

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA

Bogotá D.C., dos (2) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 110013343058**20230031900**
Demandante: EPS Sanitas S.A. y otro
Demandado: Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social (ADRES) y otros

I. Antecedentes

Mediante auto del 25 de septiembre de 2023, el Juzgado 22 Laboral del Circuito Judicial de Bogotá, declaró la falta de jurisdicción y competencia para seguir conociendo el proceso que llevaba bajo el radicado 110013105-022- 2014-00491-00, ordenando su remisión a los Juzgados Administrativos.

El 12 de octubre de 2023, le correspondió por reparto el conocimiento del proceso al presente Despacho.

II. Consideraciones

El Despacho considera que en razón a la naturaleza del asunto el mismo es competencia de los juzgados administrativos de la sección primera como se pasa a explicar:

Los Juzgados Administrativos fueron creados por el artículo 422 de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia). Por su parte, la Ley 446 de 1998, fijó las normas de competencia y, en materia contencioso administrativo, la redistribuyó entre el: i) Consejo de Estado, ii) los Tribunales Administrativos y, iii) los Jueces Administrativos.

Por otro lado, el artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, establece la competencia de los jueces administrativos en primera instancia, en los siguientes términos:

¹ Aunque el artículo 155 del CPACA fue objeto de modificación por el artículo 30 de la Ley 2080 de 2021, por disposición expresa del artículo 86 ibídem, tal modificación no es aplicable en este caso, en tanto que, la demanda fue presentada con anterioridad al 26 de enero de 2022.

ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplan funciones administrativas.
2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
4. De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
7. De los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
8. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia.
9. De la nulidad de los actos de elección, distintos de los de voto popular, que no tengan asignada otra competencia y de actos de nombramiento efectuados por autoridades del orden municipal, en municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes que no sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE.
10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.
11. La de nulidad del acto de calificación y clasificación de los proponentes, expedida por las Cámaras de Comercio de conformidad con el inciso 3o, del artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007. 12. De la nulidad de los actos de elección de los jueces de paz. 13. De los demás asuntos que les asignen leyes especiales.

El artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, dispone las atribuciones de las Secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de la siguiente manera:

ARTÍCULO 18. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES. Las secciones tendrán las siguientes funciones:

SECCIÓN PRIMERA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:*

1. De la nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás secciones;

2. Los electorales de competencia del tribunal;

3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los alcaldes de mismo departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los actos contemplados en los artículos 249 del Decreto-Ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-Ley 1333 de 1986;

4. Las observaciones formuladas a los acuerdos municipales o distritales y a los actos de los alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad;

5. Las objeciones a los proyectos de ordenanza o de acuerdo, en los casos previstos en la ley;

6. Los conflictos de competencia administrativa asignados al tribunal;

7. La revisión de contratos, de conformidad con la ley;

8. Los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985, y

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras secciones.

SECCIÓN SEGUNDA. *Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del tribunal.*

PARÁGRAFO. *La Sección Segunda estará dividida en tres (3) subsecciones denominadas A, B y C, cada una integrada por cuatro (4) magistrados. Los casos de empate que resulten en las Subsecciones, serán dirimidos por la sección segunda en pleno.*

La sección en pleno también conocerá de los procesos que le remitan las subsecciones, por su importancia jurídica o trascendencia social, si por estimar fundado el motivo resuelve asumir competencia.

SECCIÓN TERCERA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos de competencia del Tribunal:*

1. De reparación directa y cumplimiento;

2. Los relativos a contratos y actos separables de los mismos;

3. Los de naturaleza agraria;

SECCION CUARTA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:*

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.

2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley.

PARÁGRAFO. *Cada Sección designará y removerá el personal que le corresponde, de conformidad con la ley. (Subrayado fuera de texto).*

Revisado el expediente, el Despacho encuentra que el presente asunto trata sobre el pago de recobros al Estado por prestaciones no incluidas en el POS (hoy PBS) y devoluciones de glosas o facturas entre el sistema de seguridad social en salud. Controversia que tiene origen de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y de la jurisdicción contenciosa en un acto administrativo.

Al respecto, en un proceso similar al de la referencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en proveído del 16 de septiembre de

2022, dirimió un conflicto negativo de competencia Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Primera y el Juzgado 31 Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Tercera, manifestando²:

Ahora, sobre el procedimiento de recobro en favor de las entidades prestadoras de Salud³, la Corte Constitucional, indicó:

(...)

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.

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 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 cobros, 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.

38. En ese orden, vale la pena anotar que en Sentencia del 3 de abril de 2020, la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que el procedimiento de recobro persigue un fin legítimo amparado en la Constitución, esto es, la defensa del patrimonio público, el cual se logra "mediante la adopción de procedimientos administrativos que permitan verificar que los cobros con cargo al Fosyga [hoy a la Adres], correspondan a verdaderas deudas de la administración" (negrillas fuera de texto). Así las cosas, el procedimiento de recobro, señaló el alto tribunal, se caracteriza por ser un procedimiento administrativo reglamentado que involucra la presentación de las respectivas facturas, de suerte que, con posterioridad a su radicación, la administración realice la respectiva verificación en un plazo razonable; verificación que consiste en una revisión jurídica, médica, administrativa y financiera de los soportes.

El análisis precedente permite concluir que ADRES, en virtud del procedimiento de recobro tiene la obligación de pronunciarse a través de un acto administrativo, mediante cual consolide o niegue la existencia de la obligación, de suerte que, tal manifestación de voluntad, o la omisión de esta, como se pasa a explicar, produce efectos jurídicos.

² Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A", M.P. Luis Antonio Rodríguez Montaña Expediente nº 250002315-000-2022-00855-00, 16 de septiembre de 2022

³ Auto 398/21 de 22 de julio de 2021, M.P. Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo.

(...)

Así las cosas, de la lectura integral de la demanda, especialmente de las pretensiones, se advierte que la demandante procura el pago de unas facturas por valor de \$17.940.502, correspondientes a servicios médicos quirúrgicos que fueron prestados a víctimas de accidentes de tránsito, reclamadas ante la ADRES sobre las cuales no ha habido manifestación alguna, según los hechos del libelo introductorio "sin que a la fecha se haya procedido con la auditoria correspondiente y su reconocimiento y pago".

De esta manera, interpreta este Despacho que, para tal fin, esto es que se le sean canceladas las facturas mencionadas, debe declararse la nulidad del acto ficto a través del cual se negó el reintegro de las sumas solicitadas, y como restablecimiento del derecho disponer la cancelación de los valores adeudados, de suerte que le asiste razón al Juez de 31 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá al señalar que: " (...) se infiere fácilmente que, se denegó el pago de los servicios de salud, 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), para que se declare la nulidad de ese acto administrativo y a título de restablecimiento del derecho se ordene el pago de los servicio prestados."

Finalmente, a modo de aclaración, ha de indicarse que el medio de control de reparación directa, empleado por la demandante, está orientado a indemnizar los perjuicios ocasionados en razón a un hecho u omisión de los agentes del Estado, por lo que la órbita de acción de este medio, no reclama declaratoria de ilegalidad de un acto administrativo como condición para su prosperidad, razón suficiente para determinar que, la acción correspondiente, al caso sub examine, corresponde a la llamada Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que lo que se pretende es la nulidad de un acto administrativo presunto le corresponde el conocimiento de la demanda presentada por la IPS FUNDACIÓN FONSUNAB al Juzgado 2º Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera, conforme a lo previsto en el numeral 1º del artículo 18 del Decreto 2288 de 1989.

Así las cosas, de conformidad con las normas y la jurisprudencia en cita se tiene que el conocimiento de la controversia bajo examen, por tratarse de un asunto de nulidad y restablecimiento del derecho de un acto administrativo, no es un asunto de competencia de la Sección Tercera, sino de la Sección Primera, de conformidad con las disposiciones generales reguladas en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, mismas que le son aplicables a los juzgados administrativos de Bogotá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º del Acuerdo 3345 de 13 de marzo de 2006 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Adicionalmente, se precisa que el Consejo de Estado en un pronunciamiento reciente declaró la ineptitud sustantiva de la demanda, cuando resolvió un recurso de apelación en un caso de recobros al ADRES por el medio de control de reparación directa, y unificó su jurisprudencia sobre el medio de control procedente para solicitar el recobro de servicios de salud no incluidos en el POS en los siguientes términos:

(...) Según la demanda, mediante las comunicaciones n°. MYT-1242-10CD20122, n°. MYT-1457-10CD20459, n°. MYT-2354-10CD21919, n°. MYT-2597-10CD22632, n° MYT-3090-10CD2370 y n°. MYT-3123-10CD23783, el Consorcio Fidufosyga 2005 negó definitivamente el recobro

de 108 solicitudes, pues estimó que las «terapias ABA» estaban cubiertas en el POS. La fuente del daño que se reclama es la presunta ilegalidad de las decisiones [actos administrativos] del Consorcio Fidufosyga 2005. En la demanda se alegó que las solicitudes se negaron porque los servicios estaban incluidos en el POS, aunque esto no era cierto. Por ello, el demandante debió solicitar la anulación de los actos administrativos que negaron las solicitudes de recobro, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de reparación directa.

El artículo 137.4 CCA dispone que toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo deberá contener, cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo, las normas violadas y la explicación del concepto de la violación. La ausencia de este requisito impide un pronunciamiento sobre el particular, pues el juez, al desconocer las razones de la supuesta violación normativa de los actos administrativos demandados, no puede suplir la inactividad procesal del demandante sobre este punto.

(...)

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^[1] que se expide en ejercicio de una función administrativa^[2] y que produce efectos jurídicos sobre un asunto y, por lo mismo, es vinculante^[3].

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**^[4].

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^[5], 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 fallo⁴.

⁴ Consejo De Estado - Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Sala Plena. Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque. Bogotá D.C., veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023). Radicación número: 25000-23-26-000-2012-00291-01(55085)

En virtud de lo señalado por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación antes citada, el competente para conocer el presente asunto es el Juez Contencioso Administrativo de la Sección Primera. En consecuencia, el Despacho encuentra que lo procedente remitir de manera inmediata el expediente a los juzgados administrativos de la Sección Primera (Reparto), para lo de su cargo.

Por lo anterior se,

III. Resuelve

Primero: Declarar la falta de competencia de este Despacho para conocer de la demanda de la referencia.

Segundo: por Secretaría, de manera inmediata, **remítase** el expediente a los juzgados administrativos de la Sección Primera (reparto) para lo de su cargo.

Tercero: Advertir a los sujetos procesales que el aplicativo Samai (opción de ventanilla virtual) es el único mecanismo habilitado para incorporar correspondencia a este medio de control. Los documentos que se envíen por cualquier otro medio no serán tenidos en cuenta dentro del proceso.

Notifíquese y cúmplase

Fabián Eduardo Vega Alvarado
Juez

ABT

JUZGADO 58 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN TERCERA

Por anotación en ESTADO No. _____ se notificó a las partes la providencia anterior, hoy **3 DE ABRIL DE 2024** a las 8:00 a.m.

Secretaria

Firmado Por:
Fabian Eduardo Vega Alvarado
Juez
Juzgado Administrativo
058

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **86211da82c1fe91522fedcfddcf711aeb576895f13a26d608021b879e6a88876**

Documento generado en 02/04/2024 03:15:58 p. m.

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>