



**JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
DEL CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ
-SECCIÓN TERCERA-**

Bogotá D.C., 20 de junio de 2023

JUEZ	:	LUIS EDUARDO CARDOZO CARRASCO
Ref. Expediente	:	1100133360362023-00178 00
Demandante	:	Comeva EPS S.A.
Demandado	:	Nación – Ministerio de Salud y protección Social y otros

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REMISIÓN POR COMPETENCIA**

1.- OBJETO DE LA DECISIÓN

Revisado el expediente y siendo del caso entrar a decidir sobre continuar con el trámite del proceso de la referencia, el Despacho observa que carece de competencia para conocer del presente asunto, por lo que dispondrá la remisión del presente expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá - Sección Primera (Reparto).

2. FUNDAMENTOS LEGALES

2.1. El Acuerdo PSAA06-3345 de 2006 dispuso la implementación de los Juzgados Administrativos.

2.2. Así mismo, el Acuerdo PSAA06-3321 de 2006 dispuso la creación de los Circuitos Judiciales Administrativos en el Territorio Nacional, entre ellos el de Bogotá – Cundinamarca.

2.3. El Artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA vigente para la fecha de presentación de la demanda, establecía:

“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.

(...)

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”.”.

2.4. El artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, estableció las funciones de cada una de las secciones del Tribunal Administrativo, así:

(...) **SECCIÓN PRIMERA.** Le corresponde el conocimiento de los procesos:

1ª) De nulidad y de restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás secciones.

(...) **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. (...)

2.5.- El Acuerdo No. PSAA06-3345 de 2006 del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se implementaron los Juzgados Administrativos en el territorio nacional, dispuso en su artículo segundo que: “Los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá, conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se distribuyen de la siguiente forma:

Para los asuntos de la Sección 1ª	:	6 Juzgados, del 1 al 6
Para los asuntos de la Sección 2ª	:	24 Juzgados, del 7 al 30
Para los asuntos de la Sección 3ª	:	8 Juzgados, del 31 al 38
Para los asuntos de la Sección 4ª	:	6 Juzgados, del 39 al 44”.

3.- CASO CONCRETO

- El 19 de enero de 2021, actuando mediante apoderado judicial, la EPS Coomeva S.A. radicó ante los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá, demanda ordinaria laboral en contra de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social con la finalidad que se declarara la responsabilidad de la entidad por el no pago de las prestaciones no cubiertas por el Plan Obligatorio de Salud, cuyo costo ascendía a \$3.467.062.258.

- Mediante providencia del 25 de noviembre de 2021, el Juzgado 37 Laboral del Circuito de Bogotá remitió el expediente a los Juzgados Administrativos de Bogotá – reparto.

- Por reparto del 15 de diciembre de 2021, el proceso fue repartido a la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que por providencia del 31 de marzo de 2022, ordenó remitirlo a la Sección Tercera de la misma Corporación.

- Por auto del 22 de febrero de 2023, la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca inadmitió la demanda con la finalidad de darse la adecuación al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, o en su defecto, se indicaran los motivos por los que presuntamente resultaba procedente el medio de control de reparación directa.

- Pese a ser subsanada la demanda y no haberse dado cumplimiento a la adecuación al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, mediante auto del 9 de marzo de 2022 (entiéndase 2023), la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la falta de competencia por factor cuantía y ordenó remitir el expediente a los Juzgado Administrativos de Bogotá.

- Por acta de reparto del 15 de junio de 2023, el proceso fue asignado al Juzgado 36 Administrativo de Bogotá.

Como fundamento de las reglas de determinación de competencia, la Corte Constitucional fijó la siguiente regla de decisión:

“10.Regla de decisión. 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 de lo contencioso administrativo, 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 4° del Artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, 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 empleados.”

En reciente providencia, al desatar un conflicto de competencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹ reafirmó que en estos casos, se trata de una controversia de nulidad y restablecimiento del derecho cuyo conocimiento le corresponde a la sección primera, al respecto se indicó lo siguiente:

Observa el Despacho que, de acuerdo con lo narrado en la demanda, existe un acto administrativo desfavorable para la CLÍNICA ANTIOQUIA S.A., producto del silencio administrativo de la ADRES frente a la reclamación, a través del cual decidió no pagar a la accionante los recobros por servicios prestados, razón por la cual, para poder determinar si procede el pago de los perjuicios indemnizatorios que se reclaman en esta oportunidad, debe necesariamente estudiarse la legalidad de dicho acto administrativo.

El hecho de que la ADRES no haya hecho un pronunciamiento expreso al respecto, no significa que pueda cambiarse la naturaleza jurídica de la decisión, pues lo cierto es que existe una decisión desfavorable y, por ende, la demanda debe ajustarse solicitando la declaratoria de existencia del acto ficto y su posterior nulidad.

En este punto es importante mencionar que el H. Consejo de Estado, Sección Primera, ha asumido el conocimiento de temas relacionados con “[r]ecobros por concepto de suministro de medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud”, es decir, asuntos similares al presente caso, invocando como norma que le asigna la competencia “el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación”.

En el mismo sentido, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta - Subsección B, Magistrada Ponente: Carmen Amparo Ponce Delgado, en providencia de 12 octubre de 2021, Rad: 250002315000-2021-00786-00, resolvió un conflicto de competencias suscitado entre unos Juzgados Administrativos adscritos a las Secciones Primera y Cuarta, en los siguientes términos:

Por tanto, el objeto de discusión planteado en la demanda corresponde en determinar si Aliansalud EPS está obligada a restituir unas sumas de dinero pagadas sin justa causa, como se adujo en los actos acusados, debate que no es de naturaleza tributaria puesto que no se refiere a la determinación o cobro de aportes con destino al Sistema de Seguridad Social en Salud, ni a la

¹ Ver providencia del 16 de diciembre de 2022 – radicado: 25000-23-15-000-2022-00988-00 - Magistrada ponente: Beatriz Helena Escobar Rojas

devolución de un saldo a favor declarado en las planillas o a la imposición de una sanción por parte de una autoridad tributaria cuyo conocimiento corresponda a la Sección Cuarta de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sino a la procedencia del reintegro de unas sumas pagadas sin justa causa originadas en recobros que realizó la EPS ante el Fosyga (hoy ADRES). Como el reintegro de sumas pagadas por recobros no tienen connotación de contribuciones parafiscales y al ser un asunto cuyo conocimiento no está asignado de forma expresa a ninguna sección, la competencia para conocer del proceso recae en los Juzgados adscritos a la Sección Primera de esta Corporación (Destacado fuera de texto).

Si bien el anterior conflicto no se suscitó entre las mismas secciones que en el presente asunto, lo cierto es que allí se dejó claro que los asuntos de recobro que presentan las entidades prestadoras del servicio de salud ante la ADRES son competencia de la Sección Primera, razón por la cual este Despacho declarará que la competencia para adelantar el proceso la tiene el Juzgado Cuarenta y Cinco (45) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

Adicionalmente, debe ponerse de presente que con posterioridad al anterior pronunciamiento, en **sede de unificación jurisprudencial**, mediante providencia del 22 de abril de 2023 dentro del radicado 25000-23-26-000-2012-00291-01(55085), la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó lo siguiente:

Unificación de jurisprudencia sobre la acción procedente para solicitar el recobro de servicios de salud no incluidos en el POS²

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 unilateral³ que se expide en ejercicio de una función administrativa⁴ y que produce efectos jurídicos sobre un asunto y, por lo mismo, es vinculante⁵.

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 administrativo⁶.

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

² 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.

³ 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].

⁴ 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).

⁵ 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>.

⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 2 de diciembre de 2021, Rad. 25000-23-24-000-00225-01 [fundamento jurídico 109 a 126].

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 límite⁷, 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. (Subrayado fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, a juicio tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, la competencia para conocer de este tipo de procesos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por cuanto el litigio se centra en determinar la legalidad de los actos administrativos expedidos como consecuencia del procedimiento administrativo de recobro que adelantó la EPS.

En este caso, si bien la parte actora fundamentó su demanda en una presunta responsabilidad extracontractual, en tanto se adujo una omisión en el cumplimiento de las funciones de la parte demandada, derivada de no adelantar el proceso de auditoria, lo que ha imposibilitado recuperar por vía administrativa las erogaciones en que incurrió en la prestación de servicios médicos y la negativa al reconocimiento de los servicios prestados, debe ponerse de presente que con fundamento en el ordenamiento jurídico, el silencio de la administración ante una petición por regla general conlleva a la configuración de un silencio administrativo negativo, figura jurídica que connota la creación de un acto administrativo susceptible de ser demandando, y cuya ocurrencia puede ser alegada en este caso.

Así mismo, aún cuando la atribución de competencia se realizó a esta jurisdicción por la naturaleza del acto enjuiciado, el Despacho pone de presente que, en todo caso, el presente asunto no versa sobre la responsabilidad extracontractual o contractual del Estado y por tanto este Despacho carece de competencia, pues se trata de una controversia que nace de un acto administrativo que puso fin a una actuación administrativa que pretendía el reconocimiento y pago de los servicios de salud que se prestaron, pero que no estaban incluidos en el POS y por ende no los cubría la UPC, asunto que no fue expresamente atribuido a ninguna sección, razón por la que la competencia debe ser asumida por los despachos adscritos a la Sección Primera de conformidad con la norma antes señalada.

En tal sentido, el medio de control idóneo no es la reparación directa, sino el de nulidad y restablecimiento del derecho, al que se debe ordenar la adecuación de la demanda, con el cumplimiento de los demás requisitos formales para su caso, en el que incluso no solo se puede solicitar el restablecimiento del derecho conculcado, sino también la indemnización del daño que hubiese podido haber generado las consecuencias adversas que generó.

En el presente caso, debe ponerse de presente que si bien por auto del 22 de febrero de 2023, la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca inadmitió la demanda con el fin que se aclarara el medio de control por el que se pretendía acudir por el extremo activo, aspecto que fue subsanado por este indicando el de reparación directa, dicha circunstancia no se asimila con la circunstancias fácticas y jurídicas con las que ha de tramitarse la controversia judicial, pues, conforme lo prevé el artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, es el Juez quien debe adecuar la demanda y admitirla en debida forma, dándole el trámite que

⁷ 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.

corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada.

Dicho mandato se considera que debe ser atendido, pues este implica el deber de ordenar la adecuación en debida forma de la demanda con la inadmisión y ante falta de esta, como lo dispone el artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, tramitar la demanda bajo el medio de control adecuado que es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que el daño cuya indemnización demanda se originó en un acto administrativo, el medio de control idóneo es el de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo que, de acuerdo con el artículo 18 del Decreto 2288 del 7 de octubre de 1989 la competencia para adelantar la presente controversia le corresponde a los jueces adscritos a la Sección Primera, que deberá ordenar la correspondiente adecuación de la demanda al medio de control idóneo señalado por la Corte Constitucional.

Por lo expuesto, **El Juzgado Treinta y Seis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá,**

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la falta de competencia para conocer la presente controversia judicial.

SEGUNDO: REMITIR el asunto por competencia, a la **SECCIÓN PRIMERA DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ** para su reparto, previas las constancias del caso. Oficiese.

TERCERO: NOTIFICAR por secretaría la presente determinación por estado, y a los correos electrónicos:

carolina_hernandezh@hotmail.com
dorisc_hernandez@coomeva.com.co
correoinstitucionaleps@coomeva.com.co
notificaciones.judiciales@adres.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS EDUARDO CARDOZO CARRASCO

Juez

L.

Firmado Por:

Luis Eduardo Cardozo Carrasco

Juez

Juzgado Administrativo

036

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: **59203a3c8feb2c732528680ef8497aaa1c1584d4fd54efc14f43df44dab7280b**

Documento generado en 20/06/2023 04:52:41 PM

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