



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá D.C., treinta (30) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)**

**CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

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

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01

**Actora:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMPENSAR E.P.S.

**TESIS: SE REVOCA LA PROVIDENCIA RECURRIDA, LAS COMUNICACIONES DE LOS RESULTADOS DE AUDITORIA EXPEDIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE RECOBRO DE SERVICIOS PRESTADOS EN CUMPLIMIENTO DE FALLOS DE TUTELA O DECISIONES DEL COMITÉ TÉCNICO CIENTÍFICO NO INCLUIDOS EN EL PLAN OBLIGATORIO DE SALUD CORRESPONDEN A ACTOS ADMINISTRATIVOS DEFINITIVOS.**

**AUTO INTERLOCUTORIO**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de 29 de febrero de 2024, proferido por la Sección Primera, Subsección "A", del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>1</sup>, que rechazó la demanda por considerar que el asunto no era susceptible de control judicial.

---

<sup>1</sup> En adelante, el **TRIBUNAL**.



**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01

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

## I-. ANTECEDENTES

La **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMPENSAR E.P.S.**, a través de apoderado judicial, promovió demanda ante la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 41<sup>2</sup> de la Ley 1122 de 2007<sup>3</sup>, con la finalidad de que la **NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES<sup>4</sup>** y los miembros de las uniones temporales **NUEVO FOSYGA** y **FOSYGA 2014** reconocieran y pagaran la suma de \$1.020.381.075 discriminados en 1373 cuentas de cobro, expedidas con ocasión de los servicios de salud prestados en cumplimiento de fallos de tutela o decisiones del Comité Técnico Científico no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud.

<sup>2</sup> **“Artículo 41.** *Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud. Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en ejercicio del artículo 116 de la Constitución Política, la Superintendencia Nacional de Salud podrá conocer y fallar en derecho, con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez, en los siguientes asuntos:*

a) *Cobertura de los procedimientos, actividades e intervenciones del plan obligatorio de salud cuando su negativa por parte de las entidades promotoras de salud o entidades que se les asimilen, ponga en riesgo o amenace la salud del usuario;*

b) *Reconocimiento económico de los gastos en que haya incurrido el afiliado por concepto de atención de urgencias en caso de ser atendido en una IPS que no tenga contrato con la respectiva EPS cuando haya sido autorizado expresamente por la EPS para una atención específica y en caso de incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia demostrada de la Entidad Promotora de Salud para cubrir las obligaciones para con sus usuarios;*

c) *Conflictos que se susciten en materia de multifiliación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud;*

d) *Conflictos relacionados con la libre elección que se susciten entre los usuarios y las aseguradoras y entre estos y las prestadoras de servicios de salud y conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud [...].”*

<sup>3</sup> *“Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.*

<sup>4</sup> En adelante ADRES.



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01  
**Actora:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, COMPENSAR E.P.S.

Surtido el trámite procesal correspondiente la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, a través de auto de 2022-002342 de 1o. de septiembre de 2022, declaró su falta de jurisdicción y competencia para conocer del asunto y remitió el expediente a los juzgados administrativos de Bogotá (reparto), para lo de su competencia.

El **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, a quien le correspondió el proceso por reparto, mediante providencia de 11 de octubre de 2023, inadmitió la demanda para que la actora acreditara el cumplimiento del requisito de procedibilidad consistente en la conciliación extrajudicial; allegara la constancia de notificación del acto administrativo que puso fin al trámite ante la administración; aportara constancia del cumplimiento del requisito previsto en el numeral 8 del artículo 162 del CPACA; estimara razonablemente la cuantía y adecuara la demanda a un medio de control adelantado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Inconforme con lo anterior, la parte actora interpuso recurso de reposición que fue resuelto, a través de proveído de 1o. de noviembre de 2023, en el sentido de reponer la providencia



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01  
**Actora:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, COMPENSAR E.P.S.

recurrída, declarar que carecía de competencia funcional para conocer del proceso y remitir el asunto al **TRIBUNAL**.

El **TRIBUNAL**, mediante auto de 4 de diciembre de 2023, requirió a la parte actora para que, en el término de 3 días, adecuara la demanda a uno de los medios de control previstos en el CPACA.

La parte actora, mediante escrito de 11 de diciembre de 2023, adecuó la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y solicitó que se declarara la nulidad de las siguientes comunicaciones, expedidas por la **UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014**:

- . UTF2014-OPE-10302 de 1o. 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**";

- . 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**



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01  
**Actora:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, COMPENSAR E.P.S.

***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”;***

***- 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”;***

***- 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”;***



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01

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

- . 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***".

Como consecuencia de lo anterior, solicitó ordenar a la parte demandada el reconocimiento y pago de la suma de \$1.010.151.211 por concepto de 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, asumidos por la actora con recursos propios en cumplimiento de órdenes judiciales proferidas en el marco de procesos de tutela o por órdenes del Comité Técnico Científico.

El **TRIBUNAL**, mediante auto de 22 de enero de 2024, inadmitió la demanda y ordenó a la actora precisar las pretensiones de esta, por cuanto consideró que las comunicaciones que informan "*resultados*



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01  
**Actora:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, COMPENSAR E.P.S.

*de auditoría integral de recobros por tecnologías en salud no incluidas en el POS* no son actos administrativos. Adicionalmente, no se allegaron las copias de los actos demandados con sus correspondientes constancias de notificación, conforme con lo previsto en los artículos 162, numeral 2, y 166, numeral 1, del CPACA.

La parte actora, mediante escrito de 7 de febrero de 2024 manifestó subsanar la demanda en los términos indicados en el auto inadmisorio, en el sentido de explicar las razones por la que estimaba que las comunicaciones núms. UTF2014-OPE-10302 de 1o. 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-OP-12698 de 7 de junio de 2016, correspondían a los actos administrativos demandados y de aportar sus respectivas constancias de notificación.

## **II-. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

El **TRIBUNAL**, por auto de 29 de febrero de 2024, rechazó la demanda por considerar que el asunto no era susceptible de control judicial.



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01  
**Actora:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, COMPENSAR E.P.S.

Manifestó que los artículos 52 a 59 de la Resolución núm. 1885 de 10 de mayo de 2018<sup>5</sup>, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, regulan las etapas del proceso de verificación y control para el pago de solicitudes de recobro realizadas por las Entidades Prestadoras de Salud y que de su lectura se desprendía que el acto administrativo definitivo susceptible de control judicial correspondía a aquel que resolvía sobre la objeción formulada por la entidad recobrante frente a los resultados de auditoría presentados a través de las comunicaciones que fueron demandadas por la actora.

Señaló que las comunicaciones demandadas no contenían una decisión particular y concreta de carácter definitivo, porque no fueron objetadas con el fin de que la administración reconsiderara su decisión, dada la inconformidad de la parte actora.

Concluyó que *“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”*.

---

<sup>5</sup> “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”.



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01  
**Actora:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, COMPENSAR E.P.S.

### **III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO**

**III.1.** La parte actora interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación, contra el auto de 29 de febrero de 2024, con el propósito de que se revoque el proveído recurrido, argumentando para ello lo siguiente:

Precisó que el Tribunal erró al tener como fundamento normativo la Resolución núm. 1885 de 10 de mayo de 2018, habida cuenta que dicho acto fue expedido con posterioridad a los actos demandados.

Sostuvo que, contrario a lo afirmado por el Tribunal, las comunicaciones a través de las cuales se informan los resultados de la auditoría realizada a los recobros por tecnologías no financiadas por la UPC son actos administrativos definitivos susceptibles de control judicial.

Señaló que pese a que el artículo 59 de la Resolución núm. 1885 de 10 de mayo de 2018, establece que la respuesta de la **ADRES** a la objeción o subsanación del resultado de la auditoría presentada por la entidad corresponde a un acto definitivo, el Tribunal no tuvo en cuenta que los artículos 56 y 58 de la citada norma, prevén que la objeción que se realiza al resultado es optativa; y que en caso de



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01

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

que no se presente la decisión queda en firme dentro de los 2 meses siguientes al recibo de la comunicación correspondiente.

Indicó que en ninguna parte del procedimiento administrativo para el reconocimiento y pago de las tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC se establece que sea obligatorio presentar la objeción requerida por el Tribunal, por lo que se está creando un requisito de procedibilidad para acceder a la administración de justicia que no está previsto en la ley.

Que, en efecto, ni la Resolución núm. 1885 de 2018 ni algún acto administrativo que regulara con anterioridad el procedimiento administrativo de la reclamación de tecnologías no financiadas por la UPC, determinó la obligatoriedad de la objeción para poder demandar la decisión de la administración sobre el tema.

Explicó que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre otras, la sentencia C-510 de 2004 y los autos 389 de 2021 y 1942 de 2023, ha considerado que las comunicaciones a través de las cuales se informan los resultados de la auditoría realizada a los recobros por tecnologías no financiadas por la UPC son actos administrativos que crean una situación jurídica para las entidades prestadoras de salud, en la medida en que cuentan con una motivación respecto de



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01

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

la información del recobro y la causal de la glosa y que puede facultativamente ser controvertida a través del trámite de objeción.

Afirmó que desconocer la firmeza de los resultados de la auditoría contraría el artículo 58 de la Resolución núm. 1885 de 2018, que establece la imposibilidad de realizar nuevas reclamaciones sobre los recobros ya reclamados.

Expuso que si en gracia de discusión se aceptara que los actos administrativos objeto de discusión son de trámite, estos también serían susceptibles de control judicial, habida cuenta que a través de ellos se informó acerca de los resultados de auditoría que culminaron en la imposición de glosa a sus solicitudes de recobro, los cuales acarrearán efectos jurídicos al denegar el reembolso de los valores reclamados causándole un daño cierto a su patrimonio, el cual se ve menguado al no recibir los costos en los que incurrió para sufragar servicios no cubiertos por la UPC que fueron suministrados a sus afiliados.

Finalmente, expuso que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de unificación de 20 de abril de 2023<sup>6</sup>, también admitió que las comunicaciones a través de las cuales se informan

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Sala Plena. Radicación 25000-23-26- 000-2012-00291-01(55085), providencia del 20 de abril de 2023, C.P. Guillermo Sánchez Luque.



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01  
**Actora:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, COMPENSAR E.P.S.

los resultados de la auditoría realizada a los recobros por tecnologías no financiadas por la UPC corresponden a actos administrativos susceptibles de ser demandados a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

**III.2.** El Tribunal, mediante providencia de 19 de abril de 2024, rechazó por improcedente el recurso de reposición y concedió el de apelación interpuesto por la parte actora.

#### **IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

De conformidad con el numeral 1 del artículo 243<sup>7</sup> del CPACA, el recurso de apelación procede contra el auto que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Comoquiera que en el asunto bajo examen el recurso interpuesto por la parte actora versa sobre la providencia por medio de la cual se rechazó la demanda en el proceso de la referencia, corresponde a la Sala conocer del presente recurso de apelación.

---

<sup>7</sup> Modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01  
**Actora:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, COMPENSAR E.P.S.

### **Caso concreto**

En el presente caso, mediante la providencia 29 de febrero de 2024, el **TRIBUNAL** rechazó la demanda al considerar que el asunto no era susceptible de control judicial, en la medida en que las comunicaciones núms. UTF2014-OPE-10302 de 1o. 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-OP-12698 de 7 de junio de 2016 no eran actos administrativos.

Ello, por cuanto, a su juicio, dentro del proceso de verificación y control para el pago de solicitudes de recobro realizadas por las Entidades Prestadoras de Salud solo es demandable la decisión que resolvía sobre la objeción presentada por la entidad recobrante frente a los resultados de auditoría presentados a través de las comunicaciones, acto que no fue expedido por la parte demandada debido a que la actora no formuló objeción alguna.

Por su parte, la recurrente sostuvo que debía admitirse la demanda de la referencia puesto que el **TRIBUNAL** no tuvo en cuenta que las comunicaciones demandadas son actos administrativos susceptibles de control judicial, habida cuenta que crean una



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01

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

situación jurídica para las entidades prestadoras de salud, al negar un pago y contar con una motivación respecto de la información del recobro y la causal de la glosa y que puede facultativamente ser controvertida a través del trámite de objeción, conforme la posición establecida por la Corte Constitucional y la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre el tema.

Adicionalmente, consideró que si bien en el procedimiento de verificación y control para el pago de solicitudes de recobro realizadas por las Entidades Prestadoras de Salud se encuentra regulada la facultad de objetar la decisión contenida en las comunicaciones, ella no es obligatoria, por lo que no puede exigírsele agotar dicho trámite.

Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde a la Sala determinar si las comunicaciones núms. UTF2014-OPE-10302 de 1o. 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-OP-12698 de 7 de junio de 2016, son o no actos susceptibles de control judicial y si, en consecuencia, había lugar o no a rechazar la demanda de la referencia.

Al respecto, sea lo primero precisar que la actora presentó las



**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01

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

solicitudes de recobro objeto del presente proceso, los días 17 de noviembre y 15 de diciembre de 2015 y 14 de enero, 15 de enero, 11 de febrero, 15 de febrero y 15 de marzo de 2016, por lo que le resulta aplicable el procedimiento previsto en el título IV de la Resolución núm. 5395 de 2013<sup>8</sup>.

Sobre el proceso de verificación y control para el pago de las solicitudes de recobro presentadas por la actora, los artículos 28 a 32 de la Resolución núm. 5395 de 2013 establecen:

*"[...] Artículo 28. Resultado del proceso de auditoría integral. El resultado de la auditoría integral de las solicitudes de recobro será:*

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

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

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

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

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

*Artículo 29. Comunicación de los resultados de auditoría a las*

<sup>8</sup> "Por la cual se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA y se dictan otras disposiciones".



**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01

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

entidades recobrantes. El resultado de la auditoría integral efectuada a las solicitudes de recobro se comunicará por el Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que se defina para el efecto, al representante legal de la entidad recobrante, a la dirección electrónica registrada por la entidad recobrante y al domicilio informado por la misma, dentro de los tres (3) días calendario siguientes al cierre efectivo del proceso de verificación. Se conservará copia de la constancia de envío.

Parágrafo. A la comunicación impresa se anexará medio magnético bajo la misma estructura presentada para la radicación, que contendrá en detalle el estado de cada solicitud de recobro y las causales de glosa si hubo lugar a ello, conforme al manual de auditoría.

**Artículo 30. Contenido de la comunicación.** La comunicación deberá contener la siguiente información:

1. Fecha de expedición de la comunicación.

2. Número de radicación de cada recobro.

**3. Resultado de la auditoría integral por recobro: aprobado total, aprobado con reliquidación, aprobado parcial o no aprobado.**

4. Causales de aprobación con reliquidación, en forma individual por cada ítem del recobro presentado, conforme al manual de auditoría.

5. La relación de los ítems que no fueron aprobados para pago cuando existe aprobación parcial.

**6. Causales de no aprobación, cuando fuere el caso, en forma individual por cada ítem del recobro presentado, conforme al manual de auditoría.**

**Artículo 31. Objeción a los resultados de auditoría.** La entidad recobrante podrá objetar 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 ítems de cada uno de los recobros. En caso de que se presenten varias glosas a un mismo recobro se deberán radicar y sustentar por una única vez la totalidad de las objeciones.

La objeción no puede versar sobre nuevos hechos ni debatir asuntos diferentes a los contenidos en la comunicación enviada.



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01

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

*Las glosas no objetadas se entenderán aceptadas.*

*Si la entidad recobrante considera que alguna(s) glosa(s) aplicada(s) se pueden desvirtuar con la información contenida en los soportes del recobro, deberá indicar el folio en el cual se encuentra el documento o la información; si, por el contrario, los documentos que subsanan las glosas no están dentro de los soportes del recobro, la entidad podrá anexar soportes adicionales a fin de subsanar dichas glosas.*

*Las objeciones incluirán el número de identificación de la solicitud de recobro asignado inicialmente.*

**Artículo 32. Respuesta a la objeción presentada por la entidad recobrante.** *El Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que se autorice para tal efecto, dentro del mes siguiente a la radicación de la objeción dará respuesta a esta, así como a la información adicional presentada para subsanar otras glosas. El pronunciamiento que allí se efectúe se considerará definitivo [...].*

De la lectura en conjunto de los artículos mencionados, se desprende que los resultados de los procesos de auditoría que se realizan sobre las solicitudes de recobro presentadas por las entidades prestadoras de salud son puestos en conocimiento del solicitante, a través de una comunicación, en la que se expresa la decisión de la administración de aprobarla, aprobarla parcialmente, aprobarla con reliquidación o **no aprobarla**, exponiendo cuales ítems no fueron aprobados y sus fundamentos, lo cual, a juicio de la Sala, constituye una decisión de la administración que produce efectos jurídicos en la medida en que define la situación jurídica de las solicitudes de recobro de los peticionarios.

Ahora, el hecho de que la peticionaria cuente con el mecanismo de



**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01

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

objeción a los resultados de auditoria para controvertir en el trámite administrativo dicha decisión, conforme con lo previsto en los artículos 31 y 32 de la Resolución núm. 5395 de 2013, tal circunstancia no impide que la actora pueda demandar las comunicaciones que contienen el resultado de la auditoria, habida cuenta que se trata de un mecanismo que no es obligatorio para la solicitante.

En ese sentido, la Corte Constitucional, en auto 389 de 22 de julio de 2021<sup>9</sup>, señaló que las comunicaciones de los resultados de auditoria expedidos en el procedimiento de recobro corresponden a actos administrativos definitivos por lo siguiente:

*"36. La normativa descrita permite concluir que **el recobro no es una simple presentación de facturas, sino que constituye un verdadero trámite administrativo** que busca garantizar el propósito de la ADRES consistente en administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad.*

[...]

*Siendo el acto administrativo una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos, al proferir la 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*

<sup>9</sup> Corte Constitucional, auto 389 de 22 de julio de 2021. Expediente CJU-072. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.



**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01

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

*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 [...]”.* (Destacado del Despacho).

Adicionalmente, se advierte que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en providencia de 20 de abril de 2023<sup>10</sup>, unificó su jurisprudencia sobre la acción o medio de control proceden para controvertir actos expedidos en el trámite de recobros de servicios de salud no incluidos en el POS así:

**“[...] Unificación de jurisprudencia sobre la acción procedente para solicitar el recobro de servicios de salud no incluidos en el POS<sup>11</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*

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Providencia de 20 de abril de 2023. Radicación número: 25000-23-26-000-2012-00291-01(55085); actora: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.; M.P. Guillermo Sánchez Luque.

<sup>11</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.



**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01

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

*unilateral<sup>12</sup> que se expide en ejercicio de una función administrativa<sup>13</sup> y que produce efectos jurídicos sobre un asunto y, por lo mismo, es vinculante<sup>14</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 constituye sin duda un acto administrativo<sup>15</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>16</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 [...]”.*

<sup>12</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>13</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>14</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>.

<sup>15</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 2 de diciembre de 2021, Rad. 25000-23-41-000-00225-01 [fundamento jurídico 109 a 126].

<sup>16</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.



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01

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

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera que el asunto objeto de controversia sí es susceptible de control judicial en la medida en que las comunicaciones demandadas son actos definitivos que producen efectos jurídicos, razón por la que se revocará el proveído apelado por medio del cual se rechazó la demanda y, en su lugar, se le ordenará al **TRIBUNAL** proveer sobre la admisibilidad del medio de control de la referencia, previa verificación del cumplimiento de los demás requisitos legales.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,**

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto de 29 de febrero de 2024, proferido por la **SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A" DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, por medio del cual se rechazó la demanda de la referencia y, en su lugar, se le ordena que provea sobre su admisibilidad, previa verificación del cumplimiento de los demás requisitos legales, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.



---

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2023-01477-01  
**Actora:** CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, COMPENSAR E.P.S.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 30 de mayo de 2024.

**GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**  
Presidente

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.