

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



Libertad y Orden

**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA-SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

**PROCESO N°:** 25000234100020230123800  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** E.P.S. FAMISANAR  
**DEMANDADO:** NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
**ASUNTO:** INADMITE DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE:  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

**1. CUESTIÓN PREVIA**

La Honorable Corte Constitucional en Auto 389 de 2021 determinó que en los asuntos de controversias relacionados con cobros/recobros de prestación de servicios no incluidos en el Plan de Beneficiarios de Salud – PBS, la competencia recaía en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; es por esto que, teniendo en cuenta el cambio del precedente jurisprudencial y su aplicación en el tiempo, con Auto 1942 de 23 de agosto de 2023 se fijó las reglas de transición para los asuntos relacionados con recobros y se indicó que atendiendo a la libertad con la que cuenta la parte demandante para elegir el medio de control que considere necesario, es posible acudir a la reparación directa, como al de nulidad y restablecimiento del derecho.

PROCESO N°: 25000234100020230123800  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: E.P.S. FAMISANAR  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

No obstante lo anterior, la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación de 20 de abril de 2023<sup>1</sup> que se cita a continuación, señaló que el medio de control para reclamar el pago de los recobros no es otro que el de nulidad y restablecimiento del derecho.

“(…)El acto administrativo es una declaración unilateral que se expide en ejercicio de una función administrativa y que produce efectos jurídicos sobre un asunto y, por lo mismo, es vinculante.

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.

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.**”

Negrilla y subrayado del Despacho

Teniendo en cuenta las facultades otorgadas al juez por parte del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011 y lo establecido por las Altas Corporaciones, el Magistrado Sustanciador impartirá al presente caso el trámite correspondiente a nulidad y restablecimiento del derecho contemplado en el artículo 138 del CPACA.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera (20 de abril de 2023) Radicación número: 25000-23-26-000-2012-00291-01. C.P Guillermo Sánchez Luque. Actores: EPS Sanitas S.A., contra la Nación-Ministerio de Salud y Protección Social y otros.

PROCESO N°: 25000234100020230123800  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: E.P.S. FAMISANAR  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

## 2. ANTECEDENTES

1°. La sociedad Entidad Promotora de Salud FAMISANAR S.A.S., por intermedio de apoderada judicial interpuso demanda contra la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, los integrantes del Consorcio Sistema de Administración y Pagos SAYP 2011, Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A., FIDUCOLDEX S.A., Fiduciaria la Previsora S.A., Unión Temporal Nuevo FOSYGA y Unión Temporal FOSYGA 2014, Grupo Asesoría en Sistematización de Datos – ASD S.A.S., Servis Outsourcing Informático – SERVIS S.A.S., y Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S., a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con la finalidad de obtener las siguientes pretensiones:

### **“II. DECLARACIONES Y CONDENAS:**

#### **PRINCIPALES**

**PRIMERA.** - Que se declare la nulidad de las comunicaciones a través de las cuales los demandados informaron a la sociedad demandante el rechazo de las 4.048 cuentas por concepto de recobros por servicios NO PBS1 suministrados en favor de los afiliados en cumplimiento de las ordenes de los Jueces de Tutela y las órdenes del Comité Técnico Científico que subsisten sin pago en el actual proceso y que a continuación se detallan:

1. Oficio UTF2014-OPE-23610 del 10 de JULIO de 2017, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, radicados del mes de marzo de 2017, Paquete 0314.
2. Oficio UTF2014-OPE-12709 del 7 de junio 2016, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0316.
3. Oficio UTF2014-OPE35675 del 12 de septiembre 2018, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0218.
4. Oficio UTF2014-OPE-22533 del 1 de junio 2017, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0217.

PROCESO N°: 25000234100020230123800  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: E.P.S. FAMISANAR  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

5. Oficio UTF2014-OPE-14517 del 6 de octubre de 2016, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0616.
6. Oficio UTF2014-OPE-26639 del 29 de noviembre de 2017, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0617.
7. Oficio UTF2014-OPE-14953 del 22 de noviembre de 2016, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0716.
8. Oficio UTF2014-OPE-27202 del 12 de diciembre de 2017, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0717.
9. Oficio UTF2014-OPE-15410 del 5 de diciembre de 2016, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0816.
10. Oficio UTF2014-OPE-28085 del 19 de enero de 2018, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0817.
11. Oficio UTF2014-OPE-15477 del 10 de diciembre de 2016, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0916.
12. Oficio UTF2014-OPE-29280 del 28 de febrero de 2018, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0917.
13. Oficio UTF2014-OPE-16418 del 27 de diciembre de 2016, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 1016.
14. Oficio UTF2014-OPE-30209 del 27 de marzo de 2018, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 1017.
15. Oficio UTF2014-OPE-19804 del 3 de marzo de 2017, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 1116.
16. Oficio UTF2014-OPE-31060 del 16 de abril de 2018, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 1117.
17. Oficio UTF2014-OPE-20256 del 27 de marzo de 2017, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 1216.
18. Oficio UTF2014-OPE-32354 del 24 de mayo de 2018, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 1217.
19. Oficio UTF2014-OPE-21865 del 8 de mayo de 2017, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0117.

PROCESO N°: 25000234100020230123800  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: E.P.S. FAMISANAR  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

20. Oficio UTF2014-OPE-34234 del 10 de julio de 2018, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0118.

21. Oficio UTF2014-OPE-12312 del 11 de mayo de 2016, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0216.

22. Oficio UTF2014-OPE-36451 del 1 de noviembre de 2018, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0318.

23. Oficio UTF2014-OPE-13303 del 19 de julio de 2016, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0416.

24. Oficio UTF2014-OPE-24767 del 28 de agosto de 2017, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0417.

25. Oficio UTF2014-OPE-13662 del 12 de agosto de 2016, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0516.

26. Oficio UTF2014-OPE-25811 del 2 de noviembre de 2017, por medio del cual se consolidan los resultados de auditoría integral de recobros por medicamentos no pos y fallos de tutela, Paquete 0517.

**SEGUNDA.** - Que a título de restablecimiento del derecho se ordene a los demandados a pagar a la demandante el valor de MIL TREINTA MILLONES CIENTO TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS TRES PESOS MCTE (\$1.030.139.603.00) que corresponde a los dineros no cancelados de 4.261 cuentas por concepto de recobros por servicios NO PBS suministrados por la EPS actora en favor de los afiliados, en cumplimiento de las ordenes de los Jueces de Tutela y las órdenes del Comité Técnico Científico de la EPS, y que fueron glosadas por los demandados, a pesar de tener la obligación constitucional y legal de asumir el costo económico de los servicios de salud que fueran requeridos por los afiliados, incluyendo los que no se encontraban costeados dentro de las coberturas del Plan de Beneficios de Salud PBS (antes POS).

**TERCERA.** - Que se reconozca y pague a la demandante, el monto de los intereses corrientes generados por cada una de las cuentas de recobro reclamadas, entre el momento en que la EPS pagó la prestación del servicio y la fecha en que los demandados debieron haber cancelado oportunamente el importe del respectivo recobro.

**CUARTA.** - Que se reconozca y pague a la demandante, el monto de los intereses moratorios generados por cada una de las cuentas de recobro reclamadas a partir del día siguiente al vencimiento de los dos meses con los que contaban los demandados para el pago oportuno del recobro, hasta cuando se verifique el pago integral reclamado.

**QUINTA.**- Se reconozcan y paguen a la demandante, el valor correspondiente al gasto administrativo que ha tenido que asumir con

PROCESO N°: 25000234100020230123800  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: E.P.S. FAMISANAR  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

ocasión de la atención al usuario favorecido con la decisión del Juez de Tutela o del Comité Técnico Científico según el caso; el manejo del proceso de las acciones de tutela y la organización y funcionamiento del Comité Técnico Científico, según el caso, que como mínimo deberá corresponder al porcentaje del 10% por recobro, porcentaje que se reconoce por gastos administrativos de los servicios contemplados dentro del Plan de Beneficios de Salud, o lo que sea resultado de prueba.

**SEXTA.** - Que se reconozca y ordene el resarcimiento de cualquier otro perjuicio, demostrado en el transcurso del proceso.

**SEPTIMA.** - Que se reconozcan y paguen los gastos en que se está incurriendo por concepto de esta demanda, tales como: costas del proceso, gastos de notificación, pago de peritos, curadores, publicaciones y en especial, los relacionados con el pago de los honorarios que se generan por promover este proceso judicial.

**OCTAVA.** - Que en la sentencia se tenga en cuenta lo dispuesto en el último inciso del artículo 192 del CPCA.

En virtud de lo establecido en el artículo 165 del CPACA me permito elevar las siguientes pretensiones bajo la denominación de:

#### **SUBSIDIARIAS**

**PRIMERA.** - Que se declare solidariamente responsable a la (i) La Nación - Ministerio de Salud y Protección Social- ADRES (ii) Fiduciaria La Previsora S.A y (iii) Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. Fiducoldex como integrantes del Consorcio SAYP 2011, (iv) Grupo Asesoría en Sistematización de Datos Sociedad por Acciones Simplificadas Grupo ASD SAS -antes Asesoría en Sistematización de Datos Sociedad Anónima A.S.D. S.A.- (v) Servis Outsourcing Informático sociedad por Acciones Simplificadas SERVIS SAS antes SERVIS, OUTSOURCING INFORMÁTICO S.A.-SERVIS S.A , y (vi) Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S -antes Assenda S.A.S como integrantes de la Unión Temporal Nuevo y la Unión Temporal Fosyga 2014, por los daños antijurídicos causados por estos ocasionados a la sociedad demandante y el consecuente rompimiento de las cargas públicas, como consecuencia del no pago de las actividades, intervenciones, procedimientos, suministros, medicamentos no incluidos en el Plan de Beneficios de Salud (NO PBS) y demás gastos no incluidos en este plan, suministrados por la EPS, dando cumplimiento a los fallos proferidos por los Jueces de la República que han resuelto Acciones de Tutela y las órdenes del Comité Técnico Científico de la EPS, según sea el caso, como se sustenta en los hechos que han dado origen a la demanda.

**SEGUNDA.**- Como consecuencia de lo anterior, se condene a las entidades públicas y las personas jurídicas las cuales fueron claramente identificadas en el acápite pertinente, al pago de los perjuicios materiales, daño emergente y lucro cesante a favor de la sociedad demandante por un valor total de MIL TREINTA MILLONES CIENTO TREINTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS TRES PESOS MCTE (\$1.030.139.603.00) que corresponde a los saldos pendientes de pago

PROCESO N°: 25000234100020230123800  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: E.P.S. FAMISANAR  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

de (4.261) cuentas por concepto de recobros por servicios NO PBS suministrados por la EPS actora en favor de los afiliados en cumplimiento de las ordenes de los Jueces de Tutela y las órdenes del Comité Técnico Científico de la EPS, y que fueron glosadas y no pagadas a la entidad recobrante.

**TERCERA.** - Que las sumas que sean reconocidas sean debidamente indexadas teniendo en cuenta la variación del Índice de Precios al Consumidor IPC en cada uno de los rubros aquí anotados.

**CUARTA.** Que en la sentencia se tenga en cuenta lo dispuesto en el último inciso del artículo 192 del CPCA.

**QUINTA.** Que se condene en costas a la parte demandada.”

2°. El Magistrado Sustanciador, mediante Auto de 5 de octubre de 2023 ordenó a la parte actora que adecuara la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

3°. Una vez allegado el escrito de adecuación de demanda en término, la Secretaría de la Sección Primera procedió a ingresar el proceso para el estudio de admisión de la acción; razón por la cual, el presente Despacho evidencia que la demanda tiene unos yerros que debe subsanar el demandante.

### 3. CONSIDERACIONES.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 170 del CPACA, se inadmitirá la demanda que no cuente con los requisitos señalados en la ley. La norma es del siguiente tenor:

**“ARTÍCULO 170. INADMISIÓN DE LA DEMANDA.** Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.”

PROCESO N°: 25000234100020230123800  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: E.P.S. FAMISANAR  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

Una vez transcurrido el plazo indicado por la norma sin que se hubieren subsanado los defectos indicados por el Despacho, se dispondrá el rechazo de la demanda de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 169<sup>2</sup> ibídem.

#### **4. CASO CONCRETO.**

De la revisión de la demanda se observa que ésta debe subsanarse por las siguientes razones:

##### **3.2. Envío de la demanda, anexos y subsanación.**

El numeral 8° del artículo 162 del CPACA fue adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021 en el que se establece el deber de la parte demandante de enviar la copia de la demanda y sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones. Del mismo modo deberá proceder cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación.

En tal sentido, la parte demandante deberá dar cumplimiento a lo señalado.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Despacho

### **RESUELVE**

---

<sup>2</sup> **Artículo 169. Rechazo de la demanda.** Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

PROCESO N°: 25000234100020230123800  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: E.P.S. FAMISANAR  
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
ASUNTO: INADMITE DEMANDA

**CUESTIÓN ÚNICA. - INADMÍTASE** la demanda por la razón expuesta en la parte motiva de esta providencia. La parte demandante deberá corregirla dentro del término de diez (10) días hábiles, so pena de rechazo.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado Electrónicamente*  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado<sup>3</sup>**

---

<sup>3</sup> La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI, por el Magistrado ponente Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.  
Datos de contacto del Despacho Ponente: (601) 3532666 ext. 88418 y 88419