

**JUZGADO TREINTA Y TRES (33) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCION TERCERA**

Carrera 57 No. 43-91 Edificio Aydee Anzola Linares Piso 5 Bogotá D.C.

Bogotá D.C., dos (02) de febrero de dos mil veintidós (2022)

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Exp.- No. 11001333603320200002400**

**Demandante: EMPRESA PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.-EPS  
SANITAS**

**Demandado: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA  
GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)**

Auto de interlocutorio No. 055

Ingresar el expediente al Despacho con el propósito de realizar el estudio correspondiente a la admisión de la demanda.

**I. Antecedentes**

1. La demanda en comento fue radicada en el Centro de Servicios Administrativos Jurisdiccionales el día 29 de agosto de 2019, siendo asignada al Juzgado Veintidos Laboral de Bogotá D.C. conforme obra en el acta de reparto individual visible en el folio 61 del expediente, quien a través de proveído fechado del 24 de septiembre de 2019 dispuso enviar el expediente por reparto a los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C., al considerar que la controversia planteada debía ser zanjada por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (fls. 62 y 63 C.Ppal.).

2. Así, el día 4 de febrero de 2020, a través de la Oficina de Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C. (fl. 65 C.Ppal.) el proceso fue designado a este Juzgado Administrativo (adscrito a la Sección Tercera).

3. Mediante auto del 19 de febrero de 2020 este Despacho declaró carecer de jurisdicción para tramitar la demanda y propuso conflicto negativo de competencias, en atención a que en sentencia del 4 de septiembre de 2019 la Sala Plena del Consejo Superior de la Judicatura (Sala Jurisdiccional Disciplinaria) había unificado formalmente su postura acerca del juez natural de la causa en tratándose de recobros de medicamentos y servicios de salud no

incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, estableciendo de manera expresa que, **la jurisdicción competente para conocer las demandas que versen sus pretensiones en el pago de facturas o cuentas de cobro entre entidades del Sistema Integral de Seguridad Social en Salud, por recobro de servicios, insumos o medicamentos No incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS, previamente devueltos o glosados, es la Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad Laboral y de Seguridad Social.**<sup>1</sup>

4. El 2 de febrero de 2021, la Secretaría Judicial de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial dispuso remitir el conflicto de jurisdicciones a la Corte Constitucional en atención al Acto Legislativo 02 de 2015, el cual adicionó el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución.

5. El expediente fue repartido al magistrado sustanciador en sesión de Sala Plena del 25 de mayo de 2021 y remitido al despacho el 1° de junio siguiente.

6. Finalmente en el caso concreto, la Corte Constitucional mediante auto del 1 de octubre de 2021 reiteró al auto 389 de 2021 y dirimió el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado 33 Administrativo de Bogotá y el Juzgado 22 Laboral del Circuito de Bogotá, declarando que el conocimiento del proceso bajo número de radicado 11001-33-36-033-2020-00024-00 correspondiente a la demanda iniciada por Sanitas EPS contra la ADRES, correspondía al Juzgado 33 Administrativo de Bogotá.

En este orden el Despacho considera,

## **II. Consideraciones**

Frente al caso de autos es preciso destacar la realidad jurídica en la que circunda el *sub judice* deriva de la administración propia del Sistema de Seguridad Social Integral, específicamente del Sistema de Seguridad Social en Salud, pues surge de los servicios y medicamentos no incluidos en el plan obligatorio de salud que las entidades promotoras de salud deben proveer y prestar a sus afiliados con cargo al Fondo de Solidaridad y Garantía (hoy Administradora de los Recursos

---

<sup>1</sup> CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Magistrada Ponente: Magda Victoria Acosta Walteros. Número de expediente No. 11001010200020190129900. 4 de septiembre de 2019. Bogotá D.C.

del Sistema de Seguridad Social en Salud-ADRES). Y que esta última se ha negado a pagar.

Ahora, comoquiera que la H. Corte Constitucional basó sus consideraciones en el **auto 389 proferido el día 22 de julio de 2021**<sup>2</sup> que en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en particular de la prevista en el numeral 11 del artículo 241 de la Constitución Política, procedió a resolver un conflicto entre jurisdicciones relacionado con el tema de recobros; es preciso destacar la subregla establecida por la Corte para casos como el que hoy nos ocupa:

*Regla de decisión*

**54. El conocimiento de los asuntos relacionados con los recobros de servicios y tecnologías en salud no incluidos en el POS, hoy PBS, corresponde a los jueces contencioso administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por la ADRES.**

*Este tipo de controversias no corresponde a las previstas en el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social 74, en la medida en que no se relacionan, en estricto sentido, con la prestación de los servicios de la seguridad social. En cambio, se trata de litigios presentados exclusivamente entre entidades administradoras y relativos a la financiación de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores. (Destacado por el Despacho).*

Con relación al primer inciso de la regla el despacho pone de presente los siguientes fundamentos de la Corte Constitucional (auto 389 de 2021):

(...)

**35. Actualmente, los artículos 35 a 71 de la Resolución 1885 de 201862, permiten confirmar que el recobro es un procedimiento administrativo que se surte en las etapas de presentación<sup>63</sup>, pre radicación, radicación, verificación, pre auditoría, auditoría integral<sup>64</sup> y pago. En el marco de dicho procedimiento o trámite, la ADRES puede adoptar una de las siguientes decisiones: (i) aprobar totalmente los ítems del recobro, (ii) aprobar con reliquidación o (iii) aprobar parcialmente (art. 53, Resolución 1885 de 2018).**

**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.**

**37. Adicionalmente, es posible considerar que en el trámite descrito para la presentación, verificación y pago de las solicitudes de recobro, la**

---

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 389/21 Referencia: Expediente CJU-072. Conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado 6º Laboral del Circuito de Bogotá y el Juzgado 61 Administrativo del Circuito de Bogotá Magistrado sustanciador: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO. Bogotá D. C., veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021).

**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<sup>65</sup>, 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... (Destacado por el Despacho).**

Frente al caso concreto, en la decisión adoptada por la Corte Constitucional el 1 de octubre de 2021 (auto 743 de 2021), la Corte señaló:

*“11. Como se indicó en los antecedentes, las autoridades judiciales involucradas presentaron argumentos relacionados con su presunta falta de jurisdicción para conocer de la demanda presentada por Sanitas EPS contra la ADRES, con el propósito de obtener el reconocimiento y pago de \$306.437.380, correspondiente a servicios, procedimientos e insumos médicos que dispensó y que no hacían parte del “Plan Obligatorio de Salud”, que no eran financiados por las Unidades de Pago por Capitación –UPC– y que, aunque habían sido reclamados antes mediante el sistema de recobro, no los cancelaron por la imposición de glosas por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.*

*12. La Sala Plena advierte que, de acuerdo con la regla de decisión fijada en el Auto 389 de 2021, aquellas controversias en las que (i) una EPS demande a la ADRES; (ii) con el propósito de obtener el reconocimiento y pago de recobros correspondientes a servicios o tecnologías en salud no incluidos en el extinto POS (hoy PBS), (iii) serán competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa de conformidad con el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011.*

(...)”

En este sentido, conforme con lo analizado y resuelto por la Corte Constitucional, será entonces la Jurisdicción de los Contencioso Administrativo quien deba conocer de casos como el que hoy nos convoca. Sin embargo, en el Circuito Judicial de Bogotá de esta jurisdicción, los juzgados administrativos gozan de una organización por competencia funcional equiparable a la que actualmente aplica el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

Las funciones de los Juzgados Administrativos del Distrito Judicial de Bogotá<sup>3</sup>;  
(i) se ejercen de manera especializada, **asignándolas de conformidad con la naturaleza del asunto** (laboral – extracontractual- contractual – tributario – electoral -, etc.), (ii) **y se consagró una regla particular que se ha venido**

---

<sup>3</sup> Acuerdo 3501 de 2006, por medio del cual se adecuó la distribución de competencias para los Juzgados Administrativos de Bogotá.

denominado de “*subsidiaridad*”, para la Sección Primera (Jueces de la Sección Primera) quien asume el conocimiento respecto a de las nulidades y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones, (b) y de los demás asuntos de competencia de los Juzgados, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

De este modo nótese, que la parte interesada en la demanda sustenta sus pretensiones en lo siguiente (algunos presupuestos facticos de la demanda):

“(...)

5.11. Los DOSCIENTOS NOVENTA Y NUEVE (299) RECOBROS, conformados por TRESCIENTOS NOVENTA Y TRES (393) ITEMS **que son objeto de la presente demanda, representan un derecho económico a favor de mi representada** que asciende a la suma de TRESCIENTOS SEIS MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS OCHENTA PESOS (\$306.437.380).

5.12. **Con la negativa del Ministerio de Salud y Protección Social de cancelar los cobros materia de la presente demanda se puso fin a la actuación administrativa correspondiente y por ende se agotó el requisito de procedibilidad.**

5.13. **El 28 de mayo de 2019, se efectuó la reclamación contentiva de estas pretensiones con destino a ADRES.**

5.14. *El suministro de los medicamentos y/o tecnologías enunciadas en la base de datos adjunta ha significado para mi representada un desgaste económico relacionado con la gestión de los mismos, para lo cual ha requerido contar con una estructura administrativa superior para su atención, gastos que no fueron previstos por la EPS y que le generan un perjuicio.*

(...)”

Con fundamento en los párrafos precedentes al Juzgado no le cabe duda de que se encuentra ante un caso propio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues realmente la fuente del daño lo constituye un acto administrativo.

Así las cosas, en este caso la fuente del daño no se materializa a través de una acción, omisión u operación administrativa por parte del Estado, lo cual innegablemente conlleva a la **remisión por competencia funcional del asunto a los Juzgados Administrativos de Bogotá adscritos a la Sección Primera**, por ser la encargada de conocer “*otros asuntos no asignados a las demás*

secciones<sup>4</sup>” y por cuanto el medio control idóneo para dirimir este tipo de casos es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Valga decir que el Consejo de Estado ha considerado que<sup>5</sup>, para acceder al trámite de una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es menester que el demandante escoja la vía procesal adecuada para buscar que prosperen sus pretensiones, escogencia que depende de la causa generadora del daño cuyo restablecimiento se pretende, teniendo en cuenta que cada una de las vías procesales consagradas por el ordenamiento jurídico persigue una finalidad específica.

Ello implica que las solicitudes del demandante pueden resolverse de fondo, sólo si se accedió a la jurisdicción mediante la acción pertinente, puesto que, de acuerdo con el reiterado criterio de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el adecuado ejercicio de las vías procesales para demandar es un requisito sustancial<sup>6</sup> indispensable para que se pueda analizar de fondo un determinado caso.

Respecto de las finalidades perseguidas por cada una de las acciones contenciosas, vale la pena advertir que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tiene por objeto desvirtuar la presunción de legalidad que cobija un acto administrativo y, consecuentemente, obtener la indemnización de los perjuicios que dicho acto haya podido causar durante el tiempo en que permaneció vigente. Por su parte, el medio de control de reparación directa persigue la indemnización de los daños causados por “*un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos*” o, “*por cualquier otra causa*”, como sería aquella consistente en la ruptura del principio de la igualdad frente a las cargas públicas por un acto legal.

---

<sup>4</sup>Decreto 597 de 1988, artículo 13 numeral 9.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B” Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth Bogotá D.C., 31 de mayo de 2016 Expediente: 38820 Radicación: 250002326000200601452 01 Actor: Flota San Vicente S.A. Demandado: Nación-Ministerio de Transporte Naturaleza: Acción de reparación directa.

<sup>6</sup> Que la adecuada escogencia de la acción es un requisito sustancial de la demanda, y no meramente formal, es un criterio que ha sostenido la Sala en forma reiterada y uniforme. Sobre el particular pueden consultarse las siguientes providencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado: auto del 22 de mayo de 2003, exp. 2002-00084 (23532), C.P. Ricardo Hoyos Duque; auto del 30 de marzo de 2006, exp. 2005-00187 (31789), C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; sentencia del 22 de agosto de 2011, exp. 1998-01456 (19787), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Como se ve, aunque ambas tienen una finalidad indemnizatoria<sup>7</sup>, se diferencian en la fuente de los daños cuyo resarcimiento puede reclamarse a través de cada una de ellas: la ilegalidad de un acto administrativo en un caso, y un hecho, una omisión, una operación administrativa, una ocupación o cualquier otra causa, en el otro.

Por lo anteriormente expuesto, el Juzgado Treinta y tres Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Tercera,

### RESUELVE

**PRIMERO:** REMITIR por competencia la demanda promovida por SANITAS E.P.S S.A en contra de la ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES, a los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá adscritos a la Sección Primera.

**SEGUNDO:** Por Secretaría dese cumplimiento a lo anterior, previas las anotaciones a que haya lugar.

**TERCERO:** Se advierte que los memoriales que las partes destinen a este trámite procesal deben observar el conducto de envío de correspondencia establecido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Seccional Bogotá, luego su remisión deberá realizarse al buzón electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co) y simultáneamente a los correos electrónicos establecidos por las demás partes, de lo cual debe adjuntarse la respectiva constancia.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Al respecto ver, entre otras, las siguientes providencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado: sentencia de 12 de junio de 1991, exp. 6196, C.P. Juan de Dios Montes; sentencia de 17 de agosto de 1995, exp. 7095, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; sentencia de 23 de agosto de 2001, exp. 13344, C.P. María Elena Giraldo Gómez; sentencia de 25 de abril de 2012, exp. 23234 C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>8</sup> Ley 2080 de 2021. Artículo 8. Adiciónese a la Ley 1437 de 2011 el artículo 53A, el cual será del siguiente tenor:

ARTÍCULO 53A. Uso de medios electrónicos. Cuando las autoridades habiliten canales digitales para comunicarse entre ellas, tienen el deber de utilizar este medio en el ejercicio de sus competencias.

Las personas naturales y jurídicas podrán hacer uso de los canales digitales cuando así lo disponga el proceso, trámite o procedimiento.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, podrá a través de reglamento establecer para cuáles procedimientos trámites o servicios será obligatorio el uso de los medios electrónicos por parte de las personas y entidades públicas. El ministerio garantizará las condiciones de acceso a las autoridades para las personas que no puedan acceder a ellos.

El memorial y/o documento texto que se remita mediante el correo electrónico citado debe allegarse en formato PDF en escala de grises y resolución mínima de 300 ppp<sup>9</sup>, usando algún mecanismo de firma para identificar al autor o emisor del documento e identificándolo con el número del radicado del proceso cuando corresponda.<sup>10</sup>

**Sumado a ello, se resalta que el envío de memoriales, documentos y solicitudes debe realizarse dentro del horario laboral de los Juzgados Administrativos de Bogotá, esto es, de lunes a viernes desde las ocho de la mañana (08:00 a.m.) hasta las cinco de la tarde (05:00 p.m.)<sup>11</sup>, pues de lo contrario se entenderán presentados el día hábil siguiente; tampoco se confirmará su recepción fuera de la jornada laboral sino hasta el día hábil siguiente.<sup>12</sup>**

Se advierte a las partes que el buzón electrónico suministrado -sea a través de la demanda, de la contestación o algún otro memorial- para efectos del presente trámite será su identificación digital frente al proceso. Significa que toda

9 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020. Protocolo para la Gestión de Documentos Electrónicos, Digitalización y Conformación del Expediente. Lineamientos para la gestión de documentos electrónicos y conformación del expediente. Páginas 13 a 15:

Tipo de Contenido	Formato Estándar	Extensión
Texto	PDF	.pdf
Imagen	JPG, JPEG, JPEG2000, TIFF	.jpeg, .jpg, .jpe, .jpg2, .tiff
Audio	MP3, WAVE	.mp3, .wav
Video	MPEG-1, MPEG-2, MPEG-4	.mpg, mp1, .mp2, .mp3, .m1v, .m1a, .m2a, .mpa, .mpv, .mp4, .mpeg, .m4v

10 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo PCSJA20-11632. Artículo 17. Uso de medios tecnológicos en las actuaciones judiciales.

(...)

De preferencia se usará el formato PDF para los documentos escritos enviados o recibidos por medios electrónicos, usando algún mecanismo de firma para identificar al autor o emisor del documento e identificándolo con el número del radicado del proceso cuando corresponda.

(...)

11 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo No. CSJBTA20-96 viernes, 2 de octubre de 2020 "Por medio del cual se reglamenta en artículo 4 y otras disposiciones del Acuerdo CSJA20-11632 del 30 de septiembre de 2020, estableciendo transitoriamente horarios y turnos de trabajo y turnos de atención al público para todos los despachos del Distrito Judicial de Bogotá,"

12 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Acuerdo PCSJA20-11632 del 30 de septiembre de 2020. "Artículo 26. Horario para la recepción virtual de documentos en los despachos judiciales y dependencias administrativas. Las demandas, acciones, memoriales, documentos, escritos y solicitudes que se envíen a los despachos judiciales, después del horario laboral de cada distrito, se entenderán presentadas el día hábil siguiente; los despachos judiciales no confirmarán la recepción de estos mensajes de correo electrónico por fuera de las jornadas laborales sino hasta el día hábil siguiente" y Acuerdo No. CSJBTA20-96 del 02 de octubre de 2020.

comunicación o memorial que el apoderado pretenda remitir hacia éste deberá originarse únicamente desde tal dirección electrónica, y que las intercomunicaciones y/o notificaciones que deba realizar el Despacho habrán de enviarse al buzón electrónico informado por el abogado de la parte.<sup>13</sup>

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>14</sup>**



**LIDIA YOLANDA SANTAFÉ ALFONSO**

**Juez**

**Firmado Por:**

**Lidia Yolanda  
Juez Circuito**

**Juzgado**

**033**

**Bogotá, D.C. -**

**JUZGADO TREINTA Y TRES (33) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Hoy **03 de febrero de 2022** se notifica a las partes el  
proveído anterior por anotación en el Estado Electrónico.



**Santafe Alfonso**

**Administrativo**

**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

<sup>13</sup> Ley 2080 de 2021. ARTÍCULO 46. Modifíquese el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 186. Actuaciones a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtir en forma escrita deberán realizarse a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.

Las partes y sus apoderados deberán realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Suministrarán al despacho judicial y a todos los sujetos procesales e intervinientes, el canal digital para que a través de este se surtan todas las actuaciones y notificaciones del proceso o trámite. Así mismo, darán cumplimiento al deber establecido en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.

(...)

<sup>14</sup> Ley 2080 de 2021. ARTÍCULO 50. Modifíquese el inciso tercero del artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Las notificaciones por estado se fijarán virtualmente con inserción de la providencia, y no será necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva, y se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales.

Código de verificación:

**42c18d0969ef661fed61916a95a978a334cc5bfe0587bda58b33c00bb3333492**

Documento generado en 02/02/2022 12:15:00 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente**

**URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**