12:39 PM	CD.CHAPINERO	TRANSITO(DEV)	
23/03/2022 06:58 AM	CD.MURILLO TORO	TRANSITO(DEV)	
13/04/2022 02:42 PM	CD.MURILLO TORO	devolución entregada a remitente	

En esa medida, esta autoridad judicial no puede tener por acreditado el agotamiento del trámite ordenado por la ley para la notificación personal del 21 de mayo de 2021<sup>11</sup>, respecto del señor Carlos Hernando Lizcano Benítez, pues como quedó evidenciado la comunicación fue enviada a una dirección física que no corresponde a la reportada por la misma entidad.

<sup>10</sup> Folio 3, 26Memorial20220322.

<sup>11</sup> 15AutoAdmisorio.

Por lo anterior, **se requiere nuevamente a la apoderada de la entidad demandante para que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, se sirva acreditar la correcta notificación personal de la admisión de la demanda respecto del señor Carlos Hernando Lizcano Benítez.**

Para el efecto, deberá tener en cuenta que dicha actuación debe efectuarse según lo dispuesto en los artículos 291 de la Ley 1564 de 2012 y 8° de la Ley 2213 de 2022.

### III. RESUELVE

**Primero:** Se requiere nuevamente al(a) apoderado(a) de la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E. para que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, se sirva allegar constancia del envío del auto de 21 de mayo de 2021 al señor Jaime Mauricio Fajardo Alba, conforme las directrices expuestas en la presente providencia.

**Segundo:** Se requiere nuevamente a la apoderada de la entidad demandante para que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, se sirva acreditar la correcta notificación personal de la admisión de la demanda respecto del señor Carlos Hernando Lizcano Benítez.

Para el efecto, deberá tener en cuenta que dicha actuación debe efectuarse según lo dispuesto en los artículos 291 de la Ley 1564 de 2012 y 8° de la Ley 2213 de 2022.

### Notifíquese y cúmplase



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaria</p>
---

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **23300973a7f1710d0d5633f69b32af0f13f87baa4e52fdef4f556369c118255e**  
Documento generado en 24/06/2022 03:29:44 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2020-00159-00  
**Demandante:** Diana Patricia García Gómez  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional

#### REPARACIÓN DIRECTA

---

En aplicación del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho procede a pronunciarse sobre la concesión de la impugnación contra el fallo de 23 de marzo de 2022.

#### .CONSIDERACIONES

##### 1. Asunto previo

El numeral 3º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, prevé:

“Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

**1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.** Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia.

**2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan fórmula conciliatoria.**

**3. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior. Recibido el expediente por el superior, este decidirá sobre su admisión si encuentra reunidos los requisitos.**

4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.

5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.

6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia.

7. La sentencia se dictará dentro de los veinte (20) días siguientes. En ella se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento.” Subrayas y negrillas fuera del texto.

En ese orden de ideas es del caso señalar que en atención a que, a la fecha, las partes no han solicitado la realización de la audiencia de conciliación, el Despacho prescindirá de la misma.

## **2. Caso concreto**

Dilucidado lo anterior, se tiene que, en el proceso de la referencia, el 23 de marzo de 2022, el Despacho profirió fallo de primera instancia, habiéndose notificado personalmente el mismo a las partes el 7 de abril siguiente. Por tanto, el término de diez (10) días establecido en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, principió a correr desde el día hábil siguiente, esto es el 19 de abril de 2022 y, feneció el 2 de mayo siguiente.

El 28 de abril de 2022, la parte demandante formuló, en tiempo y en debida forma recurso de apelación contra el fallo de primera instancia de 23 de marzo de 2022, razón por la cual se procede a conceder el recurso de apelación en comento en efecto suspensivo.

## **3. Consideración final – Improcedencia del derecho de petición en las actuaciones judiciales**

Revisado el expediente, el Despacho advierte que el 19 de mayo de los corrientes, mediante memorial la parte demandante interpuso derecho de petición en donde solicita le sea remitida *“a. Copia autentica y completa de la Sentencias que condena a la nación – ministerio de defensa – ejército nacional bajo el radicado en mención, debidamente notificadas, ejecutoriadas, en firme y prestan merito ejecutivo, según constancia secretarial adjunta. b. Constancia de la vigencia del poder conferido por el demandante”*.

Al respecto, es preciso señalar que lo solicitado por el extremo demandante no resulta procedente de cara a que, a la fecha, la sentencia de 3 de marzo de 2022,

no ha cobrado firmeza pues como quedó visto en líneas precedentes, dicha providencia fue objeto de recurso de apelación por parte de la parte pasiva.

En mérito de lo expuesto, se

## II. RESUELVE

**Primero: Conceder** en el efecto suspensivo el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el fallo de primera instancia del 23 de marzo de 2022.

**Segundo:** Por Secretaría **remitir** el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**Tercero: Negar** la expedición de copias solicitada por la parte demandante.

### Notifíquese y cúmplase



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaría</p>
---

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **57150a65a5382aed0914825fc8fc2c03f0eb258cc45518a95676600254b7f8da**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:07 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2020-00261-00  
**Demandante:** Corporación Club Colombia  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

#### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

**1) Obedézcase y cúmplase** lo ordenado por la Subsección “C” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el auto de 7 de marzo de 2021, mediante la cual se dirimió el conflicto suscitado entre los Juzgados 58 y 40 Administrativos del Circuito de Bogotá.

**2)** Con fundamento en el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho **INADMITE** la demanda de la referencia para que el apoderado de la parte demandante, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto Ley 806 de 2020<sup>1</sup>, envíe por medio electrónico copia de la demanda y de sus anexos a la(s) entidad(es) demandada(s).

**En este punto, se le precisa a la parte demandante que la remisión de los traslados vía electrónica deberá hacerse al buzón de correo electrónico que exclusivamente ha designado la entidad para recibir notificaciones judiciales, so pena de no tener por cumplido este requisito.**

Se concede el término de diez (10) días, contados a partir del día siguiente de la notificación de esta providencia, para subsanar la demanda, so pena que sea rechazada, teniendo como fundamento en el numeral 2° del artículo 169 y el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, se le precisa a la parte interesada que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1° y 6° del Decreto 806 de 2020, deberá remitir al correo electrónico correo electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co), en medio digital

---

<sup>1</sup> Normatividad aplicable en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887.

formato PDF, con destino a este Despacho, el escrito de la subsanación de la demanda. De igual modo, deberá remitir copia digital del escrito de la subsanación de la demanda al buzón de datos de la(s) entidad(es) demandada(s).

**Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
**Juez**

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaria</p>
---

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **e2d4f5388644a20a878c244f38f747fe1cd0f0a25d16c41793b44d612fca81f3**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:08 PM

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

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2021-00098-00  
**Demandante:** Lorent Enrique Gómez Saleh y otro  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores y otro

#### **REPARACIÓN DIRECTA**

---

En cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 175 de la Ley 1437 -modificado por la Ley 2080 de 2021-, el Despacho pasa a pronunciarse sobre las excepciones planteadas por la(s) entidad(es) demandada(s) en su escrito de contestación de la demanda.

El Despacho advierte que el **Ministerio de Relaciones Exteriores** contestó la demanda en tiempo y propuso como excepciones: i) caducidad, ii) la falta de competencia y jurisdicción, iii) ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones, iv) falta de legitimación en la causa por pasiva y v) la genérica.

Por su parte, se tiene que al contestar la demanda, la **Unidad Administrativa Especial Migración Colombia – UAEMC** propuso como excepciones<sup>1</sup>: i) la falta de jurisdicción, ii) caducidad, iii) indebida acumulación de pretensiones, iv) falta de legitimación en la causa por pasiva, v) falta de integración de litis consorcio necesario y vi) la genérica.

Así, pues el Despacho pasa a pronunciarse sobre cada una de las excepciones previas que fueron formuladas por las entidades demandadas, así:

#### **1. Falta de competencia y jurisdicción**

El Ministerio de Relaciones Exteriores y la UAEMC señalaron que de cara a las pretensiones formuladas por la parte demandante y lo dispuesto en los artículos 104 y 140 de la Ley 1437 de 2011, en el presente asunto se configura una falta de jurisdicción y competencia de esta autoridad judicial ya que la parte demandante busca el resarcimiento de los perjuicios que sufrió con ocasión de la presunta privación injusta de la libertad de la que fuera objeto el señor Lorent Enrique Gómez Saleh en territorio extranjero (República Bolivariana de Venezuela), por

---

<sup>1</sup> El Despacho debe señalar que si bien la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia – UAEMC remitió por intermedio del buzón electrónico "[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)" la contestación de la demanda a las "5:01 p. m.", lo cierto es que en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia de la entidad demandada y así evitar incurrir en el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, la mencionada actuación procesal será tenida como presentada en tiempo. Ver: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia de 25 de enero de 2022. M.P. Fernando León Bolaños Palacios. STP355-2022 Rad. 121183.

parte del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional de Venezuela (autoridad venezolana), bajo las normas de ese país y que no involucra a las entidades demandadas.

Al descorrer las excepciones, la parte actora manifestó que si bien la privación injusta de la libertad de Lorent Enrique Gómez Saleh se mantuvo en Venezuela, fue en el Estado colombiano en el que inició la actuación.

Agregó que el 4 de septiembre de 2014, la UAEMC capturó al señor Lorent Enrique Gómez Saleh y, posteriormente fue entregado a los agentes del SEBIN *-entidad del Estado venezolano-*, lo que, en su sentir, constituye la responsabilidad del Estado Colombiano por la privación de la libertad de la que fue víctima el demandante. En este sentido, señaló que de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, son los jueces administrativos de Colombia los competentes para determinar el grado de responsabilidad de las entidades demandadas en la causación del daño cuya reparación se busca.

Precisado lo anterior, el Despacho encuentra que con independencia de los argumentos expuestos por las entidades demandadas, lo cierto es que de acuerdo a las explicaciones dadas por el extremo actor, es claro que el señor Lorent Enrique Gómez Saleh busca endilgarles responsabilidad de la privación que aduce injusta con fundamento en la teoría de la causalidad adecuada y, por tanto, es claro que a la luz de los preceptos previstos en los artículos 104 y 140 de la Ley 1437 de 2011, es la jurisdicción de lo contencioso administrativo la autoridad competente para conocer del presente caso.

Eso sí el Despacho señala que la situación sería distinta en el caso de que la parte actora no hubiesen endilgado acciones u omisiones directamente a las autoridades demandadas y, como lo señalan, exclusivamente se hubiese limitado la parte actora a solicitar la responsabilidad por la privación de la libertad ocurrida en suelo venezolano, sin embargo ello no es así.

En ese orden de ideas, se niega la excepción propuesta por la parte demandada, pues los supuestos planteados se ajustan a las previsiones del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, lo que permite a esta autoridad judicial continuar con el conocimiento de este proceso. Lo anterior no sin antes precisar que ello no significa que en este caso se vaya a realizar algún pronunciamiento sobre la responsabilidad del Estado de Venezuela en estos hechos, pues eso es una situación que corresponde única y exclusivamente a las autoridades de ese país o en su defecto a los organismo internacionales de protección de los derechos humanos.

## **2. Caducidad**

Para sustentar la excepción, las entidades demandadas señalaron que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, el medio de control de reparación directa debe ser incoado dentro del término de dos (2) años contados a partir del día siguiente de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento de este si fue en fecha posterior.

Indicaron que, en el presente caso, la presunta liberación del señor Lorent Enrique Gómez Saleh tuvo ocurrencia el 12 de octubre de 2018, por lo tanto, el término de caducidad inició el 13 de octubre de ese mismo año, sin embargo, el actor presentó la solicitud de conciliación extrajudicial el 23 de diciembre de 2020, la

cual fue conocida por la Procuraduría 83 Judicial I para Asuntos Administrativos, despacho que mediante auto del 26 de marzo de 2021, declaró fallida la audiencia de conciliación por no existir ánimo conciliatorio entre las partes.

Agregó que aún cuando el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 491 de 2020, en donde reguló lo pertinente a la suspensión de los términos de prescripción y caducidad para el trámite de conciliaciones extrajudiciales, lo cierto es que, la Procuraduría General de la Nación nunca suspendió la recepción de solicitudes de conciliación extrajudicial, razón por la cual, en su sentir, la suspensión de prescripción y caducidad descrita en el decreto en mención no es aplicable al particular.

Al contestar las excepciones, la parte demandante se opuso a los argumentos expuestos por las demandadas. Precisó que la demanda de la referencia fue interpuesta dentro del término previsto en la Ley. Para el efecto, sostuvo que la caducidad debe contarse así:

12 de octubre de 2018	Se produce la liberación del demandante
13 de octubre de 2018	Inicia el conteo del término de 2 años para que opere el fenómeno de la caducidad
15 de marzo de 2020	Han transcurrido 1 año, 5 meses y 2 días (restan 6 meses y 28 días)
16 de marzo de 2020 al 30 de junio de 2020	Suspensión de términos de caducidad y prescripción (Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020)
1 de julio de 2020	Reanuda el conteo del término para que opere el fenómeno de la caducidad
23 de diciembre de 2020	Presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial (han transcurrido 5 meses y 22 días, suspende el término para que opere el fenómeno jurídico de la caducidad. Restan 1 mes y 6 días)
26 de marzo de 2021 (Artículo 9 Decreto 491 de 2020)	Audiencia de conciliación extra judicial
27 de marzo de 2021	Reanuda el conteo del término para que opere el fenómeno jurídico de caducidad (restan 1 mes y 6 días)
30 de abril de 2021	Radicación de la demanda.
3 de mayo de 2021	Operaba el fenómeno jurídico de la caducidad

Dilucidado lo anterior, se tiene que el literal i del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 regula el término de caducidad en los siguientes términos:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: (...). 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: Cuando se pretenda la reparación directa, **la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia** (...).” Subrayas y negrillas fuera del texto.

Así las cosas, el término de caducidad debe ser contabilizado a partir del día siguiente al momento en el que el señor Lorent Enrique Gómez Saleh recobró su libertad, esto es el 13 de octubre de 2018<sup>2</sup>, razón por la cual, la parte demandante tenía, en principio, para presentar en tiempo la demanda hasta el 13 de octubre de 2020.

<sup>2</sup> El Despacho debe señalar que se toma como punto de partida el momento en el que el señor Lorent Enrique Gómez Saleh recobró su libertad en razón a que es ese el momento en que pudo ejercer materialmente su derecho de acción.

En este punto, se hace indispensable precisar que en atención a la situación sanitaria que afrontó el país por la pandemia del Covid-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 564 de 2020, en cuyo artículo 1º dispuso:

“Artículo 1. Suspensión términos de prescripción y caducidad. **Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para derechos, acciones, medios control o presentar demandas la Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de meses o años, se encuentran suspendidos el 16 marzo 2020 hasta el día que Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación los términos judiciales.**

**El conteo los términos prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión términos judiciales ordenada por Consejo Superior de la Judicatura.** No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir prescripción o inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente.

Parágrafo. La suspensión de términos de prescripción y caducidad no es aplicable en materia penal”. Se destaca.

Por su parte, se tiene que el Consejo Superior de la Judicatura dispuso la suspensión de términos judiciales del 16 de marzo hasta el 1º de julio de 2020<sup>3</sup>, esto es por espacio de tres (3) meses y catorce (14) días.

Lo anterior comporta entonces que, en contraposición a lo señalado por las entidades demandadas, en el particular el término de caducidad de dos (2) años previsto en el literal i) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 se vio suspendido por tres (3) meses y catorce (14) días hábiles, mismos que deben ser sumados a la fecha en la que se dijo que la parte demandante debía ejercer su derecho de acción -13 de octubre de 2020- lo que arroja como término del medio de control de reparación directa el 27 de enero de 2021.

El 23 de diciembre de 2020, la parte demandante solicitó conciliación prejudicial ante la Procuraduría 83 Judicial I para Asuntos Administrativos en contra de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia - UAEMC.

El 26 de marzo de 2021, la Procuraduría en comento expidió la constancia de conciliación, en la que se declaró fallida la conciliación por falta de ánimo conciliatorio, lo que implica que el término de caducidad se vio suspendido por tres meses (3) y tres (3) días calendarios que deben sumarse a la fecha en la que se dijo la parte demandante debía incoar la demanda -27 de enero de 2021-, lo que arroja como plazo máximo el 30 de abril de 2021.

En consecuencia, dado que la demanda en estudio fue radicada el 30 de abril de 2021, se tiene que la misma fue incoada dentro del término de que trata el literal i) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 y, por tanto, se concluye que la excepción propuesta por las entidades demandadas no está llamada a prosperar.

---

<sup>3</sup> Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11526, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 de 2020.

### **3. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones**

Sobre la excepción, el Ministerio de Relaciones Exteriores sostuvo que en el particular se configura la excepción prevista en el numeral 5° del artículo 100 de la Ley 1564 de 2012 por lo que considera incongruencia entre los hechos narrados en la demanda y lo pretendido por la parte demandante.

De otra parte, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia adujo que la parte demandante busca cuestionar la legalidad de la Resolución No. 20147030029475 de 4 de septiembre de 2014<sup>4</sup> y, en atención a que el término de caducidad del medio de control previsto para tal fin *-nulidad y restablecimiento del derecho-* se encuentra vencido, se configura una indebida acumulación de pretensiones conforme a los presupuestos previstos en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011

La parte demandante se limitó a oponerse a la excepción en estudio.

Sobre la acumulación de pretensiones, se tiene que el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

“Artículo 165. Acumulación de pretensiones. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.
4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.”

Así pues, una vez revisado el contenido de la demanda, el Despacho advierte que la parte actora en realidad no busca debatir la legalidad de la Resolución No. 20147030029475 de 4 de septiembre de 2014; sino que pretende atribuirle responsabilidad a la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia por las acciones u omisiones de estas que, presuntamente, incidieron en la privación de la libertad de la que fue objeto el señor Lorent Enrique Gómez Saleh y que aduce injusta.

Por lo tanto, se concluye que la pretensión en estudio no se encuentra llamada a prosperar.

### **4. Falta de legitimación en la causa por pasiva**

---

<sup>4</sup> “Por la cual, de conformidad con el artículo 105 del decreto 4000 de 2014, se expulsa del territorio Colombiano al ciudadano extranjero LORENT ENRIQUE GÓMEZ SALEH, de nacionalidad venezolana”.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia expusieron que en vista de que el señor Lorent Enrique Gómez Saleh solicita que se declare responsable a las entidades con fundamento en la presunta privación injusta de la libertad de la que fue objeto desde el 4 de septiembre de 2014 hasta el 12 de octubre de 2018 y, que a saber, no solo no tuvo lugar en el territorio colombiano, sino que, tampoco fue ejecutada por ningún agente del Estado colombiano, las entidades carecen de legitimación en la causa por pasiva.

Sobre el punto, la UAEMC añadió que la entidad realizó la expulsión del territorio nacional del señor Lorent Enrique Gómez Saleh por cuanto existían informaciones de inteligencia que indicaban que este representaba un riesgo para la seguridad nacional.

Asimismo señaló que el artículo 2º del Decreto 834 de 2013 prevé que *“es competencia discrecional del Gobierno Nacional, fundado en el principio de soberanía del Estado autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional. Sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales, el ingreso, permanencia y salida de los extranjeros del territorio nacional se regirá por las disposiciones del presente decreto”*.

Al respecto, la parte demandante aseguró que el 4 de septiembre de 2014 los agentes de la UAEMC retuvieron al señor Lorent Enrique Gómez Saleh en la ciudad de Bogotá, Colombia y, posteriormente, éstos quienes se encargaron de trasladar al actor a la frontera con Venezuela para finalmente entregarlo a los agentes del SEBIN *-entidad del Estado venezolano-*.

Reiteró que, en su sentir, dicha actuación fue determinante en la causación del daño antijurídico que es la privación de la libertad de Gómez Saleh.

Precisó que, de conformidad con lo reglado en el Decreto 3355 de 2009, al Ministerio de Relaciones Exteriores le correspondía ejercer el control de tutela sobre la UAEMC, por ser esta última una entidad adscrita a la cartera ministerial.

Asimismo señaló que al Ministerio de Relaciones Exteriores le correspondía coordinar las actuaciones entre las entidades del Estado y sus distintas relaciones internacionales, de modo tal que la entrega coordinada entre la UAEMC y el SEBIN *-entidad del Estado venezolano-* del señor Lorent Enrique Gómez Saleh debía ser de pleno conocimiento del Ministerio y, en su sentir, omitió proteger al migrante venezolano que era residente en Colombia conforme a las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados.

Expuesto lo anterior, El Despacho encuentra que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, entre otras, la sentencia del 19 de julio de 2017, existen dos clases de legitimación en la causa, a saber, de hecho y material<sup>5</sup>

La legitimación por pasiva de hecho constituye un requisito de procedibilidad de la demanda, referente a que la misma se debe dirigir contra un sujeto de derechos y obligaciones, mientras que la legitimación por pasivo material, da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda y, por tanto, constituye un requisito para la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 13 de agosto de 2021. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Rad. 73001-23-33-000-2015-00652-02 (64893).

En el presente caso, la demanda se dirigió contra la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia son entidades que tiene capacidad para comparecer por sí mismas al proceso de conformidad con el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011, motivo por el cual cuentan con legitimación en causa por pasiva de hecho.

Por otra parte, en atención a que, la parte demandante pretende atribuirle responsabilidad a las entidades demandadas, el Despacho concluye que la legitimación en la causa por pasiva material es un asunto que en este momento procesal no puede definirse solo en función de lo señalado por la Entidad y en esa medida será la sentencia el escenario en el que de manera definitiva se analice el punto a la luz del artículo 90 constitucional y las pruebas que se recauden a lo largo del proceso.

## **5. Falta de integración de litis consorcio necesario**

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia solicitó se vincule a la Dirección Nacional de Inteligencia – DNI en atención a que la expulsión del territorio colombiano del señor Lorent Enrique Gómez Saleh se dio en virtud del informe inteligencia adelantado por la DNI y que fue allegado a la UAEMC -*Ley 1621 de 2013*-.

Señaló que el precitado informe estaba relacionado con las actividades del señor Gomez Saleh en territorio nacional, las cuales se encontraban incursas en la causal de expulsión contenida en el artículo 105 del Decreto 4000 de 2004.

Al contestar las excepciones, la parte demandante manifestó que fue la UAEMC quien en uso de una facultad discrecional capturó y expulsó del territorio nacional al demandante y posteriormente lo entregó al SEBIN -*entidad del Estado venezolano*.

Sobre este punto, vale la pena recordarse que la intervención de terceros se rige por los artículos 60 a 72 de la Ley 1564 de 2012, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227 de la Ley 1437 de 2011.

Así pues, se tiene que el artículo 61 de la Ley 1564 de 2012 establece que en el litisconsorcio necesario la cuestión litigiosa comprende una relación jurídica que debe resolverse de manera uniforme en la sentencia para todos los sujetos que integran la parte, pues no sería posible decidir de mérito sin su comparecencia.

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado tiene determinado que en los asuntos que versan sobre la responsabilidad extracontractual, a la luz de lo previsto en el artículo 2344 del Código Civil, la solidaridad por pasiva no determina la conformación de un litisconsorcio necesario dentro de un proceso, pues es facultad de la parte demandante formular su demanda contra todos los presuntos causantes del daño de forma conjunta o contra cualquiera de ellos.

En ese entendido, el operador judicial carece de competencia para conformar la relación procesal y el demandado tampoco tiene la posibilidad jurídica de solicitarla<sup>6</sup>.

Descendiendo al caso concreto, dado que en el presente asunto es un proceso en el que se depreca la responsabilidad extracontractual del Estado, la parte actora,

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 13 de marzo de 2017. M.P. Guillermo Sánchez Luque. Rad. 55.299.

como era su derecho, únicamente llamó a conformar a el extremo pasivo a la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia – UAEMC para que, de ser el caso, respondan por las acciones y omisiones que presuntamente causaron los daños por los que solicita reparación y, en esa medida, no es posible acceder a la petición realizada por la parte demandada.

En ese orden de ideas, la excepción en estudio no tiene vocación de prosperidad.

### **Consideración final - Reconocimiento de personerías**

Previa consulta de antecedentes disciplinarios, se reconoce personería para actuar en este proceso como apoderado(a) judicial del Ministerio de Relaciones Exteriores, al(a) doctor(a) **Vladimir Márquez González**, identificado(a) con cédula de ciudadanía No. 79961083 y tarjeta profesional No. 282511 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura.

Previa consulta de antecedentes disciplinarios, se reconoce personería para actuar en este proceso como apoderado(a) judicial de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, al(a) doctor(a) **Sandra Rocío Rodríguez López**, identificado(a) con cédula de ciudadanía No. 40035810 y tarjeta profesional No. 246557 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura.

### **Notifíquese y cúmplase**



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

<p><b>JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN TERCERA</b></p> <p>Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy <b>28 - JUN - 2022</b> a las 8:00 a.m.</p> <p>_____ Secretaria</p>
---

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **826638374776991395eca75d9836d9fe2fba44b31a92f56cb8ac244622facce8**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:01 PM

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

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 11001-33-43-058-2021-00290-00  
**Demandante:** Contraloría de Cundinamarca  
**Demandado:** Néstor Leonardo Rico Rico

### **REPETICIÓN**

---

#### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de repetición, la Contraloría de Cundinamarca instauró demanda en contra del señor Néstor Leonardo Rico Rico a efectos de que se le condene al reembolso de la suma de dinero que tuvo que pagar la entidad como consecuencia de la condena impuesta por la Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante fallo de segunda instancia de 12 de septiembre de 2019.

#### **II. CONSIDERACIONES**

##### **1. Aspectos procesales**

1.1. Mediante auto de 21 de julio de 2021, la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la falta de competencia de aquel órgano en razón, en atención a que para el momento de ocurrencia de los hechos el demandado no fungía como congresista y, en consecuencia, ordenó la remisión del expediente a la oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá<sup>1</sup>, correspondiendo por reparto el conocimiento del mismo a este Despacho<sup>2</sup>.

1.2. Con auto de 1º de marzo de 2022, el Despacho inadmitió la demanda. Decisión que se notificó a la parte demandante por estado el 2 de marzo siguiente<sup>3</sup>.

1.3. El 8 de marzo siguiente, mediante memorial, la parte demandante allegó la subsanación de la demanda<sup>4</sup>.

##### **2. Jurisdicción y competencia**

De conformidad con el numeral 1º del artículo 104 y el numeral 6º de los artículos 155 y 156 de la Ley 1437 de 2011, esta Jurisdicción es competente para conocer la presente demanda, toda vez que la entidad demandante tiene naturaleza pública. Asimismo, este Despacho es competente, por cuanto el domicilio principal

---

<sup>1</sup> 02AutoRemitePorCompetencia.

<sup>2</sup> 03ActaReparto.

<sup>3</sup> 06AutoInadmisorio.

<sup>4</sup> 07Memorial20220309Subsanacion.

de la entidad demandada se encuentra ubicado en Bogotá y la cuantía no excede los quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes<sup>5</sup>.

### 3. Cumplimiento de requisitos

En atención a que la demanda fue subsanada para reunir los requisitos formales señalados en los artículos 160 a 163 y 166 de la Ley 1437 de 2011, lo procedente es admitir el presente medio de control, motivo por el cual el **Juzgado 58 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**.

### III. RESUELVE

**Primero: Admitir** la demanda que en ejercicio del medio de control de repetición instauró la **Contraloría de Cundinamarca** contra el señor **Néstor Leonardo Rico Rico**.

**Segundo: Notificar** personalmente de la admisión de la demanda a la **parte demandada** en los términos señalados en los numerales 3º y ss del artículo 291 de la Ley 1564 de 2012 y el artículo 8º de la Ley 2213 de 2022, normas aplicables por la remisión establecida en el artículo 200 de la Ley 1437 de 2011 *-modificado por el artículo 49 de la Ley 2080 de 2021-*. Al momento de hacer la notificación se debe hacer entrega o envío de copia de esta providencia, de la demanda y sus anexos.

**Tercero: Notificar** por estado el presente auto admisorio a la **parte demandante** y al correo electrónico si lo hubiere suministrado, en los términos señalados en los artículos 201 de la Ley 1437 de 2011 *-modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021-*.

**Cuarto: Notificar** personalmente al **Ministerio Público**, de conformidad con lo establecido en los artículos 198, 199 de la Ley 1437 de 2011 *-modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021-*. Al momento de hacer la notificación se debe hacer entrega o envío de copia de esta providencia, de la demanda y sus anexos.

**Quinto: Notificar** a la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**, en los términos señalados en el artículo 199 del de la Ley 1437 de 2011 *-modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021-*. Al momento de hacer la notificación se debe hacer entrega o envío de copia de esta providencia, de la demanda y sus anexos.

**Sexto: Correr traslado** de la demanda a la **parte demandada** y al **Ministerio Público**, por el término de treinta (30) días, para contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía y presentar demanda de reconvencción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011.

**Séptimo:** Se advierte a la parte demandada que junto con la contestación de la demanda debe allegar al correo electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co), en medio digital, el expediente administrativo y los antecedentes del caso conforme lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

Correlativamente, se recuerda a la parte demandante su obligación de remitir al correo electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co), las pruebas cuyo decreto solicitó en la demanda y que directamente o que por el ejercicio del

<sup>5</sup> Ver artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.

derecho de petición puede obtener para su incorporación al proceso a efectos de que sean tenidas como pruebas en el marco de la audiencia inicial, conforme lo dispone el numeral 10 del artículo 78 de la Ley 1564 de 2012.

**Octavo:** Previa consulta de antecedentes, se reconoce personería para actuar en este proceso como apoderado(a) judicial de la parte demandante, al(a) doctor(a) **Jorge Enrique Quicazán Rubiano**, identificado(a) con cédula de ciudadanía No. 1072364878 y tarjeta profesional No. 207114 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura.

### Notifíquese y cúmplase



**Juan Carlos Lasso Urresta**  
Juez

AT

**JUZGADO CINCUENTA Y OCHO (58) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en ESTADO No. \_\_\_\_\_ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy **28 - JUN - 2022** a las 8:00 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaria

**Firmado Por:**

**Juan Carlos Lasso Urresta  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
58  
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: **1f562d50be08ed71fab08488498f681d88cc4552ae167eaa47b8c568d2f166ab**

Documento generado en 24/06/2022 03:09:08 PM

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