

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**Magistrado Ponente: LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Referencia:** Exp. N° 250002341000202301477-00

**Demandante:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, COMPENSAR E.P.S.

**Demandado:** NACIÓN, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN Y OTROS

**MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Asunto:** Rechaza demanda.

**Antecedentes**

La Caja de Compensación Familiar, Compensar E.P.S., actuando mediante apoderada, adecuó la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones.

**2.1.1 NULIDAD**

Que se decrete la nulidad de los siguientes actos administrativos, que negaron el derecho de COMPENSAR EPS a obtener el recobro o reembolso de **MIL DIEZ MILLONES CINCUENTA Y UN MIL DOSCIENTOS ONCE PESOS M/CTE (\$1.010.151.211)** por servicios, insumos y medicamentos no incluidos en el Plan de Beneficios en Salud y en consecuencia, no financiadas en las unidades de pago por capitación, UPC; que fueron requeridas por algunos usuarios, cuyo valor fue asumido integralmente con recursos propios de mi representada, en cumplimiento de órdenes judiciales proferidas en el marco de procesos de tutela o por órdenes del Comité Técnico Científico, así:

2.1.1.1 Declarar la nulidad del acto administrativo – comunicación **UTF2014-OPE-10302 de 1 de febrero de 2016** por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de treinta y tres (33) recobros del paquete 1115 presentados por COMPENSAR EPS por valor de VEINTINUEVE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS M/CTE. (\$29.594.788) con la imposición de las glosas tanto de carácter único como múltiple identificadas con los códigos número 3401, 3406, 3414, 3420, 4001, 4204.

2.1.1.2 Declarar la nulidad del acto administrativo – comunicación **UTF2014-OPE-10666 de 29 de febrero de 2016** por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de doscientos sesenta y cuatro (264) recobros del paquete 1215 presentados por COMPENSAR EPS por valor de DOSCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SETENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y UN PESOS M/CTE. (\$231.071.341) con la imposición de las glosas 3301, 3304, 3401, 3406, 3407, 3413, 3414, 3419, 3420, 3501, 3502, 3503, 3505, 3506, 3601, 3602, 3703, 3805, 4001, 4204, 4206.

2.1.1.3 Declarar la nulidad del acto administrativo – comunicación **UTF2014-OPE-11679 de 7 de abril de 2016** por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de trescientos treinta y seis (336) recobros del paquete 0116 CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA MIL CIENTO SETENTA Y OCHO PESOS M/CTE. (\$445.470.178) con la imposición de las glosas tanto de carácter único como múltiple identificadas con los códigos número 3210, 3301, 3303, 3304, 3305, 3401, 3406, 3407, 3413, 3414, 3418, 3420, 3423, 3501, 3502, 3503, 3505, 3805, 4001, 4204, 4206.

2.1.1.4 Declarar la nulidad del acto administrativo – comunicación **UTF2014-OPE-12303 de 11 de mayo de 2016** por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de cuatrocientos nueve (409) recobros del paquete 0216 presentados por COMPENSAR EPS por valor de CIENTO OCHENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS DIEZ MIL SEISCIENTOS UN PESOS M/CTE. (\$188.510.601) con la imposición de las glosas tanto de carácter único como múltiple identificadas con los códigos número 3304, 3401, 3406, 3407, 3413, 3414, 3420, 3502, 3505, 3602, 3703, 4001, 4201, 4204.

2.1.1.5 Declarar la nulidad del acto administrativo – comunicación **UTF2014-OP-12698 de 7 de junio de 2016** por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de doscientos setenta y siete (277) recobros del paquete 0316 presentados por COMPENSAR EPS por valor de CIENTO

QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS CUATRO MIL TRESCIENTOS TRES PESOS M/CTE. (\$115.404.303) con la imposición de las glosas tanto de carácter único como múltiple identificadas con los códigos número 3301, 3304, 3401, 3405, 3406, 3407, 3413, 3414, 3415, 3417, 3419, 3420, 3501, 3502, 3503, 3505, 3602, 3603, 3701, 3704, 3805, 4001, 4206.

#### 2.1.2 RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Declarada la nulidad de los actos administrativos demandados, se sirva ordenar el restablecimiento del derecho de COMPENSAR EPS, en el sentido de ordenar a las demandadas el reconocimiento y PAGO INDEXADO de **MIL DIEZ MILLONES CINCUENTA Y UN MIL DOSCIENTOS ONCE PESOS M/CTE (\$1.010.151.211)** por servicios, insumos y medicamentos no incluidas en el Plan de Beneficios en Salud y en consecuencia, no financiadas en las unidades de pago por capitación, UPC; que fueron requeridas por algunos usuarios, cuyo valor fue asumido integralmente con recursos propios de mi representada, en cumplimiento de órdenes judiciales proferidas en el marco de procesos de tutela o por órdenes del Comité Técnico Científico, así:

2.1.2.1 Disponer el restablecimiento del derecho de COMPENSAR EPS, en el sentido de ordenar a las demandadas restituirle a mi mandante la suma de VEINTINUEVE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS M/CTE. (\$29.594.788), debidamente indexados por concepto de treinta y tres (33) recobros presentados por COMPENSAR EPS cuyo reconocimiento fue negado por medio de acto administrativo **UTF2014-OPE-10302 de 1 de febrero de 2016**.

2.1.2.2 Disponer el restablecimiento del derecho de COMPENSAR EPS, en el sentido de ordenar a las demandadas restituirle a mi representada la suma de DOSCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SETENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y UN PESOS M/CTE. (\$231.071.341) debidamente indexados por concepto de doscientos sesenta y cuatro (264) recobros presentados por COMPENSAR EPS cuyo reconocimiento fue negado por medio de acto administrativo **UTF2014-OPE-10666 de 29 de febrero de 2016**.

2.1.2.3 Disponer el restablecimiento del derecho de COMPENSAR EPS, en el sentido de ordenar a las demandadas restituirle a mi prohijada la suma de CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA MIL CIENTO SETENTA Y OCHO PESOS M/CTE. (\$445.470.178) debidamente indexados por concepto de trescientos treinta y seis (336) recobros presentados por COMPENSAR EPS cuyo reconocimiento fue negado por medio de acto administrativo **UTF2014-OPE-11679 de 7 de abril de 2016**.

2.1.2.4 Disponer el restablecimiento del derecho de COMPENSAR EPS, en el sentido de ordenar a las demandadas restituirle a mi poderdante la suma de CIENTO OCHENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS DIEZ MIL SEISCIENTOS UN PESOS M/CTE. (\$188.510.601) debidamente indexados por concepto de cuatrocientos nueve (409) recobros presentados por COMPENSAR EPS cuyo reconocimiento fue negado por medio de acto administrativo **UTF2014-OPE-12303 de 11 de mayo de 2016**.

(...).

En principio, la demanda se presentó ante la Superintendencia Nacional de Salud, la cual mediante auto de 1° de septiembre de 2022 declaró su falta de jurisdicción y competencia y ordenó remitir el expediente y sus anexos a la oficina de reparto de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá.

El proceso le correspondió al Juzgado 1o. Administrativo del Circuito de Bogotá, que mediante auto del 11 de octubre de 2023 requirió a la parte actora para que adecuara la demanda a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y cumpliera con los requisitos que señala el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En contra de la decisión anterior, la parte demandante presentó recurso de reposición, con fin de que se admitiera la demanda con base en lo señalado por el Auto 1942 de 23 de agosto de 2023, proferido por la H. Corte Constitucional.

Mediante auto de 1° de noviembre de 2023, el citado Juzgado repuso su decisión y ordenó remitir el proceso por el factor cuantía a este Tribunal.

Mediante auto de 4 de diciembre de 2023, este Despacho requirió previamente a la parte actora para que adecuara la demanda a uno de los medios de control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Adecuada la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, mediante auto de 22 de enero de 2024, se inadmitió la demanda para que la parte actora corrigiera el acápite de pretensiones, señalando actos administrativos susceptibles de control y allegara la notificación de los actos demandados.

Dentro del término señalado, la parte actora aportó escrito de subsanación, en el que no modificó sus pretensiones y afirmó que los actos demandados son decisiones definitivas susceptibles de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

“(…) Culminando con estas decisiones de manera definitiva el procedimiento administrativo, toda vez que COMPENSAR no las objetó, sin que ello sea óbice para que pueda acudir a la jurisdicción dado que, en voces del artículo 76 y el numeral 2 del artículo 161 del CPACA la interposición del recurso de reposición no es requisito para acceder al control judicial (…).”.

### **Consideraciones**

La Sala rechazará la demanda, por las razones que a continuación se expresan.

#### **Naturaleza jurídica del acto acusado**

La sociedad demandante solicitó la nulidad de las siguientes comunicaciones: UTF2014-OPE-10302 de 1° de febrero de 2016, UTF2014-OPE-10666 de 29 de febrero de 2016, UTF2014-OPE-11679 de 7 de abril de 2016, UTF2014-OPE-12303 de 11 de mayo de 2016 y UTF2014-OPE-12698 de 7 de junio de 2016, proferidas por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ADRES, mediante las cuales se negó el reconocimiento y pago de unos recobros.

La Resolución No. 1885 de 10 de mayo de 2018, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, *“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”*, establece las etapas del proceso de verificación y control para el pago de solicitudes de recobro.

**“Artículo 42. Etapas del proceso de verificación y control.** Las solicitudes de recobro/cobro para pago surtirán un proceso de verificación y control a través de las etapas de pre-radicación, radicación, pre-auditoría, auditoría integral y pago.”.

En relación con la etapa de auditoría integral, los artículos 52 a 59 de dicha normativa consagran el procedimiento administrativo para la reclamación de recobros, en los siguientes términos<sup>1</sup>.

La auditoría integral corresponde a la etapa en la cual se revisan los requisitos esenciales de las solicitudes de recobro/cobro, por tecnologías en salud no financiadas con recursos

---

<sup>1</sup> **Artículo 53. Resultado del proceso de auditoría integral.** El resultado de la auditoría integral de las solicitudes de recobro/cobro será:

**1. Aprobado:** El resultado de auditoría aprobado tendrá las siguientes variables:

**a. Aprobado total:** Cuando todos los ítems del recobro/cobro cumplan con los requisitos señalados en la presente resolución y en el manual de auditoría que se adopte para el efecto.

**b. Aprobado con reliquidación:** Cuando habiendo aprobado todos los ítems del recobro/cobro, el valor a pagar es menor al valor recobrado/cobrado, debido a que existieron errores en los cálculos del valor presentado por la entidad recobran te

**c. Aprobado parcial:** Cuando se aprobaron para pago parte de los ítems del recobro/cobro

**2. No aprobado.** Cuando la totalidad de ítems del recobro/cobro no cumplan con los requisitos señalados en la presente resolución y en el manual de auditoría que se adopte para el efecto.

**Artículo 54. Comunicación de los resultados de auditoría a las entidades recobrantes.** El resultado de la auditoría integral efectuada a las solicitudes de recobro/cobro se comunicará por la ADRES, al representante legal de la entidad recobrante, así:

1. Dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al cierre efectivo del proceso de verificación, mediante correo enviado a la dirección electrónica registrada por la entidad recobrante.

2. En documento físico que se enviará al domicilio informado por la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Se conservará copia de la constancia de envió.

(...)

**Artículo 56. Objeción a la aplicación de glosas como resultado de la auditoría.** La entidad recobrante podrá objetar el resultado de la auditoría integral realizada a los recobros/cobros, dentro de los dos (2) meses siguientes al recibo de la comunicación del resultado de dicha auditoría, precisando las razones de la objeción por cada uno de los ítems de cada uno de los recobros/cobros. En caso de que se presenten varias glosas a un mismo recobro/cobro se deberán radicar y sustentar por una única vez la totalidad de las objeciones.

La objeción incluirá el número único de recobro/cobro asignado inicialmente y no podrá versar sobre nuevos hechos ni debatir asuntos diferentes a los contenidos en la comunicación enviada.

Si la entidad recobrante considera que alguna(s) glosa(s) aplicada(s) se puede(n) desvirtuar con la información contenida en los soportes del recobro/cobro allegados inicialmente, deberá indicar el folio en el cual se encuentra el documento o la información. Si la ADRES dispone de la información soporte para el recobro/cobro no será necesario volver a presentar dicha información, para el procedimiento de aclaración de la glosa.

(...)

**Artículo 59. Respuesta a la objeción o subsanación del resultado de la auditoría presentada.** La ADRES dará respuesta a la objeción o subsanación al resultado de la auditoría presentada por la entidad recobrante, dentro de los dos (2) meses siguientes a la radicación del documento. El pronunciamiento que efectúe, se considerará definitivo”.

de la UPC o servicios complementarios para la fecha de prestación del servicio al usuario, presentadas por las entidades recobrantes ante la ADRES.

El resultado de dicha auditoría integral se realiza mediante una “Comunicación”, dirigida por parte de la ADRES al representante legal de la entidad recobrante, dentro de los tres (3) días calendario siguientes al cierre efectivo del proceso de verificación mediante correo enviado a la dirección electrónica registrada por la entidad recobrante, o dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al domicilio informado por la misma.

La comunicación deberá contener la siguiente información.

- (i) Fecha de expedición de la comunicación.
- (ii) Número que identifica el mes y el año o (paquete que contiene las solicitudes de recobro).
- (iii) Resumen de la información de cantidad y valor de recobros/cobros por estado, régimen y tipo de radicación.
- (iv) Medio magnético bajo la misma estructura presentada para la radicación que contendrá en detalle el estado de cada solicitud de recobro/cobro y las causales de glosa si hubo lugar a ello, conforme al manual de auditoría, indicando:
  - a. Resultado de la auditoría integral por recobro/cobro: aprobado total, aprobado con reliquidación, aprobado parcial o no aprobado.
  - b. Causales de aprobación con reliquidación, en forma individual por cada ítem del recobro/cobro presentado, conforme al manual de auditoría.
  - c. La relación de los ítem que no fueron aprobados para pago cuando existe aprobación parcial.
  - d. Causales de no aprobación, cuando fuere el caso, en forma Individual por cada ítem del recobro/cobro presentado, conforme al manual de auditoría.

La entidad recobrante podrá objetar (si no está de acuerdo) el resultado de la auditoría integral realizada a los recobros, dentro de los dos (2) meses siguientes al recibo de la comunicación del resultado, precisando las razones de la objeción por cada uno de los ítem de cada uno de los recobros/cobros, y en el evento de que se presenten varias glosas a un mismo recobro/cobro se deberán radicar y sustentar por una única vez la totalidad de las objeciones.

La respuesta a la objeción presentada por la entidad recobrante estará a cargo de la

ADRES, y se realizará dentro de los dos (2) meses siguientes a la radicación de la objeción, así como a la información adicional presentada para subsanar otras glosas y el pronunciamiento que allí se efectúe se considerará definitivo.

Según se advierte, mediante los oficios demandados, se comunicaron resultados de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS.

En este sentido, advierte la Sala que los actos acusados se originaron como resultado del proceso de verificación y control para el reconocimiento de los servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC que fueron presentados ante la ADRES, en el marco del procedimiento administrativo para la reclamación de los recobros.

Es decir, las comunicaciones demandados, no contienen una decisión particular y concreta de carácter definitivo, o sea, no configuran acto demandable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo porque no fueron objetadas con el fin de que la administración reconsiderase su decisión, dada la inconformidad de la parte actora.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en el procedimiento de recobro/cobro ante la ADRES, el pronunciamiento que se efectúe en relación con las objeciones presentadas es el acto definitivo, cuando hay inconformidad con respecto al recobro de los servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC (artículo 59, Resolución No. 1885 de 10 de mayo de 2018, Ministerio de Salud y Protección Social).

En conclusión, el acto administrativo sujeto a control judicial es el que expide la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ADRES, en respuesta a la objeción (inconformidad) presentada por la entidad recobrante, actuación que no culminó pues solo llegó a la etapa de la comunicación inicial remitida por la ADRES a la demandante.

Conforme a lo expuesto, se rechazará la demanda porque el acto acusado no tiene el carácter de definitivo y, por lo tanto, no es susceptible de control judicial.

### **Decisión**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**,

## RESUELVE

**PRIMERO. RECHÁZASE** la demanda presentada por la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, COMPENSAR E.P.S., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente y devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala realizada en la fecha.

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por los magistrados Luis Manuel Lasso Lozano, Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

Jpp