

REPUBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
CALI VALLE**

SENTENCIA 1ª. Inst. No. 231

Rad. 760013333-015-2021-00251-00

Santiago de Cali, trece (13) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Aborda el Juzgado, por medio de la presente providencia, la decisión de fondo que se considere acertada dentro del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, iniciado por la EPS Suramericana S. A. en contra de la Nación - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura.

A N T E C E D E N T E S

Pretende la parte actora se declare la nulidad de las resoluciones Nos. DESAJCLR 19-174 del 29 de enero de 2019, expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración de Justicia de Cali, notificada el 15 de marzo de 2019, a través del cual se le ordenó a la EPS SURA el reintegro de la suma de \$48.677.718 M/Cte., por concepto de prestaciones económicas derivadas de incapacidades, licencias de maternidad y/o paternidad de las vigencias 2017 y 2018, junto con los intereses moratorios causados de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 24 del decreto 4023 de 2011 y RESOL RH 3895 SURA EPS expedida por la Unidad de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali, por medio de la cual se resolvieron los recursos interpuestos.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se disponga la suspensión de toda actuación administrativa, coactiva o judicial derivada de los actos administrativos aquí impugnados, precisando que ni la Resolución DESAJCLR

19-174 del 29 de enero de 2019, ni ninguno otro en que se hubiere sustentado la decisión ahí advertida, hace las veces de título ejecutivo y en consecuencia, de ningún modo resultaría viable su cobro mediante la vía judicial o coactiva, por lo que pretende se ordene a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali, abstenerse de librar mandamiento de pago de los actos impugnado.

Como fundamentos fácticos, adujo que el 29 de enero de 2019 la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali, expidió la Resolución No. DESAJCLR 19-174, cuyo artículo primero ordenó el reintegro de \$48.677.718, por concepto del supuesto adeudo de prestaciones económicas derivadas de incapacidades, licencias de maternidad y/o paternidad, correspondientes a las vigencias 2017 y 2018.

El citado acto administrativo le fue notificado mediante aviso allegado el 15 de marzo de 2019, el cual fue oportunamente recurrido en reposición y subsidiariamente apelada, mediante escrito radicado en la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali, el día 29 de marzo de 2019, a través del cual manifestó su contundente oposición frente a la existencia de los valores adeudados por concepto de prestaciones económicas relacionadas con incapacidades y licencias de maternidad o paternidad, refiriéndose concretamente frente a cada una de las relacionadas en el acto impugnado, se informó que la dirección autorizada para recibir notificaciones, sería aquella registrada en la Cámara de Comercio.

El 21 de julio de 2021, recibió el oficio DESAJCLGCC21-3612, “cobro persuasivo Recobro e incapacidad No. 76001129000020210082200”. En el contenido se indicó que la Resolución No. DESAJCLR 19-174 quedó ejecutoriada y en firme el pasado 10 de junio. No obstante, hasta ese momento, desconocía los actos administrativos que habían resuelto los recursos oportunamente formulados contra dicho acto.

El 10 de agosto de 2021 recibió en la dirección notificacionesjudiciales@epssura.com.co, la Resolución No. DESAJCLGCC21-3826 del 9 de agosto de 2021, por medio de la cual se libró mandamiento de pago en su contra, en favor de la Nación – Rama Judicial, por el valor de

\$40.401.358, a pesar de desconocer los actos administrativos mediante los cuales fueron resueltos los recursos formulados contra la misma.

El 18 de agosto de 2021 solicitó a la Rama Judicial copia del expediente que conforma el mandamiento de pago enviado mediante correo electrónico el pasado 10 de agosto. El 24 de agosto de 2021, logró conocerlo. Una vez revisado el expediente encontró que las resoluciones que resolvieron los recursos interpuestos le fueron notificadas a correos que no eran los autorizados para notificaciones judiciales.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION

- La Constitución Política de Colombia (artículos 29 y siguientes).
- Ley 270 de 1996 (artículos 103 y siguientes).
- Decreto 1804 de 1999.
- Ley 712 de 2001 (artículo 2 numeral 4 y siguientes).
- Ley 1122 de 2007 (artículo 41).
- Decreto 019 de 2010 (artículo 121).
- Ley 1438 de 2011 (artículo 126 literal g).
- Decreto 4023 de 2011 (artículos 12, 24 y siguientes).
- Decreto 2353 de 2015 (artículos 78 y siguientes).
- Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Manifestó que los actos administrativos adolecen de falsa motivación, como quiera que, a pesar de haberse relacionado las prestaciones económicas supuestamente adeudadas, dicha relación no da cuenta de la fecha en que las mismas fueron radicadas para obtener su pago, de conformidad con el artículo 24 del decreto 4023 de 2011. Además, varias de las prestaciones ahí relacionadas ya habían sido pagadas.

A su juicio, la entidad demandada no cuenta con la potestad de ordenar a un particular el reintegro de prestaciones económicas, cuya competencia corresponde exclusivamente a la Superintendencia Nacional de Salud en uso de sus facultades jurisdiccionales o a la jurisdicción ordinaria laboral.

Si bien es cierto que el acto administrativo impugnado fue ajustado respecto del

valor que se ordenó pagar, al reconocer que varias de las prestaciones relacionadas en su contenido habían sido pagadas con anterioridad a su expedición; no lo es menos que ni la dirección seccional, ni la nacional, se pronunciaron frente a las prestaciones que la EPS Sura reseñó como inexistentes, no radicadas y tramitadas, de suerte que ante la falta de pronunciamiento sobre este particular fue cercenado el derecho a sustentar ante el superior un argumento adicional o diferente a lo ya expuesto y, se insiste en que el proceder de la entidad fue arbitrario y violatorio del debido proceso.

DERROTERO PROCESAL

Por auto interlocutorio No. 567 del 25 de agosto de 2022¹, se admitió la demanda y se surtió el traslado a la entidad demandada, que contestó dentro del término legal.

Adujo la Rama Judicial que los artículos 112 y 136 de la Ley 6° de 1992 establecen que las entidades públicas del orden nacional y en particular la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial- Cali, están facultadas para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor y de la Nación.

Los actos administrativos contentivos de obligaciones a favor del Nación – Rama Judicial son exigibles a partir de su notificación al deudor, actuación que se surtió de conformidad con la ley, agotado el trámite en sede administrativa; vencido el término otorgado para el pago sin que se hubiere satisfecho la obligación a cargo de la demandante, se trasladó a la dependencia de cobro coactivo con el fin de hacer efectivo el derecho. Resulta improcedente el argumento principal de la demanda de falta de ejecutoria del título, toda vez que se notificaron en debida forma los actos administrativos y la obligación es clara, expresa, actualmente exigible y quedó debidamente ejecutoriada conforme certificación expedida para cobro coactivo. Propuso las excepciones de inepta demanda por falta de cumplimiento de requisitos formales y la genérica o innominada.

Mediante auto interlocutorio No. 310 del 9 de junio de 2023 se declaró no probada la excepción previa de inepta demanda formulada por la Rama Judicial². Así

¹

15_CAMBIOPARAPUBLICACIONDETODOSLOSDOCUMENTOS_EXPEDIENTE_202100251EXPEDIENTE(.zip)
) NroActua 9, 08AutoAdmiteDemanda.pdf.

² 17_AUTORESUELVEEXCEPCIONESPREVIASSINTERMINARPROCESO(.pdf) NroActua 11

mismo, por auto interlocutorio No. 72 del 9 de febrero de 2024³ se fijó el litigio y se dispuso dictar sentencia anticipada de conformidad con el artículo 182A, ordinal 1), literal a) del CPACA y se les dio oportunidad a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.

La parte demandante, en sus alegatos de cierre, reiteró lo expuesto en la demanda⁴.

La Rama Judicial⁵ señaló que mediante Resolución No. DESAJCLGCC21-3826 del 9 de agosto de 2021, se libró mandamiento de pago en contra de la hoy demandante, por la suma de \$40,401,358, más los intereses causados. El día 1 de septiembre de 2021, estando dentro del término legal, la E.P.S. Suramericana S.A. presentó excepciones contra la resolución que libró el mandamiento de pago. La Resolución No. DESAJCLGCC21-4370 del 10 de septiembre de 2021, resolvió declarar no probadas las excepciones propuestas. El 14 de enero de 2022, la E.P.S. Suramericana presentó recurso de reposición, pero pagó la obligación por el monto de \$40.401.358, más los intereses \$23.028.563, cuyo total ascendió a la suma de \$63.429.921, por lo que la entidad declaró extinguida la obligación.

En su sentir, no se logró acreditar ninguna vulneración al debido proceso, simplemente que la hoy demandante buscaba diferentes formas y argumentos para evitar que la rama judicial, recobrar los dineros ya pagados.

A fin de proferir la decisión de fondo que se considere acertada en derecho, se dejan sentadas previamente las siguientes,

CONSIDERACIONES DEL JUZGADO

1. Problema jurídico

Dilucidar si la entidad demandada contaba con la potestad para ordenar a un particular el reintegro de prestaciones económicas, si los actos administrativos

³ 28_AUTOCORRETRASLADOPOR10DIASPARAALEGAR(.pdf) NroActua 16

⁴ 31RECEPCIONMEMORALEGATOSDECONCLUSIONEPSSURAPDF(.pdf) NroActua 19

⁵

32RECEPCIONMEMOR260224ALEGATOSRAMADESAJRAD76001333301520210025100DTEEPSSURAMERICANAPDF(.pdf) NroActua 20

fueron expedidos conforme a la normatividad aplicable y si se respetó el debido proceso de la entidad demandante.

La tesis del juzgado es que no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda, por los siguientes argumentos,

2. Hechos probados

2.1 Mediante Resolución No. DESAJCLR 19-174 del 29 de enero de 2019⁶, expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración de Justicia de Cali, se le ordenó a la EPS Sura el reintegro de \$48.677.718 M/Cte., por concepto de prestaciones económicas derivadas de incapacidades, licencias de maternidad y/o paternidad, de las vigencias 2017 y 2018, así como también, el pago de los intereses moratorios causados de conformidad con el artículo 103 de la Ley 270 de 1996, el artículo 112 del Decreto 111 de 1996, el artículo 24 del Decreto 4023 de 2011 y el artículo 4 del Decreto 1281 de 2002. El anterior acto administrativo fue notificado por aviso el 15 de marzo de 2019⁷.

2.2. La EPS SURA interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el anterior acto administrativo⁸. Argumentó que la Dirección Ejecutiva no tenía facultad para hacer el cobro mediante acto administrativo ni mediante el posterior cobro coactivo y no existía una obligación, pues se requería una confrontación financiera con el fin de verificar si había lugar a hacer algún pago, a través de la vía ordinaria.

2.3 A través de la Resolución No. DESAJCLR21-865 del 26 de marzo de 2021⁹, expedida por la directora ejecutiva seccional de administración judicial de Cali, se repuso parcialmente el acto recurrido y, en su lugar, se modificó la suma inicial y se le ordenó a la EPS Sura el reintegro de \$40.401.358 M/Cte., por concepto de prestaciones económicas derivadas de incapacidades, licencias de maternidad y/o paternidad de las vigencias 2017 y 2018. Como sustento normativo citó el artículo 206 de la Ley 100 de 1993, el artículo 103 de la Ley 270

⁶ Folios 1 a 8, 12_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RESOLUCIONSURADESA(.pdf) NroActua 7

⁷ Folio 10, 12_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RESOLUCIONSURADESA(.pdf) NroActua 7

⁸ Folios 12 a 18, 12_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RESOLUCIONSURADESA(.pdf) NroActua 7

⁹ Folios 120 a 132, 12_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RESOLUCIONSURADESA(.pdf) NroActua 7

abogados de dicha entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados.”

De lo anterior es dable concluir que la Dirección de Administración Judicial está facultada para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor mediante cobro coactivo.

Por su parte, la Ley 1066 de 2006, “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o. GESTIÓN DEL RECAUDO DE CARTERA PÚBLICA. Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.

ARTÍCULO 2o. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE TENGAN CARTERA A SU FAVOR. Cada una de las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago...

(...)

ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario...”

En tales condiciones, las entidades públicas que recauden rentas públicas deben establecer un reglamento interno de recaudo de cartera, cuentan con jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deben seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

Procedimiento para el recobro de prestaciones económicas

El Decreto 4023 de 2011 *“Por el cual se reglamenta el proceso de compensación y el funcionamiento de la Subcuenta de Compensación Interna del Régimen Contributivo del Fondo de Solidaridad y Garantía – Fosyga, se fijan reglas para el control del recaudo de cotizaciones al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo 12 establece lo siguiente:

“Artículo 12. Devolución de cotizaciones. Cuando los aportantes soliciten a las EPS y a las EOC reintegro de pagos erróneamente efectuados, estas entidades deberán determinar la pertinencia del reintegro.

De ser procedente el reintegro, la solicitud detallada de devolución de cotizaciones, deberá presentarse al Fosyga por la EPS o la EOC en la fecha establecida para el proceso de corrección de que trata el artículo 19 del presente decreto.

El Fosyga procesara y generara los resultados de la información de solicitudes de reintegro presentada por las EPS y EOC dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la fecha de presentación de la información. Las EPS y las EOC una vez recibidos los resultados del procesamiento de la información por parte del Fosyga, deberán girar de forma inmediata los recursos al respectivo aportante.

Los aportantes solo podrán solicitar ante la EPS o la EOC la devolución de cotizaciones pagadas erradamente a partir de la entrada en operación de las cuentas maestras, dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de pago.

Para las cotizaciones anteriores a la entrada en operación de las cuentas maestras, los aportantes solo podrán solicitar ante la EPS o la EOC la devolución de cotizaciones, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto.

En tales condiciones, los aportantes pueden solicitar a las EPS reintegro de pagos erróneamente efectuados, dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de pago.

Por su parte, el artículo 24 *ibidem*, dispone lo siguiente:

Artículo 24. Pago de prestaciones económicas. A partir de la fecha de entrada en vigencia de las cuentas maestras de recaudo, los aportantes y trabajadores independientes, no podrán deducir de las cotizaciones en salud, los valores correspondientes a incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad y/o paternidad.

El pago de estas prestaciones económicas al aportante, será realizado directamente por la EPS y EOC, a través de reconocimiento directo o transferencia electrónica en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de la autorización de la prestación económica por parte de la EPS o EOC. La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas se efectuará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la solicitud del aportante.

En todo caso, para la autorización y pago de las prestaciones económicas, las EPS y las EOC deberán verificar la cotización al Régimen Contributivo del SGSSS, efectuada por el aportante beneficiario de las mismas.

Parágrafo 1°. La EPS o la EOC que no cumpla con el plazo definido para el trámite y pago de las prestaciones económicas, deberá realizar el reconocimiento y pago de intereses moratorios al aportante, de acuerdo con lo definido en el artículo 4° del Decreto 1281 de 2002.

Parágrafo 2°. De presentarse incumplimiento del pago de las prestaciones económicas por parte de la EPS o EOC, el aportante deberá informar a la Superintendencia Nacional de Salud, para que de acuerdo con sus competencias, esta entidad adelante las acciones a que hubiere lugar.”

El procedimiento para el pago de las prestaciones económicas (recobro) como lo son: La incapacidad y licencias de maternidad o paternidad a los aportantes o empleadores, se encuentra previsto en el artículo 2.2.3.4.3 del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud, que reza:

“Artículo 2.2.3.4.3 Pago de prestaciones económicas. *La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas se efectuará por la entidad promotora de salud o entidad adaptada dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su presentación por el aportante, o del interesado en los eventos de licencia de maternidad por extensión.*

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, la entidad promotora de salud o la entidad adaptada efectuará el pago de las prestaciones que haya autorizado, directamente al aportante, o al interesado, según corresponda, mediante transferencia electrónica. La entidad promotora de salud o entidad adaptada que no cumpla con el plazo definido para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas, deberá realizar el reconocimiento y pago de intereses moratorios al aportante, de acuerdo con lo definido en el artículo 4o del Decreto Ley 1281 de 2002.

La entidad promotora de salud o la entidad adaptada enviará comunicación por el medio autorizado por el usuario, informando el monto reconocido y pagado de la respectiva prestación, y podrá verificar por cualquier medio que el beneficiario de la prestación económica la haya recibido.

De presentarse incumplimiento del pago de las prestaciones económicas por parte de la entidad promotora de salud o entidad adaptada, el aportante deberá informar a la Superintendencia Nacional de Salud, para que, de acuerdo con sus competencias, esta entidad adelante las acciones a que hubiere lugar.

Parágrafo 1o. *Los aportantes no podrán deducir de las cotizaciones en salud los valores correspondientes a las de incapacidades por enfermedad general o de las licencias de que trata este Título, y deberán realizar el registro de tales novedades dentro del proceso de liquidación y pago de aportes.*

Parágrafo 2o. *Una vez entre en operación el Sistema de Información de Prestaciones Económicas (SIPE), la ADRES podrá adelantar la liquidación y el pago de la licencia de maternidad paternidad y sus diferentes modalidades, así como de las otras licencias derivadas del proceso gestacional y la licencia para el cuidado de la niñez, directamente al aportante, previa verificación por parte de la entidad promotora de salud o entidad adaptada del cumplimiento de los requisitos para su reconocimiento señalados en este Decreto y demás disposiciones concordantes, en la forma que defina el Ministerio de Salud y Protección Social.”*

Conforme a lo expuesto, una vez presentada la solicitud de reconocimiento de la incapacidad con sus respectivos soportes, la EPS tiene quince (15) días hábiles para revisarlos, liquidar o autorizar dichas prestaciones económicas y una vez estas sean autorizadas tiene hasta cinco (5) días hábiles para pagarlas.

Para el reconocimiento y el pago de la prestación económica derivada de la incapacidad o de licencias, será el empleador quien debe adelantar de manera directa ante la EPS a la cual se encuentra afiliado el paciente, los trámites conforme lo establecido por el Decreto Ley 019 de 2012 “*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*”, en cuyo artículo 121 dispone:

“ARTÍCULO 121. TRÁMITE DE RECONOCIMIENTO DE INCAPACIDADES Y LICENCIAS DE MATERNIDAD Y PATERNIDAD. *El trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, deberá ser adelantado, de manera directa, por el empleador ante las entidades promotoras de salud, EPS. En consecuencia, en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento.*

Para efectos laborales, será obligación de los afiliados informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia.”

De lo anterior se concluye que corresponde al empleador adelantar todos los trámites ante la EPS, por incapacidad de origen común, licencias de maternidad y paternidad y sustraer al trabajador de tal obligación.

4. Caso concreto

En el evento que ahora nos ocupa, la EPS SURA señaló que la entidad demandada no cuenta con la potestad de ordenar a un particular el reintegro de prestaciones económicas, cuya competencia corresponde exclusivamente a la Superintendencia Nacional de Salud en uso de sus facultades jurisdiccionales, o a la jurisdicción ordinaria laboral.

En su sentir, los actos administrativos adolecen de falsa motivación, como quiera que, a pesar de haberse relacionado las prestaciones económicas supuestamente adeudadas, dicha relación no da cuenta de la fecha en que las mismas fueron radicadas para obtener su pago, de conformidad con el artículo 24 del decreto 4023 de 2011. Además, se presentó una falsa motivación, toda vez que varias de las prestaciones ahí relacionadas ya habían sido pagadas.

A su parecer, si bien es cierto que el acto administrativo impugnado fue ajustado respecto del valor que se ordenó pagar, al reconocer que varias de las prestaciones relacionadas en su contenido, habían sido pagadas con anterioridad a su expedición; no lo es menos, que ni la dirección seccional, ni la nacional, se pronunciaron frente a las prestaciones que la EPS Sura reseñó como inexistentes, no radicadas y tramitadas, de suerte que ante la falta de pronunciamiento sobre este particular fue cercenado el derecho a sustentar ante el superior un argumento adicional o diferente a lo ya expuesto, y se insiste en que el proceder de la entidad fue arbitrario y violatorio del debido proceso.

Respecto de la competencia, debe señalarse que, de conformidad con el artículo 136 de la Ley 6 de 1992, la Dirección de Administración Judicial tiene jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor.

En este mismo sentido, el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 dispone que las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales

públicos, cuentan con jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor.

Por lo tanto, el cargo de falta de competencia no está llamado a prosperar.

Ahora bien, la parte actora considera que los actos administrativos adolecen de falsa motivación, como quiera que la relación en ellos consignada no da cuenta de la fecha en que las reclamaciones fueron radicadas para obtener su pago, de conformidad con el artículo 24 del decreto 4023 de 2011.

Al respecto, se debe señalar que el solo hecho de que no estén relacionadas las fechas de radicación en los actos administrativos demandados no constituye una causal de nulidad, toda vez que la entidad demandada las presentó ante la EPS demandante con anterioridad y de ellas tuvo conocimiento por haber sido reclamadas con antelación.

Sin embargo, la entidad demandada debía agotar el trámite previsto en el Decreto 4023 de 2011 y demás normas que regulan el proceso de compensación y pago de prestaciones económicas a los afiliados al régimen contributivo.

En efecto, al plenario fueron allegados los oficios que radicó la Dirección de Administración judicial ante EPS Sura para el recobro de prestaciones.

En tales condiciones, el Despacho procederá a verificar si respecto de cada una de las prestaciones recobradas en los actos administrativos demandados se presentó reclamación previa:

Identificación	Fecha	Valor incapacidad	Valor pagado	Valor adeudado	Nombre	Fecha reclamación
14884744	22/06/2017-01/07/2017	830720	-	830720	José Fernando Quevedo	14 de agosto de 2017 ¹¹

¹¹ Folios 140 a 141, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

					Cárdenas	
16670748	07/09/2017-09-09-2017	75029	-	75029	Fernando Rengifo Corredor	30 de octubre de 2017 ¹²
22517791	25/05/2017-04-06-2017	719224	-	719224	Lina Marcela Gómez Álvarez	19 de febrero de 2018 ¹³
22517791	05/06/2017-08/10/2017	15770478	-	15770478	Lina Marcela Gómez Álvarez	19 de febrero de 2018 ¹⁴
31309873	05/11/2017/10/03/2018	32239219	30558369	1680850	Dayana Villarreal Devia	19 de febrero de 2018 ¹⁵
38610522	08/12/2016-15/03/2017	10646021	9813066	832955	Liliana Tobar Vargas	31 de marzo de 2017 ¹⁶
38641626	21/10/2017-	42929239	42214401	714838	Katherine Calder	24 de noviembre

¹² Folios 145 a 146, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

¹³ Folios 155 a 159, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

¹⁴ Folios 155 a 159, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

¹⁵ Folios 155 a 159, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

¹⁶ Folios 174 a 178, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

	23/02/2018				ón Bejarano	e de 2017 ¹⁷
38863188	27/11/2017-19/12/2017	2624647	-	2624647	Martha Socorro Tirado	19 de febrero de 2018 ¹⁸
66864502	05/05/2017-07/09/2017	21685242	20447280	1237962	Ingrid Yamile Muriel Agudelo	14 de agosto de 2017 ¹⁹
67015359	11/01/2017-13/01/2017	67245	-	67245	Ana Delia Tabares Quintero	21 de abril de 2017 ²⁰ y 19 de febrero de 2018 ²¹
67015359	14/01/2017-27/01/2017	941436	-	941436	Ana Delia Tabares Quintero	21 de abril de 2017 ²² y 19 de febrero de 2018 ²³

¹⁷ Folios 147 a 148, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

¹⁸ Folios 155 a 159, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

¹⁹ Folios 138 a 139, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

²⁰ Folios 181 a 185, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

²¹ Folios 155 a 159, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

²² Folios 181 a 185, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

²³ Folios 155 a 159, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

67015359	18/02/20 17- 23/06/20 17	11679969	799913 4	368083 5	Ana Delia Tabare s Quinter o	21 de abril de 2017 ²⁴
113066990 1	16/04/20 17- 17/04/20 17	110078	-	110078	Diana Patricia Jiméne z Salazar	19 de febrero de 2018 ²⁵
113066990 1	06/04/20 17- 15/04/20 17	440313	-	440313	Diana Patricia Jiméne z Salazar	19 de febrero de 2018 ²⁶
113066990 1	22/04/20 17- 28/08/20 17	12006926	478598 6	722094 0	Diana Patricia Jiméne z Salazar	19 de febrero de 2018 ²⁷
114385342 1	20/08/20 17- 28/09/20 17	1233055	-	123305 5	Yulieth Vaneza Ledez ma Enríqu ez	29 de septiembr e de 2017 ²⁸

²⁴ Folios 181 a 185, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua
7

²⁵ Folios 155 a 159, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua
7

²⁶ Folios 155 a 159, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua
7

²⁷ Folios 155 a 159, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua
7

²⁸ Folios 143 a 144, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua
7

114385342 1	29/09/20 17- 24/10/20 17	976168	-	976168	Yulieth Vaneza Ledez ma Enríqu ez	19 de febrero de 2018 ²⁹
114415210 1	23/03/20 17- 14/06/20 17	10196185	895160 0	124458 5	Marisol Ortiz Cuarta s	NO FIGURA

Conforme lo anterior, en el plenario obra prueba de que la dirección de administración judicial presentó reclamación de cada una de las prestaciones consignadas en los actos administrativos demandados, excepto la de Marisol Ortiz Cuartas.

El artículo 12 del Decreto 4023 de 2011 dispone que el reintegro debe ser solicitado dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de pago, requisito con el que cumplió la entidad demandada, conforme a las fechas de las incapacidades y las de las reclamaciones.

Respecto de la licencia de maternidad de Marisol Ortiz Cuartas se tiene que no se encontró en el expediente digital la reclamación presentada por la dirección de administración judicial para obtener su pago.

De otro lado, la parte demandante presentó con su recurso de reposición en subsidio apelación una relación en la que consignó que dicha licencia de maternidad inicialmente fue pagada en forma proporcional al empleador y posteriormente, con ocasión de una acción de tutela, canceló el 100% a la señora Marisol Ortiz Cuartas³⁰.

²⁹ Folios 155 a 159, 9_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RECURSOSHUMANOSEXP(.pdf) NroActua 7

³⁰ Folio 117, 12_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RESOLUCIONSURADESA(.pdf) NroActua 7

Finalmente, en la Resolución No. DESAJCLR21-865 del 26 de marzo de 2021³¹, por la cual se resolvió el recurso de reposición, se consignó que la EPS Sura debía adjuntar el soporte de la acción de tutela y el pago realizado y recibido por la servidora social con el fin de obtener su reintegro³², pero no lo hizo, o al menos no obra prueba de ello en el expediente.

Conforme lo anterior, se tiene que la entidad demandada le dio la oportunidad a la EPS Sura para que aportara el soporte de la acción de tutela y el pago realizado y recibido por la servidora social. No obstante, la entidad demandante no aportó tales documentos ni en la vía administrativa ni en la judicial.

Aunque en el plenario no figura la reclamación presentada por la Rama Judicial ante la EPS Sura respecto de la licencia mencionada, Sura EPS no demostró que efectivamente realizó el pago.

Respecto de la prueba del pago, se ha pronunciado el Consejo de Estado³³, en los siguientes términos:

“El Código Civil no establece un modo o tarifa legal para probar el pago de una obligación y a pesar de que a tal efecto y en sus normas se refiere a la “carta de pago” (artículos 1628³⁴, 1653³⁵, 1654³⁶ y 1669³⁷), que es la declaración documental del acreedor de haber sido satisfecho; en el artículo 1757³⁸ consagró la libertad de las partes para acudir a cualquier medio legalmente válido, a fin de acreditar ese acto extintivo de obligaciones, postura que fue recogida y adoptada por el Código de Procedimiento Civil (artículo 175³⁹) y que se mantiene vigente aún hoy con el Código General del Proceso (artículo 165⁴⁰).

³¹ ³¹ Folios 120 a 132, 12_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RESOLUCIONSURADESA(.pdf) NroActua 7

³² ³² Folio 131, 12_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RESOLUCIONSURADESA(.pdf) NroActua 7

³³ Sección Tercera, Subsección A, consejero ponente: José Roberto Sáchica Méndez, sentencia del 22 de noviembre de 2021, Rad. 68001-23-31-000-2007-00173-01(54518).

³⁴ “En los pagos periódicos la carta de pago de tres períodos determinados y consecutivos hará presumir los pagos de los anteriores períodos, siempre que hayan debido efectuarse entre los mismos acreedor y deudor”.

³⁵ “Si se deben capital e intereses, el pago se imputará primeramente a los intereses, salvo que el acreedor consienta expresamente que se impute al capital.

Si el acreedor otorga carta de pago del capital sin mencionar los intereses, se presumen éstos pagados”.

³⁶ “Si hay diferentes deudas, puede el deudor imputar el pago a la que elija; pero sin el consentimiento del acreedor no podrá preferir la deuda no devengada a la que lo está; y si el deudor no imputa el pago de ninguna en particular, el acreedor podrá hacer la imputación en la carta de pago; y si el deudor lo acepta, no le será lícito reclamar después”.

³⁷ “Se efectúa la subrogación, en virtud de una convención del acreedor, cuando éste, recibiendo de un tercero el pago de la deuda, le subroga voluntariamente en todos los derechos y acciones que le corresponden como tal acreedor; la subrogación en este caso está sujeta a la regla de la cesión de derechos, y debe hacerse en la carta de pago”.

³⁸ “Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta”.

³⁹ “Medios de prueba. Sirven como pruebas, la declaración de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez”.

⁴⁰ “Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez”.

Por tanto, la “carta de pago”, recibo o paz y salvo, es una prueba que, por provenir del acreedor, tiene plena capacidad de acreditar el pago o solución de una obligación; no obstante, no es la única, dado que el ordenamiento jurídico permite que el deudor pueda valerse de cualquier medio legalmente válido para tal fin y, en consecuencia, en tanto en esta materia no hay una tarifa probatoria, para la acreditación del pago no puede reclamarse exigencias probatorias específicas. Así, el juez debe apoyarse en medios allegados y valorarlos conjuntamente al amparo de la sana crítica y la objetividad probatoria para fundar su decisión, según lo dictan el Código de Procedimiento Civil (artículo 187⁴¹) y hoy, el Código General del Proceso (artículo 176⁴²).”

Bajo este hilo conductor, para demostrar la falsa motivación de los actos administrativos demandados, Sura EPS debió aportar un paz y salvo o cualquier otro medio legalmente válido que certificara que las obligaciones cobradas ya habían sido canceladas y no limitarse simplemente a señalarlo.

En este punto, se debe señalar que, conforme al artículo 167 del Código General del Proceso, incumbe a las partes probar sus supuestos de hecho para no recibir una sentencia adversa.

Probar los hechos que se alegan es una de las principales cargas procesales y constituye un elemento característico de los sistemas de tendencia dispositiva, de tal manera que se deben asumir las consecuencias negativas en caso de no hacerlo. Se refiere a la obligación de presentar la prueba, de probar la existencia o inexistencia de un hecho afirmado, de lo contrario el solo incumplimiento de este deber tendría por consecuencia procesal que el juez del proceso debe considerar el hecho como falso o verdadero⁴³.

Por lo tanto, el cargo de falsa motivación no está llamado a prosperar, como quiera que la entidad demandada presentó reclamación para obtener el pago de las prestaciones, de conformidad con el decreto 4023 de 2011 y Sura EPS no demostró el pago efectivo de la licencia de maternidad de la señora Ortiz Cuartas.

La demandante también señaló que se presentó una falsa motivación, toda vez que varias de las prestaciones relacionadas ya habían sido pagadas.

⁴¹ “Apreciación de las pruebas. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos”.

⁴² “Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos”.

⁴³ Al respecto ver la sentencia C-086 de 2016.

Sobre el particular, se debe señalar que la Rama Judicial explicó en sus alegatos de conclusión⁴⁴, hecho que la entidad demandante no refutó y ni siquiera mencionó en su escrito de cierre, que la EPS Sura pagó la totalidad de la obligación (\$40.401.358), más los intereses (\$23.028.563), cuyo total ascendió a la suma de \$63.429.921 y se declaró extinguida la obligación.

En tales condiciones, la pretensión tendiente a que se disponga la suspensión de toda actuación administrativa y coactiva derivada de los actos administrativos y se le ordene a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali, abstenerse de librar mandamiento de pago, no resultaría procedente, toda vez que tales actuaciones ya se surtieron.

En otras palabras, los argumentos, concepto de la violación y posibles normas violadas consignadas en la demanda, se caen de su peso tras el pago efectuado por la compañía genitora de este proceso que, entre otras cosas, eso era lo que perseguía, evitar el desembolso de unos valores que, en su sentir, no debía o no se había efectuado el procedimiento legal para su cobro.

Aunque el procedimiento de cobro coactivo se adelantó con posterioridad a la presentación de la demanda, Sura EPS podía informar de tal situación al juzgado y solicitar la devolución de lo pagado si creía que había efectuado un pago de lo no debido, pero no lo hizo. Es más, conocedora de la existencia de ese pago, guardó silencio en los alegatos de cierre.

Adicionalmente, conforme la Resolución No. DESAJCLGCC21-4370 del 10 de septiembre de 2021⁴⁵, durante el proceso de cobro coactivo Sura EPS no formuló la excepción de pago efectivo, únicamente la de falta de ejecutoria del título y prescripción de la acción de cobro.

Así pues, aunque los actos administrativos proferidos durante el cobro coactivo no fueron demandados en el presente asunto, como quiera que son posteriores, llama la atención del Despacho que la parte actora no insistiera en sus argumentos de pago de la obligación, sino que por el contrario formuló unas

44

32RECEPCIONMEMOR260224ALEGATOSRAMADESAJRAD76001333301520210025100DTEEPSSURAMERICANAPDF(.pdf) NroActua 20

45 10_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RESOLUCIONNODESAJ(.pdf) NroActua 7

excepciones distintas a lo argumentado contra el título ejecutivo y finalmente canceló la totalidad de lo adeudado.

Hipotéticamente se podría asumir que SURA continuó con este proceso a fin de obtener la devolución de la indebidamente pagado, pero no fue alegado en el transcurso del proceso.

Por lo tanto, el cargo de falsa motivación no está llamado a prosperar.

Finalmente, la entidad demandante también señaló que se vulneró su debido proceso.

A su juicio, ni la dirección seccional, ni la nacional, se pronunciaron frente a las prestaciones que la EPS Sura reseñó como inexistentes, no radicadas y tramitadas, de suerte que ante la falta de pronunciamiento sobre este particular fue cercenado el derecho a sustentar ante el superior un argumento adicional o diferente a lo ya expuesto y, se insiste, en que el proceder de la entidad fue arbitrario y violatorio del debido proceso.

Sobre el particular el Despacho considera que no le asiste razón a la parte actora, como quiera que en la Resolución No. DESAJCLR21-865 del 26 de marzo de 2021⁴⁶ no solo se corrigió el valor total, sino que además se señaló que se hizo una depuración con la información presentada por la EPS Sura y la obtenida de la tesorería de la entidad⁴⁷.

De otro lado, la parte actora se limitó a aportar una relación de las prestaciones, pero no demostró que efectivamente las hubiere cancelado.

En tales condiciones, no se encuentra que se le haya vulnerado su debido proceso, pues la entidad demandada emitió pronunciamiento frente a sus argumentos.

Condena en costas

⁴⁶ Folios 120 a 132, 12_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RESOLUCIONSURADESA(.pdf) NroActua 7

⁴⁷ Folios 125, 12_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_RESOLUCIONSURADESA(.pdf) NroActua 7

El despacho acogerá la interpretación sobre costas sentada por el Consejo de Estado⁴⁸, aclarando que venía aplicando el criterio objetivo consagrado en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, según el cual en toda sentencia el juez procederá a su reconocimiento cuando encuentre demostrado en el proceso que estas se causaron, sin que en esa valoración fuera relevante analizar si las partes actuaron de manera temeraria, mal intencionada o de mala fe; no obstante, dicho criterio debe ser variado con la adición introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, en el que se indica que la condena en costas es viable, siempre y cuando se acredite que la parte vencida obró con manifiesta carencia de fundamento legal.

Teniendo en cuenta el cambio introducido por el legislador en la materia, el despacho con fundamento en el pronunciamiento acogido por la Subsección A en la providencia señalada adopta la nueva postura, en la que en las sentencias proferidas a la luz de la nueva normativa se deberá analizar la conducta realizada por las partes en el proceso, entre ellas, si se presentó o no carencia de fundamentación jurídica conforme a lo señalado en el inciso 2º, del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

En el presente caso, aplicando el criterio anunciado, se observa que en los fundamentos de la demanda no se presenta una carencia de fundamentación que dé lugar a la condena en costas, ya que, en el presente caso, se presentaron argumentos razonables y, en consecuencia, no se impondrá condena en costas en esta instancia.

Conclusión

Queda de esta forma dilucidado el problema jurídico planteado al inicio de estas consideraciones, en el sentido que la entidad demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad que amparan los actos administrativos demandados, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda.

Por lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Santiago de Cali, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

⁴⁸Sección segunda, subsección A, consejero ponente: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ, providencia del 8 de febrero de 2024, Rad. 52001233300020180046100 (4256-2021).

*Sentencia de 1ª Instancia
Rad. 76001333015-2021-00251-00
Demandante: EPS Suramericana SA
Demandado: Rama Judicial*

PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda, atendiendo la parte motiva de la presente sentencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, efectúense las anotaciones correspondientes en la plataforma digital y cancélese su radicación.

TERCERO: La presente providencia deberá notificarse de conformidad con el artículo 203 del CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Firmado Por:
Carlos Arturo Grisales Ledesma
Juez
Juzgado Administrativo
015
Cali - Valle Del Cauca

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: **c118faff18a52a13e3ea0eb229f07357aee259b2aa700a0bb6b62031c8f8e1b7**

Documento generado en 13/11/2024 01:52:21 PM

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