REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 25 de junio de 2026

Radicación	76001333301120250008101
Demandante	Asociación Mutual Empresa Solidaria de Salud - Emmsanar E.S.E. agenteespecial@emssanar.org.co gerenciageneral@emssanareps.co mariozambrano@emssanareps.co edwargutierrez@emssanar.org.co
Demandados	Nación - Ministerio de Salud y de la Protección Social ADRES (antes FOSYGA) Departamento del Valle del Cauca Consorcio SAYP
Asunto	Confirma auto que rechazó la demanda por no subsanar
Magistrada Ponente	Bertha Lucy Ceballos Posada

Auto interlocutorio No. 273

REPARACIÓN DIRECTA

(Resuelve apelación auto que se rechazó la demanda por no subsanar)

El Tribunal[1] decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 29 de julio de 2025 proferido por el Juzgado 11 Administrativo del Circuito Judicial de Cali que rechazó la demanda porque no fue subsanada en debida forma.

La sala confirmará la decisión porque el recurso de apelación no fue sustentado en concreto y las reglas de flexibilización de la Corte Constitucional sobre cobros al Fosyga o al Adres por servicios de salud excluidos del POS no aplican al caso. El rechazo no se produjo por caducidad del medio de control ni requisitos de procedibilidad sino a la falta de claridad y prueba de las condiciones necesarias para configurar el acto administrativo demandado.

[1] La decisión que rechaza la demanda es apelable y la sala es competente para resolver el recurso contra esa decisión (arts. 125-g y 243-1 CPACA).

ANTECEDENTES

La demanda[2]

1. Emmsanar E.S.E. interpuso demanda ordinaria laboral ante los juzgados Laborales del Circuito Judicial de Cali para que la Nación - Ministerio de Salud y de la Protección Social – FOSYGA pague la suma de $14.636.091,50[3] por recobros realizados para cumplir fallos de tutela en los que se ordenó a la ESE prestar servicios de salud y entregar medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud del régimen subsidiado.

2. El proceso inicialmente fue repartido el 19 de diciembre de 2016 al Juzgado 18 Laboral del Circuito de Cali[4] que admitió la demanda el 2 de febrero de 2017 y vencidos los términos para contestarla, en auto del 25 de septiembre de 2017 declaró la falta de competencia y ordenó remitir el expediente a los juzgados civiles municipales de Cali.

3. El Juzgado 35 Civil Municipal de Cali asumió el proceso en auto del 17 de enero de 2018 y el 28 de mayo de 2018 vinculó como litisconsortes necesarios al departamento del Valle del Cauca y al Consorcio SAYP 2011. En auto del 22 de marzo de 2024 declaró probada la excepción de falta de jurisdicción y remitió el proceso a los juzgados administrativos[5].

4. El Juzgado Once Administrativo del Circuito de Cali en auto del 8 de mayo de 2025[6] inadmitió la demanda para que se adecuara al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y en particular, se identificara cuál es el acto administrativo por demandar, se adecuara el poder e informara la dirección y canales digitales del demandante para notificaciones.

5. Emmsanar E.S.E. adecuó la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho[7] con las siguientes pretensiones:

> Se declare la nulidad y el restablecimiento del derecho al acto administrativo presunto o ficto, producto del silencio administrativo, donde se radicó por parte del EPS los recobros el 15 de agosto del 2014, ante el FOSYGA-MINISTERIO DE SALUD, sin recibir respuesta según lo que informa el área de cartera de la EPS.
>
> Por lo anterior no existiría acto administrativo, en atención que FOSYGA, guardó silencio frente al estado de los recobros radicados el 15 de agosto del 2014.
>
> Es pertinente indicar que el día 5 de octubre de 2012 se radico derecho de petición ante el MINISTERIO DE SALUD, donde se solicitó y se le informo lo siguiente: “En el presente caso, se ha superado ampliamente el término de un mes con que cuenta FOSYGA, para pronunciarse frente a las respuestas emitidas por EMSSANAR

---

[2] https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=76001333301120250008101760012 3 – índice 2 (archivo 1).
[3] También el pago de intereses corrientes y moratorios y perjuicios materiales.
[4] Expediente digital 1ª. instancia, índice 2 (archivo 1 – folio digital 47).
[5] Expediente digital 1ª. instancia, índice 2 (archivo 6).
[6] Expediente digital 1ª. instancia, índice 4.
[7] Expediente digital 1ª. instancia, índice 10.

> respecto a glosas, por lo cual, se asume que las mismas fueron aceptadas, y por lo tanto se solicita su pago a la respectiva devolución de los físicos.
>
> Frente al pago de los recobros realizados con base en fallos de tutela en los que se ordenó a EMSSANAR la prestación de diferentes servicios y suministro de medicamentos autorizados en la ciudad de CALI, no incluidos dentro del Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado y así mismo se le autorizo para recobrar el valor de los mismos al FOSYGA pendiente de pago al FOSYGA, pendiente de pago total o parcialmente según esta relación:
>
> Por lo suma de CATORCE MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL NOVENTA Y UN CON CINCUENTA CENTAVOS ($14.636.091.50), del paquete 8-14 y corresponde a 31 recobros a favor de EMSSANAR.

La decisión de primera instancia[8]

6. Mediante auto del 29 de julio de 2025 el juzgado 11 Administrativo del Circuito de Cali rechazó la demanda porque no fue subsanada, principalmente por no demostrar la existencia del acto administrativo ficto.

7. Indicó que la ley exige que cuando se alegue silencio administrativo deben aportarse las pruebas que lo demuestren. Emssanar no presentó la petición del 15 de agosto de 2014 que supuestamente dio origen al acto presunto. Y aunque aportó una petición del 5 de octubre de 2012, ésta no configura el acto ficto reclamado pues su objeto era la devolución de soportes de recobros antiguos (2007-2012) y no el pago de los recobros por fallos de tutela específicos que motivan la demanda.

El recurso de apelación [9]

8. Emmsanar E.S.E. señaló que, ante el cambio de jurisdicción, el despacho debe flexibilizar los requisitos para brindar mayores garantías en el acceso a la administración de justicia y adecuarlas conforme a los parámetros de la Corte Constitucional en los autos 389 de 2021 y 1942 de 2023 que obligan a admitir las demandas para no vulnerar derechos fundamentales.

9. Agregó que en este tipo de actuaciones no hubo acto expreso del FOSYGA para negar los recobros porque la entidad guardó silencio, lo que configura un acto administrativo ficto o presunto y el juez no debe exigir más requisitos que los establecidos por la Corte Constitucional.

CONSIDERACIONES

10. Se definirá si el recurso fue sustentado, esto es, si la entidad demandante presentó objeciones concretas contra los motivos que fundamentaron el rechazo de la demanda.

---

[8] Expediente digital 1ª. instancia, índice 8 (Auto rechaza demanda).
[9] Expediente digital 1ª. instancia, índice 10.

11. Además, la Sala establecerá si bajo las reglas de transición establecidas por la Corte Constitucional (Autos 389 de 2021 y 1942 de 2023) para las demandas relacionadas con recobros por servicios de salud el demandante está eximido de precisar los detalles del acto administrativo demandado.

Tesis de la Sala

12. La sala confirmará la decisión de primera instancia. El recurso de apelación no fue debidamente sustentado y en todo caso, la demandante no subsanó la demanda porque las reglas de flexibilización para las demandas por recobros ante el Fosyga o el Adres no aplican a la falta de prueba del silencio administrativo como condición para la configuración del acto demandado.

Sustentación del recurso de apelación

13. El artículo 244 del CPACA establece que los recursos deben interponerse y sustentarse dentro de los 3 días siguientes a la notificación del auto.

14. El deber de sustentar el recurso de apelación desarrolla la seguridad jurídica para ofrecer elementos sólidos que sustenten en concreto la equivocación o desacierto de la decisión de primera instancia[10] y delimiten la competencia del juez de segunda instancia[11].

15. En este caso la entidad apelante se limitó a señalar que no existe un acto administrativo expreso y que no se deben exigir requisitos adicionales a los establecidos por la Corte Constitucional.

16. Es decir que no hay congruencia entre el recurso de apelación y la decisión del juez pues el apelante no presentó argumentos ni objeciones concretas contra los motivos del rechazo de la demanda; la sola transcripción de normas y jurisprudencia no sustenta válidamente el recurso pues nada se dice sobre la falta de prueba del silencio administrativo, condición legal advertida en la primera instancia.

17. Por esa razón la sala se limitará a revisar el planteamiento general del apelante sustentado en que la flexibilización de las demandas de esta naturaleza implica que no hay lugar a rechazarlas porque así lo precisó la Corte Constitucional.

---

[10] Corte Constitucional, sentencia SU418-2019:

"La apelación no debe convertirse en el instrumento a través del cual se pretenda probar suerte ante el juez superior, sino que solo debería acudirse a ella en aquellos supuestos en los que existan elementos sólidos que den cuenta de que el juzgador de primera instancia incurrió en una equivocación. Eso explica por qué se exige que la apelación deba ser sustentada. Porque para controvertir una decisión judicial y provocar la intervención del superior, con lo que eso implica en términos de desgaste del aparato judicial, y en merma de la seguridad jurídica, es preciso mostrar razones serias que generen en el fallador una cierta duda sobre el asunto recurrido, o, al menos, que se planteen de manera clara y argumentada las razones de la discrepancia".

[11] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 5 de marzo de 2021, Rad. No. 25000-23-26-000-2001-00066-01, MP José Roberto Sáchica Méndez.

Reglas de transición y flexibilización de requisitos de procedibilidad

18. La Corte Constitucional mediante auto 1942 de 2023[12] al resolver un conflicto de jurisdicciones entre juzgados Laboral y Administrativo sobre demandas de recobro de las EPS al ADRES definió las siguientes reglas:

> **Tercero: ADOPTAR las reglas de transición** sobre los requisitos de procedibilidad de agotamiento de recursos administrativos y la conciliación extrajudicial y el presupuesto procesal de la caducidad para los asuntos relacionados con el cobro judicial de solicitudes de recobro ante el Fosyga o la ADRES cobijadas por el Auto 389 de 2021, recopiladas en los fundamentos jurídicos 57 a 107 de la presente providencia.

19. En este caso el despacho de primera instancia explicó que la demanda debía cumplir los requisitos formales (artículos 162 a 166 CPACA), concretamente la individualización del acto administrativo demandado[13]. Por tratarse de la configuración del silencio administrativo negativo[14] debió anexar prueba que lo demuestre[15].

20. Este aspecto no se relaciona con las reglas de flexibilización del Auto 1942 de 2023 de la Corte Constitucional pues el rechazo no se debió a caducidad o falta de requisitos de procedibilidad sino a la falta de claridad y prueba del presupuesto necesario para el acto indicado por la parte demandante.

21. La parte demandante, al subsanar la demanda indicó que pretende la nulidad de un acto ficto relacionado con reclamación del 15 de agosto de 2014 por valor de $14.636.091,50 del paquete 8/14 y que corresponde a 31 recobros del año 2014[16]. Sin embargo, dicho documento no fue aportado con la demanda inicial ni con el memorial que la subsanó, lo que incumple el requisito de probar la configuración del silencio administrativo conforme al artículo 166.1 del CPACA.

---

[12] Sala Plena. Auto 1942 del 23 de agosto de 2023.

[13] Artículo 163. CPACA. “Individualización de las pretensiones. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.
(…)”

[14] Artículo 83. CPACA. “Silencio negativo. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.

En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.
(…)”.

[15] Artículo 166. CPACA. “Anexos de la demanda. A la demanda deberá acompañarse:
1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación”.

[16] Expediente digital 1ª. instancia, índice 6 (archivo 14 -folio digital 9).

22. La prueba de la petición habría permitido establecer la contradicción entre la pretensión subsanada y los fundamentos fácticos de la demanda que se refiere a una petición del 5 de octubre de 2012[17] sobre servicios prestados entre 2007 y 2012, pero nada se explica sobre la reclamación del año 2014 fundada en otra serie de recobros.

23. Admitir la demanda bajo estas deficiencias vulnera el debido proceso y el derecho de defensa de la entidad demandada pues no hay certeza de que haya conocido la reclamación del año 2014 ni de que haya tenido la oportunidad de resolverla antes de la instancia judicial.

24. La falta de identificación del acto presunto demandado porque no hay prueba de la configuración del silencio administrativo que fundamenta la demanda configura el rechazo de la demanda (artículo 170 CPACA), razón para confirmar la decisión apelada.

En consecuencia, la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 29 de julio de 2025, proferido por el juzgado 11 Administrativo del Circuito Judicial de Cali que rechazó la demanda.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **REGRESE** el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA
Magistrada

KATIA ALEXANDRA DOMÍNGUEZ GARCÉS
Magistrada

GABRIEL ERNESTO FIGUEROA BASTIDAS
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Consultar la providencia oficial con el número de radicación en https://relatoria.consejodeestado.gov.co

[17] Expediente digital 1ª. instancia, índice 2 (archivo 1 -folios digitales 14 a 29)