

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veintiséis (26) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Auto Interlocutorio **320**

MAGISTRADO PONENTE: GABRIEL ERNESTO FIGUEROA BASTIDAS

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	76001-23-33-000-2022-00583-00
Demandante	Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca – COMFENALCO VALLE DELAGENTE E.P.S. notificacioneseps@epsdelagente.com.co notificacionscajadecompensacion@comfenalcovalle.com.co
Demandado	Nación – Ministerio de Salud y Protección Social Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud – ADRES Unión Temporal Nuevo Fosyga y/o las sociedades que la integran: (i) Grupo de Asesoría en Sistematización de Datos – Grupo ASD S.A., (ii) Carvajal Tecnología y Servicios S.A. y (iii) Servis Outsourcing Informativo – SERVIS S.A. Fiduciaria La Previsora S.A. y Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior – FIDUCOLDEX S.A., en calidad de integrantes del Consorcio Sayp 2011
Tema	Competencia
Decisión	Remite por competencia territorial

I. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

El Despacho procede a resolver sobre la competencia para conocer del presente asunto, previo a decir sobre su admisión.

II. CONSIDERACIONES

La corporación Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca – COMFENALCO VALLE DELAGENTE E.P.S. interpuso demanda¹ en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se resolvió la auditoria de las facturas radicadas para el recobro de servicios de salud no PBS (antes Plan Obligatorio de Salud) prestados a sus afiliados en razón de fallos de tutela o decisiones del Comité Técnico Científico, sobre las cuales, en su momento, el Fosyga, hoy ADRES, negó el pago.

A título de restablecimiento del derecho, pidió que se condenara a las demandadas Nación – Ministerio de Salud y Protección Social; Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud – ADRES; Unión Temporal Nuevo Fosyga y/o las sociedades que la integran: (i) Grupo de Asesoría en Sistematización de Datos – Grupo ASD S.A., (ii) Carvajal Tecnología y Servicios S.A. y (iii) Servis

¹ Índice 13 de Samai, documento “009_MemorialWeb_Otro”



Outsourcing Informativo – SERVIS S.A. y; Fiduciaria La Previsora S.A. y Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior – FIDUCOLDEX S.A., en calidad de integrantes del Consorcio Sapp 2011:

- Al pago de las facturas recobradas, por corresponder a servicios prestados sobre los cuales no se recibió la UPC correspondiente, que en total suman \$9.557'400.627;
- Al pago de intereses, o subsidiariamente a su concesión, se cancelara los recobros en forma indexada;
- En costas procesales.

Según lo manifestado en los hechos de la demanda, existen servicios de salud que requieren los usuarios y/o afiliados al sistema que no están incluidos en el Plan de Beneficios o Plan Obligatorio de Salud, pero que el Estado debe garantizar, motivo por el cual vía tutela o por decisiones administrativas del Comité Técnico Científico se ha ordenado a las entidades prestadoras de salud su atención, con posterior recobro al Estado.

En ese escenario, Comfenalco Valle E.P.S. fue obligada a brindar las atenciones en salud; sin embargo, al recobrar tales servicios y suministros ante el Fosyga, hoy ADRES, algunos de ellos fueron negados, a través de glosas, dejando de percibir la demandante por dicho concepto la suma demandada.

Se indica que, muchos de los recobros son antiguos, se realizaron ante el Fosyga, cuyas subcuentas fueron encargadas en administración mediante contrato de encargo fiduciario a Fidufosyga 2005, y desde el 1 de octubre de 2011 al Consorcio Sapp 2011, integrado por la Fiduciaria La Previsora S.A. y por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior – Fiducoldex S.A., que realiza auditoría integral a los recobros que realizan las EPS, validando el pago respectivo, para que el Ministerio de Salud y Protección Social realizara el desembolso de los dineros.

A su vez, mediante contrato de consultoría, el Ministerio de Salud y Protección Social convino con la **Unión Temporal Nuevo Fosyga**, integrada por las sociedades Asesoría de Sistematización de Datos – ASD S.A., Carvajal S.A. y Servis Outsourcing Informativo – Servis S.A., la **auditoría integral** (en salud, jurídica y financiera) de los recobros y reclamaciones que se presentan por parte de las entidades prestadoras de servicios de salud.

2.1. Reglas generales de competencia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho

Se tendrá en cuenta la Ley 1437 de 2011 sin la modificación de la Ley 2080 de 2021, atendiendo que la demanda se presentó el 1 de noviembre de 2017 ante la Jurisdicción Ordinaria², antes de su entrada en vigencia en el aspecto de modificación de competencias que tuvo lugar el 25 de enero de 2022.

Por el factor funcional, según lo dispuesto en el artículo 152 numeral 2 de la Ley

² Índice 3 de Samai, archivo .zip, carpeta “Cuaderno principal”, archivo .zip “1_EXPEDIENTEDIGITAL_01PRIMERAINSTANCIAS.zip”, carpetas “01PrimeraInstancia” / “C01Principal” / “02 EXPEDIENTE JUZGADO ADMINISTRATIVO” / “CUADERNO LABORAL 01”, documento “CUADERNO LABORAL 01”.



1437 de 2011, los tribunales administrativos conocen en primera instancia:

- (i) De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes y;
- (ii) De los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación, sin atención a la cuantía.

A su turno, la competencia por razón de la cuantía sigue la regla prevista en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, en el entendido que:

- Se determina por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación hecha por el actor en la demanda, sin que en ella se pueda considerar la estimación de los perjuicios morales, salvo que sean los únicos que se reclamen;
- Se determina por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, causados con posterioridad a la presentación de aquella.

Cuando la demanda acumule varias pretensiones, la cuantía la determinará el valor de la pretensión mayor;

Por su parte, la competencia por razón del territorio atiende los parámetros del artículo 156 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011 que señala que en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o por el del domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar.

2.2. Caso concreto

Acorde con el auto 1942 del 23 de agosto de 2023 dictado por la Sala Plena de la Corte Constitucional³, que adoptó reglas de transición sobre los requisitos de procedibilidad para los asuntos relacionados con el cobro judicial de solicitudes de recobro ante el Fosyga o la Adres, cobijadas por el Auto 389 de 2021, la jurisdicción que debe conocer de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, hoy PBS, es la contencioso administrativa, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 104 inciso primero de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por el Fosyga, hoy Adres.

En esa medida, la Corte Constitucional determinó que el acto administrativo es la comunicación emitida por dicha entidad en virtud del artículo 53 de la Resolución 1885 de 2018, que puede contener una decisión de: (i) aprobación total de los ítems del recobro; (ii) aprobación con reliquidación; (iii) aprobación parcial o (iv) no aprobación⁴.

En el presente caso, se demanda los actos administrativos por medio de los cuales se resolvió la auditoria de las facturas radicadas para el recobro de servicios de

³ MP: José Fernando Reyes Cuartas. Referencia expediente CJU-1741.

⁴ *Ibidem*.



salud no PBS (antes Plan Obligatorio de Salud) prestados a sus afiliados en razón de fallos de tutela o decisiones del Comité Técnico Científico, sobre las cuales, en su momento, el Fosyga, hoy ADRES, negó el pago, expedidos en Bogotá, D.C.

Al respecto de estas, en el expediente reposa las comunicaciones UTF2014-OPE-4240, 4505, 0449, 6994, 0526, 7325, 0633, 7778, 0884, 8138, 1014, 8409, 1381, 8779, 1471, 9127, 2010, 9859, 2497, 3691, 12549, 12667, 8485, 8524, 8672, 8973, 9017, 9699, 10642, 10696 y 7299, emanadas de la Unión Temporal Fosyga 2014⁵.

De ahí que, por el factor funcional y la cuantía, se trata de un asunto que debe conocer en primera instancia el tribunal administrativo, por pretender la nulidad y restablecimiento del derecho de las anteriores comunicaciones, cuya cuantía excede de 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes, equivalentes a \$221'315.100 en el 2017 -fecha de presentación de la demanda-, pues las pretensiones se estimaron en \$9.557'400.627.

Por su parte, en lo referente a la competencia territorial, aunque la demanda no precisa la regla a la que se acude de las contempladas en el artículo 156 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, el Despacho deduce que se procura que este Tribunal conozca de la demanda según el escenario del domicilio del demandante, pues la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca – Comfenalco Valle del agente tiene por tal Cali según certificado de existencia y representación legal de la Superintendencia de Subsidio⁶.

Sin embargo, tal como lo contempla la norma, el demandante solo podrá optar por dicha opción siempre que la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar, lo que no ocurre en esta oportunidad pues:

- La página institucional de las entidades Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y de la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud – Adres únicamente anuncia canales de atención presencial en Bogotá, D.C.;
- El Consorcio Sayp 2011 ni la Unión Temporal Fosyga 2014 tienen página web en la que se pueda consultar sobre sus canales de atención presencial a efectos de verificar si cuentan con oficina en Cali.

Se precisa que, aunque se demandó a la Unión Temporal Nuevo Fosyga, como ya se dijo, la que expidió los actos administrativos demandados fue la Unión Temporal Fosyga 2014, de manera que, con relación a esta se analiza el requisito, amén que si se analizara respecto de la señalada como demandada nada cambiaría pues también tiene domicilio en la ciudad de Bogotá, D.C.⁷

Según acuerdo para la constitución del 19 de agosto de 2011, el Consorcio Sayp 2011, integrado por las fiduciarias Fiduprevisora S.A. y Fiducoldex, fijó

⁵ Índice 3 de Samai, archivo .zip, carpeta “Cuaderno principal”, archivo .zip “1_EXPEDIENTEDIGITAL_01PRIMERAINSTANCIAS.zip”, carpetas “01PrimeraInstancia” / “C01Principal” / “02 EXPEDIENTE JUZGADO ADMINISTRATIVO” / “CUADERNO LABORAL 03” / “CD3” / “COMUNICACIONES DE RESULTADO”.

⁶ Índice 13 de Samai, documento “009_MemorialWeb_Anexos”.

⁷ Índice 3 de Samai, archivo .zip, carpeta “Cuaderno principal”, archivo .zip “1_EXPEDIENTEDIGITAL_01PRIMERAINSTANCIAS.zip”, carpetas “01PrimeraInstancia” / “C01Principal” / “02 EXPEDIENTE JUZGADO ADMINISTRATIVO” / “CUADERNO LABORAL 03” / “CD 2” / “CONTRATO 055” documento 1.



como domicilio Bogotá, D.C.⁸

Adicionalmente, según certificación del Director de Liquidaciones y Garantías Encargado de la Dirección General de la Adres, el referido Consorcio llevó a cabo funciones de administrador fiduciario de los recursos del Fosyga hasta el 31 de julio de 2017, en virtud del Contrato de Encargo Fiduciario 467 de 2011 y, a partir del 1 de agosto de 2017, la Adres asumió los recursos del Fondo conforme el artículo 1 del Decreto 546 de 2017⁹.

Según documento de conformación del 10 de octubre de 2013, la Unión Temporal Fosyga 2014 se integró por el Grupo Asesoría en Sistematización de Datos – Grupo ASD S.A., Servis Outsourcing Informático – Servis S.A. y Carvajal Tecnología & y Servicios S.A.S., siendo su domicilio Bogotá, D.C. (cláusula primera)¹⁰.

Adicionalmente, el Contrato 43 del 10 de diciembre de 2013 celebrado por la Unión Temporal referida con el Ministerio de Salud y Protección Social en razón del cual esta realizaba la auditoría se terminó el 31 de diciembre de 2014 y fue liquidado el 29 de julio de 2016¹¹.

En ese orden de ideas, aunque la demanda también se dirigió contra las sociedades que integran la unión temporal y las fiduciarias que integran el Consorcio individualmente consideradas, y es claro que los integrantes de estas pueden comparecer de forma separada a los procesos judiciales, en tanto sujetos de derecho con capacidad para comparecer, lo cierto es que no debe perderse de vista que la atribución de responsabilidad en este caso se fundamenta en una actuación realizada por la Unión Temporal Fosyga 2014 en virtud de sus funciones derivadas del referido contrato de fiducia, de ahí que el criterio para definir la competencia territorial deba seguir esa figura asociativa que guarda relación inescindible con el objeto de la misma, y no tener en cuenta el domicilio de algunos de sus miembros individualmente considerados, pues su objeto social dista completamente de lo debatido en este caso -cuestionar los actos administrativos expedidos por dicho consorcio que negó el pago de unos recobros-, pues de lo contrario se permitiría la alteración de la competencia a discreción de la parte demandante.

Por consiguiente, el Despacho desestima que sea posible acudir a la regla del domicilio del demandante para definir la competencia territorial en esta oportunidad, ante el incumplimiento de la condición que la norma exige para su prosperidad, dada la falta de oficina de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, Adres y Unión Temporal Fosyga 2014 en Cali, siendo imperativo su determinación por el lugar donde se expidieron los actos administrativos, esto es, Bogotá, D.C.,

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 168 de la referida ley, se ordenará

⁸ Índice 3 de Samai, archivo .zip, carpeta “Cuaderno principal”, archivo .zip “1_EXPEDIENTEDIGITAL_01PRIMERAINSTANCIAS.zip”, carpetas “01PrimerInstancia” / “C01Principal” / “02 EXPEDIENTE JUZGADO ADMINISTRATIVO”, documento “CUADERNO LABORAL 02” págs. 169 a 174.

⁹ *Ibidem*, pág. 175.

¹⁰ Índice 3 de Samai, archivo .zip, carpeta “Cuaderno principal”, archivo .zip “1_EXPEDIENTEDIGITAL_01PRIMERAINSTANCIAS.zip”, carpetas “01PrimerInstancia” / “C01Principal” / “02 EXPEDIENTE JUZGADO ADMINISTRATIVO”, documento “CUADERNO LABORAL 03” / “CD2” / “CONTRATO 043 SOPORTE”, documento 2. págs. 169 a 174.

¹¹ Índice 3 de Samai, archivo .zip, carpeta “Cuaderno principal”, archivo .zip “1_EXPEDIENTEDIGITAL_01PRIMERAINSTANCIAS.zip”, carpetas “01PrimerInstancia” / “C01Principal” / “02 EXPEDIENTE JUZGADO ADMINISTRATIVO”, documento “CUADERNO LABORAL 03” / “CD 2” / “CONTRATO 055” / “2-ANEXOS”, documento 11.

Radicación : 76001-23-33-000-2022-00583-00
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante : Comfenalco Valle E.P.S.
Demandado : Nación – Ministerio de Salud y Protección Social y otros



6

remitir el expediente por competencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (reparto).

En consecuencia,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la falta de competencia por razón del territorio para tramitar el presente proceso, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Por medio de la Secretaría de la Corporación, remitir el proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (reparto), con fundamento en las consideraciones expuestas.

TERCERO: Todos los memoriales que se presenten durante el trámite del presente proceso, deberán ser allegados a través de la **ventanilla virtual** en la plataforma Samai (<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8087/>) con copia a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(firma electrónica)

GABRIEL ERNESTO FIGUEROA BASTIDAS
Magistrado

El presente documento es suscrito electrónicamente en la plataforma <https://samairj.consejodeestado.gov.co/> en donde se puede verificar su autenticidad.