

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Referencia: Exp. No. 250002341000202301210-00

Demandante: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, COMPENSAR EPS

Demandado: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, ADRES Y OTROS
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

Asunto. inadmite demanda.

Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia de 14 de marzo de 2024, mediante la cual revocó el auto proferido el 28 de septiembre de 2023 que rechazó la demanda y, en su lugar, ordenó proveer sobre la admisión de la demanda.

“(…) La Sala advierte que le habría asistido razón al Tribunal, al rechazar la demanda ante la no acreditación de la constancia de conciliación extrajudicial, previo a la presentación de la demanda; sin embargo, teniendo en cuenta que los hechos de la demanda están relacionados con recobros judiciales al Estado por prestaciones de servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud – POB, hoy Plan de Beneficios de Salud – PBS, no había lugar a la exigencia de tal requisito de procedibilidad.

(…)

III. RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido el 28 de septiembre de 2023, por medio del cual la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia; y, en su lugar, **ORDENAR** que se provea sobre la admisibilidad de la misma, previo el cumplimiento de los requisitos de ley (…).

En consecuencia, se procederá a proveer sobre la admisión de la demanda, teniendo en consideración lo siguiente.

Antecedentes

La Caja de Compensación Familiar, Compensar EPS, actuando mediante apoderada, interpuso demanda ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá.

El conocimiento del asunto le correspondió al Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá el cual mediante auto del 16 de junio de 2023 inadmitió la demanda para que subsanara los defectos allí señalados.

La parte actora adecuó la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y solicitó que se acceda a las siguientes pretensiones.

1. NULIDAD

Que se decrete la nulidad de los siguientes actos administrativos, que negaron el derecho de COMPENSAR EPS a obtener el recobro MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL CIEN PESOS CON SETENTA CENTAVOS (\$1.336.469.100,70) por servicios y tecnologías no incluidas en el Plan de Beneficios en Salud, así:

- 1.1. Declarar la nulidad del acto administrativo - comunicación UTF-2014-OPE-10302 del 1 de febrero de 2016 por medio del cual se negó el derecho al reconocimiento y pago de cuatro (04) recobros presentados por COMPENSAR EPS por valor de cuatro NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS CUATRO PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$976.904,80), con la imposición de las glosas No. 3414 y 3601.
- 1.2. Declarar la nulidad del acto administrativo - comunicación UTF-2014-OPE-13294 del 19 de julio de 2016, a través del cual se resuelve la objeción presentada por COMPENSAR EPS el 15 de abril de 2017 frente a los resultados de auditoría informados por la decisión UTF-2014-OPE-10302, en el sentido de confirmar la imposición de las glosas No. 3414 y 3601 a los cuatro (04) recobros presentados por mi representada en monto total de NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS CUATRO PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$976.904,80)
- 1.3. Declarar la nulidad del acto administrativo - comunicación UTF-2014-OPE-10666 del 29 de febrero de 2016 por medio del cual se negó el derecho al reconocimiento y pago de cincuenta y ocho (58) recobros presentados por COMPENSAR EPS por valor de TRECE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS CON SETENTA CENTAVOS (\$13.688.974,40), con la imposición de las glosas No. 3406 y 4206.
- 1.4. Declarar la nulidad del acto administrativo - comunicación UTF-2014-OPE-14083 del 13 de septiembre de 2016, a través del cual se resuelve la objeción presentada por COMPENSAR EPS el 18 de mayo de 2016 frente a los resultados de auditoría informados por la decisión UTF-2014-OPE-10666, en el sentido de confirmar la imposición de las glosas No. 3406 y 4206 a los cincuenta y ocho (58) recobros presentados por mi representada en monto total de TRECE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS CON SETENTA CENTAVOS (\$13.688.974,70)
- 1.5. Declarar la nulidad del acto administrativo - comunicación UTF-2014-OPE-13294 del 19 de julio de 2016 por medio del cual se negó el derecho al reconocimiento y pago de mil setecientos cuarenta (1.740) recobros presentados por COMPENSAR EPS por valor total de MIL TRESCIENTOS VEINTIÚN MILLONES OCHOCIENTOS TRES MIL DOSCIENTOS VEINTIÚN PESOS CON CINCUENTA CENTAVOS (\$1.321.803.221,50) con la imposición de las glosas No. 3001, 3002, 3101, 3201, 3202, 3203, 3301, 3302, 3303, 3304, 3305, 3501, 3503, 3505, 3602, 3604, 3701, 3703, 3704, 3401, 3406, 3407, 3411, 3414, 3417, 3420, 3803, 3804 y 3805, 4001, 4102 y 4103, 4201, 4204, 4206, 4208 y 4209.

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 TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL CIEN PESOS CON SETENTA CENTAVOS (\$1.336.469.100,70) por servicios y tecnologías no incluidas en el Plan de Beneficios en Salud, así:

- 2.1. Disponer el restablecimiento del derecho de COMPENSAR EPS, en el sentido de ordenar a las demandadas restituir a COMPENSAR EPS la suma de NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS CUATRO PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$976.904,80), debidamente indexados, por concepto de cuatro (04) recobros presentados por COMPENSAR EPS, cuyo reconocimiento fue negado por medio de actos administrativos UTF-2014-OPE-10302 del 1 de febrero de 2016 y UTF-2014-OPE-13294 del 19 de julio de 2016.

- 2.2. Disponer el restablecimiento del derecho de COMPENSAR EPS, en el sentido de ordenar a las demandadas restituir a COMPENSAR EPS la suma de TRECE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS CON CUARENTA CENTAVOS (\$13.688.974,40), debidamente indexados, por concepto de cincuenta y ocho (58) recobros presentados por COMPENSAR EPS, cuyo reconocimiento fue negado por medio de actos administrativos UTF-2014-OPE-10666 del 29 de febrero de 2016 y UTF-2014-OPE-14083 del 13 de septiembre de 2016.
- 2.3. Disponer el restablecimiento del derecho de COMPENSAR EPS, en el sentido de ordenar a las demandadas restituir a COMPENSAR EPS la suma de MIL TRESCIENTOS VEINTIÚN MILLONES OCHOCIENTOS TRES MIL DOSCIENTOS VEINTIÚN PESOS CON CINCUENTA CENTAVOS (\$1.321.803.221,50), debidamente indexados, por concepto de mil setecientos cuarenta (1.740) recobros presentados por COMPENSAR EPS, cuyo reconocimiento fue negado por medio del acto administrativo UTF-2014-OPE-13294 del 19 de julio de 2016.
- 2.4. Disponer el restablecimiento del derecho de COMPENSAR EPS, en el sentido de ordenar a las demandadas al pago de costas y agencias en derecho, conforme a lo señalado en el artículo 188 del CPACA y 365 del CGP.

Mediante auto del 25 de agosto de 2023 el referido juzgado declaró su falta de competencia y ordenó remitir el proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El reparto le correspondió a la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que mediante auto del 28 de septiembre de 2023 rechazó la demanda en atención a que no se subsanó según el auto inadmisorio de la demanda.

Contra dicha decisión, la parte actora presentó recurso de reposición y, en subsidio, apelación.

Mediante auto del 16 de enero de 2024 este Despacho rechazó por improcedente el recurso de reposición y concedió el de apelación.

Por su parte, el H. Consejo de Estado mediante auto del 14 de marzo de 2024 revocó el auto que rechazó la demanda y ordenó proveer sobre la admisión de la misma.

Cuestión previa: Cambio de precedente horizontal de la Subsección

a. Acto definitivo susceptible de control

Esta subsección, teniendo como fundamento normativo la Resolución No. 1885 de 10 de mayo de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, consideró que la respuesta de la administradora de los recursos de la seguridad social en salud a la objeción presentada por la Empresa Promotora de Salud recobrante es el acto definitivo, susceptible de control judicial.

Sin embargo, en aplicación de la sentencia de unificación jurisprudencial del H. Consejo de Estado, Sección Tercera¹, según la cual la decisión “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”, esta Subsección cambió el precedente horizontal, en auto de 7 de marzo de 2024, aprobado en la misma fecha con ponencia del Dr. Felipe Alirio Solarte Maya.²

En tal sentido, el procedimiento administrativo de recobro para el reconocimiento de servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC culmina con la expedición del acto (comunicación) mediante el cual se adopta la decisión inicial respectiva, sin que sea necesario agotar el trámite de objeción ni el restante hasta la culminación de la actuación administrativa.

b. Acumulación de pretensiones.

Precisa esta subsección, conforme a lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en el Auto 389 de 2021, que el recobro es un trámite administrativo en el cual la ADRES profiere actos que consolidan o niegan la existencia de la obligación.

Por ende, las comunicaciones cuya nulidad pretende la parte demandante fueron expedidas dentro del procedimiento de recobro/cobro por tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC y en cada una la ADRES emitió respuesta señalando el motivo de la glosa, los ítems, el valor y el estado de la reclamación, esto es, cada una de las comunicaciones tiene la calidad de acto controlable por esta jurisdicción.

De otro lado, las pretensiones de la demanda son acumulables para ser tramitadas bajo un mismo trámite procesal, en los términos del artículo 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Inadmisión de la demanda.

¹ Auto de 20 de abril de 2023, Consejero ponente Dr. Guillermo Sánchez Luque, Radicación número: 250002326000201200291-01 (55085) Actor: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A. Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTRO.

² Expediente No. 1100133340052022-00114-01, Demandante ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A. demandado: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES.

La parte actora pretende la nulidad de las siguientes comunicaciones mediante las cuales la ADRES emitió respuesta señalando el motivo de la glosa, la cantidad de ítems, el estado de la reclamación y un valor específico para cada una.

- Comunicación UTF-2014-OPE-10302 del 1° de febrero de 2016 (4 recobros por valor de \$976.904,80)
- Comunicación UTF-2014-OPE-10666 del 29 de febrero de 2016 (58 recobros por valor de \$13.688.974,40)
- Comunicación UTF-2014-OPE-13294 del 19 de julio de 2016 (1740 recobros por valor de \$1.321.803.221,50).

En el acápite de “V. ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA”, la parte actora la estimó en la suma de \$1.336.469.100,70 *“equivalentes al monto que a través de los actos administrativos – comunicaciones UTF-2014-OPE-10302 del 1° de febrero de 2016, UTF-2014-OPE-13294 del 19 de julio de 2016, UTF-2014-OPE-10666 del 29 de febrero de 2016 y UTF-2014-OPE-14083 del 13 de septiembre de 2016, las demandadas negaron reconocer por concepto de mil ochocientos un (1801) recobros por servicios y tecnologías no incluidas en el Plan de Beneficios en Salud”*.

Sin embargo, al revisar el valor de lo glosado en cada una de las comunicaciones atrás relacionadas dicho valor no guarda relación con el valor estimado en la cuantía de la demanda. Por lo tanto, la parte actora deberá precisar en forma clara, concreta y separada el valor que reclama a título de recobro en relación con cada una de las comunicaciones demandadas, en el acápite la cuantía.

Lo anterior, teniendo en cuenta que se pretende la nulidad de 4 actos demandables (comunicaciones) y en la cuantía se relacionan 3.

En consecuencia, se inadmite la demanda y se concede a la parte actora un término de diez (10) días para que corrija el defecto ante señalado, conforme al artículo 170 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma de información SAMAI por el Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.