

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TREINTA Y UNO (31) ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN TERCERA

Bogotá, D.C., quince (15) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

<b>JUEZ</b>	<b>DRA. CORINA DUQUE AYALA</b>
<b>Ref. Expediente</b>	<b>110013336-031-2014-00356-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>EPS SANITAS S.A.</b>
<b>Demandado</b>	<b>NACIÓN —MINISTERIO DE SALUD Y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD —ADRES—</b>

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**REMITE POR COMPETENCIA**

1. Téngase en cuenta que en auto aparte de esta misma fecha se obedeció y cumplió lo dispuesto por Sala Plena de la Corte Constitucional, que mediante Auto 2329 del 26 de septiembre de 2023 (exp. CJU-4150), dirimió el conflicto negativo de jurisdicción, asignando el conocimiento de este asunto a la Jurisdicción Contencioso Administrativa en cabeza de este Juzgado (archivo 01).

2. Ahora bien, en atención a la regla de decisión fijada por la Corte Constitucional, en dicha providencia ***“Corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, el conocimiento de las controversias judiciales relacionadas con el pago de recobros por parte del Estado a las entidades promotoras de salud por prestaciones no incluidas en el extinto POS (hoy PBS), con fundamento en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estas se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por la ADRES”*** (se resalta).

Bajo tales circunstancias, como en el sub lite, la **EPS SANITAS S.A.**, pretende que se condene a la **NACIÓN —MINISTERIO DE SALUD Y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD —ADRES—**, al pago de 604 recobros por servicios NO POS por la suma de \$871'970.263, más los intereses moratorios y gastos administrativos, se infiere

fácilmente que, **se denegó el pago de los 604 recobros por servicios NO POS, mediante acto administrativo** —en palabras de la Corte Constitucional—, razón por la cual, **el medio de control procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>)**, para que se declare la nulidad de ese acto administrativo y a título de restablecimiento del derecho se ordene el pago de los recobros por servicios NO POS por la suma de \$871'970.263, más los intereses moratorios y gastos administrativos.

Incluso, no se olvide que, en la nulidad y restablecimiento del derecho respecto de actos administrativos de carácter particular y concreto, también se permite solicitar la reparación del daño.

Igualmente, recuérdese que en la acumulación objetiva de pretensiones “*cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad*”, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 165 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, resulta claro que este Despacho carece de competencia para conocer del asunto *sub examine* —estudiar la legalidad de un acto administrativo—, comoquiera que la competencia para el conocimiento de este proceso corresponde a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo No. PSAA06-3345 de 13 de marzo de 2006<sup>2</sup>, dictado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el Decreto 2288 de 1989, que dictó disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso

---

<sup>1</sup> **“ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** *Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.*

*Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”* (se subraya).

<sup>2</sup> El Acuerdo No. PSAA06-3345 de 13 de marzo de 2006, dictado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se implementaron los Juzgados Administrativos en el territorio nacional, que entraron en funcionamiento el 1 de agosto de 2006, dispuso que los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, se dividen en Secciones conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Administrativo, y en su artículo 18, reguló el conocimiento de los asuntos a cargo de las cuatro (4) Secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (precedente horizontal de este juzgado, auto del 6 de octubre de 2022, exp. 11001-3336-031-2022-00251-00).

Refuerza este argumento, la **sentencia del 20 de abril de 2023**, proferida por **la Sala Plena de la Sección Tercera, del Consejo de Estado**, expediente No. 25000-23-26-000-2012-00291-01(55085), que **unificó su jurisprudencia respecto a que el tema de recobros al Fosyga (hoy Adres) por servicios de salud no incluido en POS hoy plan de beneficios en salud, el medio de control procedente es el nulidad y restablecimiento del derecho y no reparación directa**, así:

**“Unificación de jurisprudencia sobre la acción procedente para solicitar el recobro de servicios de salud no incluidos en el POS<sup>3</sup>**

10. La primera parte del CCA (hoy CPACA) y algunas disposiciones especiales regulan el procedimiento administrativo, es decir, aquellas reglas que deben cumplir las autoridades o las entidades privadas al ejercer función administrativa y producir sus decisiones (art. 1 CCA, hoy art. 2 CPACA). Por regla general, el procedimiento puede entenderse en tres fases: el inicio de la actuación, el trámite propiamente dicho y la adopción de la decisión –expedición del acto administrativo–. El acto administrativo es una declaración unilateral<sup>4</sup> que se expide en ejercicio de una función administrativa<sup>5</sup> y que produce efectos jurídicos sobre un asunto y, por lo mismo, es vinculante<sup>6</sup>.

El administrador del Fosyga, en ejercicio de función administrativa, decide definitivamente sobre el reconocimiento de los recobros presentados por las EPS por los servicios no cubiertos en el POS, con fundamento en una función administrativa prevista por la ley, cuya constitucionalidad fue ratificada por la Corte Constitucional. La comunicación en la que el administrador del Fosyga daba respuesta a la objeción que presenta la EPS y que terminaba el procedimiento

---

<sup>3</sup> Sobre las sentencias de unificación de jurisprudencia, el Magistrado Ponente ha expresado algunos cuestionamientos, que se encuentran en los votos particulares a las providencias de 1 de agosto de 2019, Rad. 58371 y de 29 de noviembre de 2022, Rad. 68177.

<sup>4</sup> Como la participación ciudadana en el proceso de formación del acto administrativo no obliga a la Administración al momento de su adopción, esta sigue siendo una decisión unilateral. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, Rad. 31223 [fundamento jurídico 4] y sentencia del 26 de enero de 2011, Rad. 17479 [fundamento jurídico 5].

<sup>5</sup> Desde la reforma constitucional de 1945 el reparto del poder, en el constitucionalismo colombiano, obedece a un criterio funcional o material y no a uno orgánico. Así lo establecen el artículo 113 CN y el art. 1 CCA (hoy 2 CPACA).

<sup>6</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 2006, Rad. 21051 [fundamento jurídico 4], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017*, Sección Tercera Tomo B, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 748, disponible en <https://bit.ly/3gjjduK>.

constituye sin duda un acto administrativo<sup>7</sup>.

11. Por ello, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de señalar que la decisión definitiva del administrador del Fosyga –sobre las solicitudes de recobro por concepto de suministro de medicamentos, servicios médicos y prestaciones de salud no incluidos en el POS, autorizados por el Comité Técnico Científico o por fallos de tutela– es un acto administrativo. En consecuencia, la acción procedente para solicitar la responsabilidad de los daños derivados de las decisiones del administrador fiduciario del Fosyga, frente a las solicitudes de recobro por servicios de salud no incluidos en el POS es la nulidad y restablecimiento del derecho. La acción de reparación directa no puede interponerse sin límite<sup>8</sup>, ni restar –por su uso indiscriminado– eficacia a las demás acciones contenciosas.

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

Por lo expuesto, el Juzgado Treinta y Uno Administrativo Oral del Circuito de Bogotá,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** A través de la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos, envíese el presente proceso por competencia a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá (Reparto).

**SEGUNDO:** En el evento en que no se acojan los argumentos por los cuales se declara la incompetencia de este Despacho Judicial, se propone el conflicto negativo de competencia, conforme a lo expuesto en este proveído.

**TERCERO:** Por secretaría háganse las anotaciones del caso.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

---

<sup>7</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 2 de diciembre de 2021, Rad. 25000-23-24-000-00225-01 [fundamento jurídico 109 a 126].

<sup>8</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2009, Rad. 27.422 [fundamento jurídico 2] y sentencia del 13 de mayo de 2009, Rad. 15.652 [fundamento jurídico II], con salvamento de voto. En el mismo sentido, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de septiembre de 2021, Rad. 55608 [fundamento jurídico 5], con votos particulares.

*Corina Duque Ayala*  
CORINA DUQUE AYALA

Juez

—2—

Proyectó: JJTA

**JUZGADO TREINTA Y UNO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA**

Por anotación en **ESTADO ELECTRONICO** notifico a las partes de la providencia anterior hoy **16 DE FEBRERO DE 2024** a las 08:00 a.m., de conformidad con el artículo 201 del C.P.A.C.A.

*Liliana del Pilar Delgado Pinilla*  
  
LILIANA DEL PILAR DELGADO PINILLA  
Secretaria