



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

MAGISTRADO: FRANKLIN PÉREZ CAMARGO

Bogotá, Marzo 21 de 2025

Expediente: 25000-23-36-000-**2024-00607-00**
Demandante: CAFESALUD E. P. S. EN LIQUIDACIÓN
Demandado: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS
DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD
SOCIAL EN SALUD ADRES
Asunto: Remite por competencia

REPARACIÓN DIRECTA

El magistrado ponente estudiará la posibilidad de remitir por competencia la demanda presentada por CAFESALUD E. P. S. EN LIQUIDACIÓN contra ADRES y otros, de conformidad con el artículo 168 del CPACA, que indica:

Art. 168. – Falta de Jurisdicción o de Competencia. En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordenará la remisión.

Adicionalmente, teniendo en cuenta el Acuerdo PCSJA25-12255 del 24 de enero de 2025 del Consejo Superior de la Judicatura, en su numeral 5.

ANTECEDENTES

Trámite del proceso

- El proceso fue radicado el 18 de diciembre de 2015 en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Sub Sección A al Magistrado Alfonso Sarmiento Castro.

- Mediante oficio 2017-ASC-154, el H. Magistrado remitió a juzgados administrativos.
- El 23 de mayo de 2017 se dio reparto al Juzgado 32 Laboral de Bogotá, bajo el radicado 110013105032-2017-00305-00.
- El 03 de junio de 2022 el juzgado laboral planteó el conflicto negativo de competencia al Tribunal Administrativo.
- El Día 02 de noviembre de 2023 por medio del correo electrónico la Corte Constitucional remitió al Tribunal Administrativo el proceso luego de dirimir el conflicto de competencia.
- El 14 de diciembre de 2023, el H. Magistrado remitió por competencia a la sección tercera de este Tribunal, quedando asignado al Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano con el radicado No. 25000-23-41-000-2024-00615-00.
- En el proceso de la sección primera, también remitieron por competencia nuevamente a este Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera, correspondiéndole al H. Magistrado Franklin Pérez Camargo con el radicado 25000-23-36-000-2024-00607-00.

La demanda

En los hechos de la demanda se indicó que CAFESALUD E. P. S. EN LIQUIDACIÓN, radicó ante la ADRES reclamación de recobro presentadas por esta con corte a 30 de noviembre de 2014, las cuales han sido rechazadas por EXTEMPORANEIDAD como motivo principal de glosa.

Afirmó que son glosas administrativas toda vez que se trata de servicios y tecnologías en salud no incluidas en el POS razón por la que presentó reclamación administrativa ante el FOSYGA y que fueron negados.

CONSIDERACIONES

Cuestión previa

La Sala de la Sección en decisión adoptada el 20 de febrero de 2023, realizó el estudio de varios casos relacionados con los recobros de las glosas que realizan las EPS al ADRES en la que se precisó que la pretensiones es la que determina el curso que debe darse al proceso, entonces el demandante elige el medio de control, sin embargo el artículo 171 del CPACA y 90 del CGP autoriza al juez para que adecue el trámite de la demanda cuando la actora haya señalado una vía procesal inadecuada, por lo que deberá examinar el

contenido y la finalidad de las pretensiones objeto de la demanda. La adecuación de las pretensiones de la demanda es un asunto que corresponde establecer de acuerdo con criterios objetivos fijados por la ley,¹ en consecuencia, al juez le corresponde el deber legal dar el trámite que corresponda ya que solo así es que se alcanza el fin de dar efectiva y pronta justicia.

Con relación al medio de control precedente para discutir la decisión del ADRES de negar el pago de los recobros realizados por las EPS, conforme lo expresó la Corte Constitucional y el Consejo de Estado el medio de control precedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho del acto administrativo que negó el pago de esos recobros no es de carácter contractual, así:

- Cuando la Corte Constitucional dirimió el conflicto de competencia entre la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la Jurisdicción Ordinaria Laboral, mediante Auto 389 de 2021, reconoció que la competencia era de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa porque mediaba acto administrativo:

(...)

17. Por su parte, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, en el auto del 12 de abril de 2018 consideró que tales asuntos deben resolverse en la jurisdicción contencioso-administrativa, por expresa competencia de la Ley 1437 de 2011. En particular, **consideró que el FOSYGA al glosar, devolver o rechazar las solicitudes de recobro por servicios, medicamentos o tratamientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, asume actuar en nombre y representación del Estado y, por tanto, su decisión constituye acto administrativo, particular y concreto**, cuya controversia debe zanjarse en la jurisdicción contencioso-administrativa.

(...)

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, al proferir la

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ Bogotá D.C., dieciséis (16) de octubre dos mil catorce (2014) Radicación número: 81001-23-33-000-2012-00039-02 .

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.

(...)

54. El conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, hoy PBS, corresponde a los jueces contencioso-administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, **por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por la ADRES.**

- La Sección Primera del Consejo de Estado profirió sentencia en un caso similar, el 2 de diciembre de 2021, en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁵. En tal proceso, COOMEVA EPS S.A. presentó demanda contra el Ministerio de la Protección Social, para que se declarara la nulidad de 38 actos administrativos de devolución y rechazo de recobros por concepto de medicamentos y sentencias de tutela no incluidos en el POS, proferidos por el entonces Ministerio de Salud y por el Coordinador de Medicamentos y Tutelas del Consorcio FISALUD. Se emitió decisión de fondo.
- La Sección Tercera del Consejo de Estado profirió sentencia en un caso similar, el 10 de junio de 2022¹⁶. En tal proceso, la compañía Suramericana de Servicios de Salud - SUSALUD solicitaba que se declarara la responsabilidad patrimonial de la Nación - Ministerio de la Protección Social y otros y se condenara al pago de perjuicios materiales que le fueron ocasionados por el pago parcial de medicamentos no incluidos en el Plan

Obligatorio de Salud POS, en cumplimiento de sentencias de tutela anteriores a la vigencia de la Resolución No. 2949 de 2003.

En este proceso se revocó la decisión de primera instancia, para en su lugar declarar de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción y, en consecuencia, se inhibió de pronunciarse de fondo. Como fundamento de tal decisión, señaló:

(...) g) Por consiguiente, las declaraciones unilaterales que glosaron las reclamaciones presentadas por la Compañía Suramericana de Servicios de Salud Susalud S.A. y que reconocieron el 50% para el recobro de medicamentos, no incluidos en el POS y ordenados por vía de tutela constituyen, **sin lugar a duda, actos administrativos particulares y concretos**, en los que se reconoció parcialmente los créditos reclamados por la entidad demandante y negó lo que ahora se reclama judicialmente, con lo cual se crearon situaciones jurídicas concretas y obligatorias mientras no sean anuladas por la jurisdicción contencioso administrativa.

(...) 3) Por consiguiente, se entiende que las decisiones de «glosar o rechazar» las solicitudes de recobro por servicios, medicamentos o tratamientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud no POS fueron adoptadas por el Ministerio de Protección Social a través de la fiduciaria y, en tal virtud, **constituyeron actos unilaterales susceptibles de ser impugnadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa a través de la acción procesal específicamente preestablecida para el efecto.**

4) La jurisprudencia de la Corporación ha sido pacífica en señalar que “(...) la fuente del daño determina la acción procedente para analizar los supuestos que fundan la controversia y esta, a su vez, determina la técnica apropiada para la formulación de las pretensiones de la demanda y la oportunidad en el tiempo para hacerlas valer por la vía jurisdiccional”; así las cosas, las normas que regulan las condiciones para el ejercicio de cada medio de control no están al arbitrio de la escogencia del interesado, pues, se trata de normas de orden público y de imperativo cumplimiento.

5) Finalmente, se hace hincapié en que los daños reclamados en esta causa provienen de actos administrativos que el demandante cuestiona, básicamente, porque el pago debía ser del 100% y no del 50% de los medicamentos recobrados y se aplicó analógicamente una normativa para otro tipo de recobros, lo cual, sin duda, pone en evidencia que el demandante no hace otra cosa que censurar la

legalidad de las decisiones administrativas proferidas por el Ministerio del Protección Social a través del encargo fiduciario, razón por la cual no es procedente la acción de reparación directa incoada en esta oportunidad.

Esta postura de inhibirse para conocer del proceso por indebida escogencia del medio de control, ya había sido adoptada por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2021² y el 29 de julio de 2021³.

Bajo esta misma línea argumentativa, es de anotar que, en un reciente pronunciamiento, de esta sección⁴, al dirimir el conflicto negativo de competencias suscitado en un asunto con similares fundamentos fácticos como al que aquí se estudia entre la sección tercera y la sección primera, dispuso la asignación de competencia al Juzgado 45 Administrativo de Bogotá – Sección Primera.

Finalmente, se pone de presente que esta decisión ha sido adoptada por esta sección en los siguientes procesos: radicado: 25000-23-36-000-2022-00222-00, demandante: EPS SANITAS SA, M.P. José Élvér Muñoz Barrera; radicado: 25000-23-36-000-2022-00377-00, demandante: EPS COOMEVA SA, M.P. José Élvér Muñoz Barrera; radicado: 25000-23-36-000-2022-00406-00, demandante: NUEVA EPS SA, M.P. José Élvér Muñoz Barrera; radicado: 25000-23-36-000-2022-00408-00, demandante: MEDIMAS EPS EN LIQUIDACIÓN, M.P. María Cristina Quintero Facundo; radicado: 25000-23-36-000-2022-00223-00, demandante: COOMEVA EPS, M.P. Fernando Iregui Camelo.

Caso concreto

En este caso el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera, indicó que la competencia para conocer del asunto es del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera, sin embargo, en el Acuerdo PCSJA25-12255 del 24 de enero de 2025 del Consejo Superior de la Judicatura, se crearon cuatro (4) juzgados de descongestión que conocerán de los procesos que se llevan en contra de la ADRES.

² CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00454-01(51513).

³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE. Bogotá D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00453-01(51179).

⁴ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -SECCIÓN TERCERA -SUBSECCIÓN C. M.S.: JOSÉ ÉLVELR MUÑOZ BARRERA. Bogotá D.C, cinco (5) de septiembre de dos mil veintidós (2022). Radicación Proceso 11001-33-41-045-2022-00125-00 (Juzgado 45 – Sección 1°) - Radicación Proceso 11001-33-43-062-2022-00167-00 (Juzgado 62 – Sección 3°) Radicación Conflicto 25000-23-15-000-2022-00897-00

Al revisar los anexos de las respectivas glosas ninguno de los servicios superó los 300 smlmv a la fecha de presentación de la demanda, es decir, que cada uno de los servicios cobrados y que fueron glosados que se reclaman de manera individual en el que se describe los servicios prestados no superó este monto.

En razón a que la demanda se presentó 18 de diciembre de 2015, y a efectos de establecer la competencia de los tribunales administrativos en primera instancia se aplicará lo previsto por el CCA (artículo 132) la cual previó que en relación con los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho conoce de los asuntos que supere los 300 smlmv.

Por lo anterior se evidencia que la pretensión mayor no excede los 300 SMLMV que para el año en que se radicó la demanda (2015) equivalen a \$193.305.000⁵, como lo dispone el artículo 132 del CCA, razón por la cual es claro que esta Corporación carece de competencia para conocer del asunto, por lo que la competencia corresponde a los Juzgados Administrativos de Bogotá – transitorios (reparto).

En conclusión, tal y como lo estableció el juez que dirimió el conflicto afirmó que la actuación de la ADRES al glosar, devolver o rechazar las solicitudes de recobro por servicios, medicamentos o tratamientos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, profiere actos administrativos que logran consolidar o negar la existencia de la obligación, así como el acuerdo PCSJA25-12255 del 24 de enero de 2025 del Consejo Superior de la Judicatura, es por ello que la competencia corresponde a los juzgados transitorios para atender procesos contra la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud - ADRES.

Se advierte que de conformidad a lo previsto por el inciso 4° del artículo 139 CGP no se podrá declarar incompetente para conocer el asunto.

Por lo expuesto, el Despacho,

⁵ Año 2015, correspondía a \$ 644.350 para total de \$193.305.000.

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la falta de competencia de este Tribunal para conocer el proceso en primera instancia, conforme se explicó.

SEGUNDO: En consecuencia, por Secretaría de la sección, **REMITIR** el expediente a los juzgados transitorios para atender procesos contra la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud - ADRES.

TERCERO: Por Secretaría de la Sección Tercera **NOTIFICAR** esta decisión a las partes a los siguientes canales digitales: jjbernal@jjbernalabogados.com; sgallego@jjbernalabogados.com.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FRANKLIN PÉREZ CAMARGO

Magistrado

Este proveído fue firmado electrónicamente por el suscrito Magistrado pertenecientes a la Subsección B, Sección Tercera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la plataforma SAMAI. Por tanto, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

MPRM