

Honorable Magistrada

Dra. GLORIA ISABEL CACERES MARTINEZ

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN CUARTA

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.

Expediente No. 25000233700020210005500

Demandante: EMPRESA PROMOTORA DE SALUD- NUEVA EPS.

Demandado: Superintendencia Nacional de Salud.

LILIANA MONCADA VARGAS, mayor de edad, residente en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 36.457.742 expedida en San Alberto, Cesar, abogada en ejercicio y portadora de la tarjeta profesional No. 161.323 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en nombre y representación de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con poder general conferido mediante Escritura Pública No. 904 del 28 de febrero de 2020 de la Notaría Setenta y Tres (73) del Circulo de Bogotá, en ejercicio del traslado concedido por su Despacho procedo a contestar la demanda de la referencia, lo cual hago en los siguientes términos; con fundamento en los documentos que allegó el demandante para el traslado y con los aportados por la entidad que represento, lo cual hago en los siguientes términos, así mismo allego los antecedentes administrativos para que obren como medio de prueba en el caso que se analiza:

I.- A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

A continuación, se da respuesta a los hechos manifestados por el actor, en el orden por el esbozado, así:

Al hecho 3.1.1: No es un hecho, hace referencia a la naturaleza jurídica de la demandante.

Al hecho 3.1.2. Es cierto, conforme al contenido de la mencionada resolución.

Al hecho: 3.1.3. Es cierto que a través de la resolución 371, se le asignó el código 037 a la NUEVA EPS S.A para efectos del manejo de la información que interese a los integrantes del SGSSS.

Al hecho 3.1.4. Es cierto.

Al hecho 3.1.5. Es cierto, conforme al contenido de la resolución No. 002664 del 17 de diciembre de 2015, se asignaron los códigos EPSS41 para el régimen subsidiado y EPS041 para el régimen contributivo para efecto de movilidad a la NUEVA EPS S.A.

Al hecho 3.1.6. Es un hecho que no le consta a mi representada, que se pruebe.

Al hecho 3.1.7. Es cierto que las EPS e IPS son sujetos de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud.

3.2. Hechos afines a la actividad de la Superintendencia Nacional de Salud.

Al hecho 3.2.1. No es un hecho, es una referencia normativa.

Al hecho 3.2.2. Es cierto.

Al hecho 3.2.3. es parcialmente cierto ya que el Decreto 2462 de 2013, fue modificado por el Decreto 1765 del 1 de octubre de 2019 y derogado por el Decreto 1080 de 10 de septiembre de 2021.

Al hecho 3.2.4. Es cierto.

Al hecho 3.2.5. No es un hecho, es la mención y transcripción que hace el apoderado del actor de una normatividad.

Al hecho 3.2.6. Es cierto.

3.3. Hechos atinentes a la tasa de vigilancia.

A los hechos 3.3.1.; 3.3.2; 3.3.3 y 3.3.4 Es cierto, conforme al estricto contenido de la norma.

Al hecho 3.3.2; 3.3.3 Es cierto, conforme al estricto contenido de la norma. El artículo 2.5.5.2.2 del Decreto 780 de 2016, definió las bases para el cálculo de dicha tasa a cargo de los sujetos pasivos de la obligación.

A los hechos 3.3.5 y 3.3.6: Es cierto, conforme al contenido estricto del mencionado artículo.

Al hecho 3.3.7. Es cierto en el estricto contenido de la norma en mención.

Al hecho 3.3.8. Es cierto conforme al contenido de la mencionada resolución.

A los hechos 3.3.9 y 3.3.10: Es cierto, toda vez que la liquidación y cobro de la tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud y su respectivo cobro se tendrán en cuenta los costos de supervisión y control establecidos en la normatividad legal vigente.

3.4. Hechos atinentes a la Nulidad de los actos demandados.

Al hecho 3.4.1. No es cierto, que se pruebe, debe señalarse que para la liquidación de la tasa de la vigencia 2019 se deben tener en cuenta el valor de los activos totales de la persona jurídica de los años 2017 y 2018, según las cifras que fueron efectivamente transmitidas por dicha entidad, tomándolas en miles de pesos

Al hecho 3.4.2. me atengo a lo que se pruebe dentro del expediente.

Al hecho 3.4.3. me atengo a lo que se pruebe dentro del proceso y al contenido de los actos administrativos que se atacan.

Al hecho 3.4.4. Es cierto.

Al hecho 3.4.5. me atengo a lo que se pruebe dentro del proceso y al contenido de los actos administrativos que se atacan.

Al hecho 3.4.6. me atengo a lo que se pruebe dentro del proceso y al contenido de los actos administrativos que se atacan.

Al hecho 3.4.7. No es cierto, es una interpretación errónea sin fundamento jurídico que realiza el apoderado de la demandante, debe aclararse que de conformidad a la normatividad legal, esto es, el Decreto 780 de 2016 en su capítulo 2 señala que la tasa anual de inspección, vigilancia y control, artículo 2.5.5.2.1 y ss, que establece que para el cálculo de la tasa de vigilancia se tendrán en cuenta los activos totales de la entidad sujeta a vigilancia, quiere decir que se tomaran tanto los activos del régimen subsidiado como los del régimen contributivo para cada vigencia.

Al hecho 3.4.8. Me atengo a lo que se demuestre dentro del proceso, al contenido estricto de la resolución 000321 de 2019 y la documental que hace parte del expediente

Al hecho 3.4.9. No es cierto, la entidad tomó los activos correspondientes para la liquidación de la tasa vigencia 2019, esto es, los activos totales de la persona jurídica NUEVA EPS, lo cual se hizo con apego a las disposiciones legales.

Al hecho 3.4.10. Me atengo a lo que se demuestre dentro del proceso, al contenido estricto de la resolución 000321 de 2019 y la documental que hace parte del expediente

Al hecho 3.4.11. Que se pruebe toda vez que con el traslado de la demanda el demandante no allegó prueba que demuestre lo dicho. No obstante, una vez revisado el expediente administrativo que reposa en la entidad se logra establecer que mediante auto 4862 de 14-07-2021 emitido por el Coordinador del Grupo de Cobro persuasivo y jurisdicción Coactiva a través del cual se termina el procedimiento de cobro coactivo por cuanto la obligación impuesta a la NUEVA EPS a través de las Resolución L-2019-000321 no presenta saldo por cobrar.

Al hecho 3.4.12. Es cierto, me atengo al contenido de la resolución L-2019-000321.

Al hecho 3.4.13. No es cierto, es una interpretación errónea que hace la parte demandante, por lo que reitero me atengo al hecho 3.4.7.

Al hecho 3.4.14. Me atengo al estricto contenido del mencionado acto administrativo.

Al hecho 3.4.15. Me atengo al estricto contenido de la resolución L.2019-000321.

Al hecho 3.4.16. Me atengo a la respuesta al hecho 3.3.11.

Al hecho 3.4.17. Es cierto que la vigilada radicó el recurso de reposición contra la resolución L-2019-000321 de 2019 el 11 de septiembre de 2019 bajo el NURC- 1-2019-570683.

Al hecho 3.4.18. Me atengo a lo que se pruebe conforme a la documental que reposa en el expediente.

Al hecho 3.4.19. Es cierto que el 10 de julio de 2020, la Superintendencia Nacional de Salud, profirió la resolución No. RR-2020-000018 en cuanto a la resolución No. RR

2020-000022, no me consta, toda vez que en el presente caso las pretensiones están dirigidas a que se declare la nulidad de las resoluciones L-2019-000321 de 2019 y RR- 2020-000018 de 2020, razón por la cual se responde frente a éstas.

Al hecho 3.4.20. Es cierto que la Resolución RR 2020-000018 de 2020 fue notificada el 08-10 de 2020.

II.- A LAS DECLARACIONES Y CONDENAS

Manifiesto al Honorable Despacho que me opongo a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones formuladas en la demanda por carecer de fundamentos de orden legal y constitucional y respaldo probatorio. Como fundamento de esta oposición, presentaré más adelante las razones y fundamentos fácticos y jurídicos en que se sustenta la presente defensa, así como las debidas excepciones.

III.- RAZONES Y CONSIDERACIONES DE LA DEFENSA

La Superintendencia Nacional de Salud es un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, a la cual le corresponde ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud y los actores que lo conforman, realizando para tal fin el seguimiento, monitoreo y evaluación de su actuar, siendo claro que la naturaleza de estas funciones son eminentemente jurídicas, técnicas y administrativas.

Una vez aclarado lo anterior, es importante señalar que el artículo 98 de la Ley 488 de 1998, fue declarado exequible mediante fallo C-731 de 2000 proferido por la Corte Constitucional, al disponer que las entidades públicas y privadas sometidas a la supervisión y control de la Superintendencia Nacional de Salud, “cancelarán una tasa anual destinada a garantizar el cumplimiento o desarrollo de las funciones propias de la Superintendencia respecto de tales entidades”, cuya tasa debe ser fijada por el Gobierno Nacional de conformidad con lo dispuesto por el artículo 338 de la Carta siguiendo los parámetros y métodos de cálculo previstos en la disposición legal antes aludida, reglamentada por el Decreto 1405 de 1999, dentro de los argumentos esbozados por el máximo tribunal, se resalta:

“La vigilancia y control de la seguridad social es una función pública de la cual la Constitución hace responsable al Presidente de la República (arts. 189-22 y 150-8), y es ejercida por autorización de ésta y con arreglo a la ley por conducto de las superintendencias. Es así como estas actividades, en lo que concierne a los servicios de la seguridad social en salud, se han asignado por el legislador a la Superintendencia Nacional de Salud.

La actividad de vigilancia y control cumple un cometido constitucional específico, en la medida en que se dirige a asegurar la prestación regular, permanente, oportuna y eficiente del servicio de seguridad social en salud y, particularmente, a lograr que los recursos destinados a su financiación se utilicen en forma racional y acorde con los propósitos sociales previstos en la Constitución.

Consecuente con lo anterior, la ley ha asignado a la Superintendencia Nacional de Salud la vigilancia sobre: la utilización eficiente de los recursos fiscales en la prestación de los servicios de salud; la oportuna y adecuada

liquidación, recaudo, giro, transferencia de esos recursos y arbitrios rentísticos destinados para la salud; la adopción de políticas y estrategias de control para lograr que ingresos de la seguridad social en salud no se desvíen de sus objetivos especiales.

2.2. La ejecución de la vigilancia y el control que ejerce la Superintendencia Nacional de Salud conlleva la realización de considerables erogaciones económicas, porque aquélla implica la destinación y operación de medios personales y materiales de distinta índole, que van desde la operación de las organizaciones institucionales a través de las cuales se proponen las diferentes estrategias, hasta la implementación de los mecanismos normativos y de regulación que se requieren para orientar y dirigir el manejo de las competencias, asegurar la protección de los diferentes intereses que entran en juego y disponer la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados.

La ley ha consagrado como técnica de financiación, que los propios organismos vigilados financien el costo que implica el control de sus actividades, lo cual, en tratándose de la prestación de servicios públicos es algo natural porque tanto la actividad que ellos comportan como la vigilancia de éstos, integran un todo funcional y operativo, en cuanto atienden al logro de finalidades superiores que tienen que ver con el buen funcionamiento de aquéllos, aparte de que como el referido control redundará en beneficio de la eficiencia de los servicios, los sujetos favorecidos deben contribuir al financiamiento de los gastos que demanda la vigilancia y control por la Superintendencia, dentro de los conceptos de justicia y equidad (C.P. arts. 95-9, 150-8, 189-22 y 365).

Adicionalmente puede considerarse, que la vigilancia y el control de los servicios públicos constituyen una modalidad de intervención del Estado en este importante sector, en cuanto contribuye a racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de las personas (C.P. art. 334), que se traduce en la realización del principio de la igualdad material al cual apunta la prestación de dichos servicios.

La tasa a la cual alude la norma acusada resulta ser el mecanismo apropiado para obtener que las entidades vigiladas, en este caso las empresas promotoras de salud y las de medicina prepagada, reintegren el costo que demanda para la Superintendencia su vigilancia y control. Ningún otro tributo resulta idóneo para el logro del referido propósito pues el impuesto constituye un gravamen general y por ello no responde a una contraprestación, y la contribución porque es una participación que al contribuyente se le exige en razón de los beneficios que recibió de una acción del Estado que le proporcionó una plusvalía patrimonial".

En este orden de ideas, mediante el Decreto 1405 de 1999 se reglamentó el artículo 98 de la Ley 488 de 2000, estableciéndose el método para la fijación de la tasa que anualmente deben cancelar las entidades cuya inspección, vigilancia y control corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud.

En el artículo 2º de dicho Decreto se dispuso de manera expresa que "la tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud incluirá el valor del servicio prestado por esta a las entidades sujetas a su supervisión y control. El Gobierno Nacional establecerá anualmente los costos de supervisión y control para cada

dase de tales entidades, los cuales serán objeto de recuperación mediante la tasa. La determinación de los costos se hará teniendo en cuenta los factores que signifiquen actividades directas o indirectas de la Superintendencia respecto de los sujetos pasivos de la tasa y se fijará con base en los principios de eficiencia".
(subrayas fuera de texto)

- Carácter retributivo de la tasa:

Los costos en que incurre la Superintendencia Nacional de Salud al ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre sus entes, se recuperan a través de una tasa.

La Corte Constitucional en Sentencia C-465 de 1993, señaló:

"b) Tasas: Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que presta." (Corte Constitucional, MP. Vladimiro Naranjo Mesa, Ref. D-265, 21 de octubre de 1993.)

En consecuencia, lo que se busca con la recepción del aporte al sector salud es recuperar los costos en que incurre la Superintendencia Nacional de Salud, por los servicios que presta, es decir, que la tasa tiene un carácter retributivo derivado de la prestación de un servicio público de inspección, vigilancia y control que ésta ejerce sobre las empresas dedicadas a los servicios del sector salud.

En los términos del artículo 98 de la Ley 488 de 1998, las entidades de derecho público y privadas y las entidades sin ánimo de lucro, con excepción de las beneficencias y loterías, cuya inspección y vigilancia corresponda a la Superintendencia Nacional de Salud, cancelarán una tasa anual destinada a garantizar el cumplimiento o desarrollo de las funciones propias de la Superintendencia.

El Decreto 1405 de 1999 actualmente compilado en el Decreto 780 de 2016 reglamentó el sistema y el método para la fijación de la tasa anual a cargo de las entidades sujetas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, definiendo las bases para su cálculo.

Por su parte, el numeral 16 del artículo 6° del Decreto 2462 de 2013, modificado por el Decreto 1765 de 2019 dispuso dentro de las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud:

"Calcular, liquidar, recaudar y administrar la tasa que corresponde sufragar a las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control, de conformidad con la normativa vigente".

En concordancia con lo anterior, mediante la Resolución 000150 de 2014 artículo 1° numeral 2°, el Superintendente Nacional de Salud delegó en el Secretario General de la Entidad, el ejercicio de las siguientes funciones:

“La expedición de actos administrativos en aquellos asuntos de carácter no contractual, que estén relacionados con la adecuada administración y funcionamiento de la Superintendencia, entre otros actos la liquidación y cobro de las tasas, así como la competencia para conocer y resolver los recursos que por ley sean procedentes contra estos mismos actos”.

IV. EXCEPCIONES:

1.- CUMPLIMIENTO DEL ORDENAMIENTO LEGAL Y DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS A LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD – AUSENCIA DE VIOLACIÓN A LAS NORMAS .

Señala la parte demandante, que la Superintendencia Nacional de Salud a expedir los actos administrativos que pretende sean declarados nulos, argumenta que vulneró las normas sobre liquidación de tasa aplicables al presente caso, lo cual se desvirtúa en los siguientes términos:

Mediante Decreto 1405 de 1999, actualmente compilado en el Decreto 780 de 2016, el Gobierno Nacional reglamentó el sistema y método de la tasa anual a cargo de las entidades sujetas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud.

El artículo 1° del citado decreto, actualmente compilado en el artículo 2.5.5.2..1 del Decreto 780 de 2016 indica que:

“La tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud incluirá el servicio prestado por ésta a las entidades sujetas a su supervisión y control.

El Gobierno Nacional establecerá anualmente los costos de supervisión y control para cada clase de tales entidades, los cuales serán objeto de recuperación mediante la tasa. La determinación de los costos se hará teniendo en cuenta los factores que signifique actividades directas o indirectas de la Superintendencia respecto de los sujetos pasivos de la tasa y se fijarán con base en principios de eficiencia”.

El Gobierno Nacional mediante el Decreto 2263 de 2013 modificado por el Decreto 1765 de 2019 fijó la tarifa y asignó la supervisión que le corresponde pagar a cada tipo de entidad vigilada por la Superintendencia Nacional de Salud.

Para el caso que nos ocupa, la liquidación de la tasa del año 2019 a cargo de NUEVA EPS S.A. se tuvieron en cuenta, el valor de los **activos totales de la persona jurídica** de los años 2017 y 2018, según las cifras que fueron efectivamente transmitidas por dicha entidad, tomándolas en miles de pesos.

Lo anterior teniendo en cuenta que, las disposiciones que establecieron la tasa anual de vigilancia a favor de esta superintendencia para financiar el cumplimiento o desarrollo de sus funciones, como lo son, la Ley 488 en su artículo 98, el Decreto 1405 de 1999 Nacional, *“por medio del cual se reglamenta el sistema y el método para la fijación de la tasa anual que cancelarán las entidades cuya inspección, vigilancia y control corresponda a la Superintendencia Nacional de Salud, y se dictan otras disposiciones”*-, actualmente incorporado en el Decreto 780

de 2016, en consonancia con el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011, no ofrecen dificultad alguna en su interpretación sobre este criterio.

En consecuencia, el artículo 2.5.5.2.2 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, normativa que contiene la fórmula para la liquidación del tributo a favor de esta superintendencia, determinó que se debe utilizar como uno de los factores para calcular la tasa de vigilancia los valores correspondientes a **los activos totales de la persona jurídica vigilada** de que se trate.

Por esta razón, no es posible que la Superintendencia Nacional de Salud, aplique otros activos para el cálculo de la tasa de vigilancia, aun cuando se trate de la liquidación del tributo para una subclase determinada o de personas jurídicas que desarrollen distintas actividades en su objeto social, tengan distintos segmentos o unidades de negocio, programas, entre otros, pues en todos los casos, se deberá aplicar el valor de los activos totales como parte de la fórmula, cuestión que no desconoce los principios de igualdad, equidad y justicia en materia tributaria, según lo precisó el Consejo de Estado al estudiar la legalidad del Decreto 1405 de 1999 [actualmente incorporado en el Decreto 780 de 2016] en los siguientes términos:

*“[...] De lo anterior puede concluirse que **el hecho de que el activo total de una entidad sometida a la supervisión y control de la Superintendencia Nacional de Salud se tenga como factor para calcular la tasa que debe pagar anualmente como contraprestación a dicha supervisión no implica un desconocimiento de los principios de igualdad, equidad y justicia, si se tiene en cuenta, de una parte, que a tal factor se le asigna un coeficiente**, el cual no será igual para todas las entidades sujetas a control en la medida en que refleja la relación costo-beneficio de la actividad ejercida, esto es, promotoras del servicio de salud, loterías y prestadoras del servicio de salud y, de otra parte, que para tal efecto previamente la mencionada Superintendencia deberá establecer si la entidad se dedica exclusiva o principalmente a una de las actividades ya enumeradas, y cuyo ejercicio es el que está precisamente sometido a control. [...]”* **[1]** [Destacado fuera al texto]

Desde esta perspectiva, tampoco es posible que se utilicen los “activos parciales” de la persona jurídica, verbigracia, los de la subclase del régimen subsidiado, como lo propone el demandante, debido a que la fórmula matemática para el cálculo de la tasa no contempla esa posibilidad, siendo forzoso, en todos los casos, la aplicación de los activos totales.

Ahora bien, es importante señalar que el valor resultado de la liquidación de la tasa no es estático y puede tener incremento de un año a otro teniendo en cuenta aspectos como el factor número de vigilados por categoría o subclases, el monto de los activos del sector, el monto de los activos totales del vigilado para las dos vigencias anteriores y el valor de los costos de supervisión establecidos por el gobierno nacional conforme a la fórmula establecida en el artículo 2 del Decreto 1405 de 1999 modificado por los Decretos 1280 de 2008 y 1580 de 2002, actualmente compiladas por el Decreto 780 de 2016, observándose como elemento preponderante los activos totales que reporta el vigilado para cada vigencia, quiere decir lo anterior que los activos totales de la persona jurídica vigilada se toman por disposición legal, esto es con apego a la Ley y a la normatividad vigente.

En este orden de ideas, resulta claro que los activos que dispone la ley para efectos de liquidación de tasa, son precisamente los activos totales de la entidad vigilada, independientemente de la distribución de dichos activos al interior de la entidad.

Cada año el Gobierno Nacional, establece los costos de supervisión de control de la tasa realizados por la Superintendencia Nacional de Salud a las entidades vigiladas, con excepción de las que legalmente se encuentren exentas de asumir tal obligación a efectos de determinar el cálculo y fijar la tarifa de la tasa que deben pagar.

Es importante reiterar que la Superintendencia realizó de manera detallada la liquidación de la tasa de vigilancia tal como se encuentra ilustrada, según se expuso en la Resolución No. L- 000321 de 2019, quedando estos así:

LIQUIDACIÓN DETALLADA:		
CONCEPTO	FORMULA	VALOR
ACTIVOS 2017 (Miles \$)	a_{2017}	2,810,740,724.00
ACTIVOS SECTOR 2017 (Miles \$)	A_{2017}	14,442,917,961.00
ACTIVOS 2018 (Miles \$)	a_{2018}	3,520,168,343.00
ACTIVOS SECTOR 2018(Miles \$)	A_{2018}	16,075,316,889.00
FACTOR 2017(Miles \$)	$Factor\ 2017$	3,883,037,607.00
FACTOR 2018 (Miles \$)	$Factor\ 2018$	4,371,501,197.00
Tarifa 2018	$\frac{a_{2017}}{A_{2017}} \times T_{2018}$	0.194610
Tarifa 2019	$\frac{a_{2018}}{A_{2018}} \times T_{2019}$	0.218980
Costos Asignados Sector 2018	CT_{2018}	9,210,130,550
Costos Asignados Sector 2019	CT_{2019}	8,483,426,156
Tasa Básica no ajustada 2018	$C_{2018} = T_{2018} \times CT_{2018}$	1,792,386,350.16
Tasa Básica no ajustada 2019	$C_{2019} = T_{2019} \times CT_{2019}$	1,857,698,258.88
Tasa Básica ajustada por el coeficiente Costo Beneficio ajustado	$Cc = [(P \times T_{2019} \times CT_{2019})]$	1,857,698,259.00
Tasa Básica Final ajustada por ubicación geográfica y condiciones socio económicas	$Ccf = [(1 + \Omega) \times (P \times T_{2019} \times CT_{2019})]$	1,857,698,259.00
Valor Final tasa ajustada	$VF = Ccf + / - Dis. Desc. o. Dis. Mayor$ $V. o. V. Min. o. Propor.$	1,948,432,173.00
Deducción Artículo 2.5.5.2.8 Decreto 780 de 2016	-	0.00
Saldo a favor	-	0.00
Valor a Pagar Vigencia 2019	-	1,948,432,173.00

VALOR A PAGAR POR CONCEPTO DE TASA DE VIGILANCIA CORRESPONDIENTE A LA VIGENCIA 2019:

Ahora bien, no es de recibo de esta defensa que NUEVA EPS manifieste que los valores mencionados en la tabla incluida en la Resolución No. L-000321 de 2019 no concuerdan con los que remitió como activos del régimen subsidiado, ya que como se ha indicado, esta diferencia se debe a que para la liquidación de la tasa, se tienen que utilizar los **activos totales de la entidad jurídica vigilada**, es decir que se tomaran tanto los activos del régimen subsidiado como los del régimen contributivo para cada vigencia y no los de la subclase régimen subsidiado, como lo interpreta la parte actora, pues estos últimos no son admisibles según la reglamentación vigente -Decreto 780 de 2016- que contiene la fórmula para el cálculo de la tasa, conforme se indica a continuación:

“Artículo 2.5.5.2.2. Definición de bases para el cálculo de la tasa. La tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud incluirá el valor del servicio prestado por esta a las entidades sujetas a su supervisión y control. El Gobierno nacional establecerá anualmente los costos de supervisión y control para cada clase de tales entidades, los cuales serán objeto de recuperación mediante la tasa. La determinación de los costos se hará

teniendo en cuenta los factores que signifiquen actividades directas o indirectas de la Superintendencia respecto de los sujetos pasivos de la tasa y se fijarán con base en principios de eficiencia.

1. Tarifa no ajustada de la tasa t_{SEP} . El monto de la tasa impuesta a cada una de las entidades a que se refiere el presente artículo guardará equitativa proporción con los respectivos activos de esta. Para los presentes efectos se entenderá por t la tarifa no ajustada de la tasa, la cual será igual a la proporción que **los activos totales** de cada sujeto de supervisión y control tengan en el **total de activos de los sujetos de la clase de que se trate**.

Dónde: t_{SEP} = **Activos totales de la entidad** sujeta a la supervisión y control de la Superintendencia Nacional de Salud para la cual se está realizando el cálculo de la tasa. A_{SEP} = **Activos totales de las entidades pertenecientes a la misma clase** que la entidad sujeta a la supervisión y control de la Superintendencia Nacional de Salud para la cual se está realizando el

2. Tasa básica (no ajustada) c_{SEP} . Se entenderá por c la tasa básica (no ajustada) resultante de aplicar la tarifa t a los costos correspondientes a la clase respectiva de sujetos de vigilancia (CT), determinados conforme lo establece el primer inciso de este artículo.

$$C = t * CT_{SEP} \text{ (Artículo 2º del Decreto 1405 de 1999) } \text{ [Negrilla fuera del texto]}$$

Los activos totales y factor utilizados para efectuar la reliquidación de la tasa de RR-2020-000018 de 2020 **si** pertenecen a la persona jurídica y fueron tomados de la última información financiera disponible del vigilado y del reporte inmediatamente anterior a ésta, es decir para la liquidación de la tasa de la vigencia 2019 se tomó la información reportada del último período correspondiente al año 2018 de los archivos 57 y 58 tal como quedó expuesto en la mencionada resolución.

Es así que los activos totales y factor utilizados para efectuar la reliquidación de la tasa de vigilancia contenidos en la tabla de liquidación pertenecen a la persona jurídica NUEVA EPS S.A. y fueron tomados de la información transmitida por la misma entidad vigilada para las vigencias 2017 y 2018.

Respecto de lo anterior se hace necesario traer a colación la sentencia proferida por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Cuarta Radicado 25000233700020190017200. Demandante Nueva EPS – de fecha 13 de mayo de 2021 M.P. Dra Mery Cecilia Moreno Amaya, en la cual señaló:

“(…)

De cara a este punto, es necesario traer a colación el artículo 2 del Decreto 1405 de 1999 que establece la fórmula para llevar a cabo el cálculo de la tarifa no ajustada de la siguiente manera:

t		A		A
Tarifa no ajustada	=	Valor de los activos totales del sujeto objeto de control	/	Total de los activos de las entidades pertenecientes a la misma clase que el sujeto objeto de la supervisión y control

De la normativa en mención, la Sala observa que aquella es clara en establecer como elemento para el cálculo el valor de los activos totales del sujeto objeto de control. En este sentido, es dable indicar que la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD debe ajustarse a los criterios establecidos en el ordenamiento jurídico con el fin de observar en primera

medida los principios de legalidad e igualdad en materia tributaria, más en los elementos que conforman o determinan la tarifa a aplicarse de un tributo. De esta manera, era perentorio para la Administración tomar como factor para el cálculo de la tarifa no ajustada de la vigencia fiscal 2017, la totalidad de los activos reportados por NUEVA EPS, sin consideración a las subclases o regímenes de manera discriminada.

Asimismo, de la revisión del artículo 2.5.5.2.2. del Decreto 780 de 2016 (que compiló el artículo 2° del Decreto 1405 de 1999), la conclusión es la misma, esto es que la reglamentación, no distingue entre subclases ni regímenes sino que manda a tomar la totalidad de los activos del ente vigilado, independientemente de que este realice actividades en diferentes sectores o regímenes vigilados (salud <<régimen contributivo o subsidiado>>, ARL, cajas de compensación familiar, etc.), pues para determinar la base gravable de la tasa objeto de análisis, la tarifa no ajustada (t) corresponde a la proporción de los activos **totales** de cada vigilado, esto es, sin limitación alguna o con deber de atenderse de manera proporcional a activos ligados a ciertas actividades vigiladas o para el caso en cuestión, a la distinción entre los dispuestos para prestar los servicios de salud del régimen subsidiado y contributivo, como es el objeto de la censura.

De esta forma, si se aplicara la distinción que alega la actora, ello conllevaría al desconocimiento directo de las reglamentaciones establecidas por el Gobierno Nacional para el sistema y método para la fijación de la tasa, pues como se evidenció tanto en el Decreto 1405 de 1999, como en los posteriores que lo modificaron y hasta su compilación en el Decreto 780 de 2016, la técnica establecida es tomar como base la totalidad, sin distinción alguna, de los activos del ente vigilado, NUEVA EPS S.A., pues la distinción que permite la normativa y el decreto anual que establece la distribución de los costos de la prestación del servicio que presta la Superintendencia Nacional de Salud está ligado al porcentaje a cargo de los diferentes subclases de vigilados, pero no habilita los efectos perseguidos por la actora en su interpretación de las disposiciones...".

Así las cosas, la Superintendencia Nacional de Salud aplicó la fórmula matemática para la reliquidación de la Tasa de Vigilancia de la vigencia 2019 contenida en el Decreto 1405 de 1999 y en el Decreto 780 de 2016, de conformidad con la normatividad legal vigente, pues no era posible para la Superintendencia Nacional de Salud omitir en el cálculo de la liquidación de la tasa de vigilancia el total de los activos reportados, tal como está expuesto en las resoluciones que pretende atacar el demandante.

En conclusión, queda claro que los actos de determinación de la tasa de vigilancia proferidos por la Superintendencia Nacional de Salud se adelantó con apego a la Ley y la normatividad legal vigente, por lo tanto dentro del presente caso no existió por parte de mi representada ninguna vulneración de preceptos constitucionales ni legales, como tampoco puede afirmar el demandante una tributación, por lo tanto no se demuestra la infracción de normas en que debían fundarse los actos administrativos de los cuales se pretende su nulidad.

2. – EXISTENCIA DE OBLIGACIÓN A CARGO DE NUEVA EPS.

El alcance del significado de la tasa, como se ha señalado es un concepto pacífico en la doctrina de la Hacienda Pública. Por ejemplo, Capitán advierte que "la tasa representa un concepto opuesto al de impuesto; ya que constituye un procedimiento de repartición de las cargas públicas sobre la base del servicio prestado al beneficio de ese servicio" (Osorio Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, p. 736).

El concepto de la tasa esta también puntualizado, en los siguientes términos:

Tasas: Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se auto financia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretado por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.

Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo. (CORTE CONSTITUCIONAL, G.C.C. Tomo 10, primera parte, sent. C-465 de 21 de octubre de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, págs. 114 y 115).

En efecto, unas breves precisiones en torno al tema pueden aclarar, con mayor nitidez, las premisas de este análisis, así como las conclusiones a las cuales se arriba, las cuales resumen la posición de la Superintendencia Nacional de Salud frente al tema.

- Naturaleza Constitucional

El artículo 338 de la Constitución Política permite que, a través de ley, las autoridades fijen tasas como recuperación de los costos de los servicios que presten o participación en los beneficios que proporcionen. En uso de dicha facultad, mediante la Ley 488 de 1998 se creó la tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud. En consecuencia, la reglamentación de las condiciones para el cobro de la tasa sólo opera por vía legal.

- Carácter anual de la tasa

De conformidad con la Ley 488 de 1998, las entidades de derecho público o privadas y las entidades sin ánimo de lucro, con excepción de las beneficencias y loterías, cuya inspección y vigilancia corresponda a la Superintendencia Nacional de Salud, cancelarán una tasa anual a favor de la Superintendencia Nacional de salud.

De igual manera, la Resolución 334 de 2002, en su artículo segundo, señala:

“La tasa es anual y se cancelará en dos cuotas, una en el primer semestre y la otra en el segundo semestre del respectivo año, en las fechas que fije anualmente la Superintendencia Nacional de Salud y con la información correspondiente a la fecha de corte para la liquidación que esta señale.”

- El hecho generador es la actividad de inspección, vigilancia y control que se ejerce sobre los entes.

Se entiende por hecho generador, "la descripción legal, hipotética, de un hecho o conjunto de circunstancias a las cuales la ley les asigne la capacidad potencial de dar nacimiento a una obligación frente al Estado, de suerte que es la norma legal la que enuncia en forma abstracta, los hechos cuyo acontecimiento producen efectos jurídicos entre quien los realiza -contribuyente- y el Estado" (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, MP. Germán Ayala Mantilla, Radicación número: 9822, 14 de julio de 2002).

En tal sentido, nuestro ordenamiento constitucional determinó que la inspección, vigilancia y control sobre sus entes sería ejercido por las Superintendencias y en lo que respecta a los servicios de la seguridad social en salud, el legislador le asignó esa competencia a la Superintendencia Nacional de Salud.

Luego, el hecho generador de la tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud lo constituye la vigilancia y control que se ejerce sobre las entidades. Es esta actividad la que genera en cabeza del contribuyente la obligación de pago de la tasa, máxime cuando no existe duda alguna por parte de la empresa demandante respecto a la función de inspección, vigilancia y control que ejerce mi representada a la actora.

- Sujeto pasivo:

Acorde con lo expuesto, es sujeto pasivo del cobro de la tasa, aquella entidad sobre la cual recae la actividad de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, aspecto sobre el cual, salvo las excepciones consagradas en la norma, no recayó distinción alguna.

Así, el artículo 98 de la Ley 488 de 1998, determinó, que las entidades de derecho público o privado y las entidades sin ánimo de lucro, con excepción de las beneficencias y loterías, cuya inspección y vigilancia corresponda a la Superintendencia Nacional de Salud, cancelarán una tasa anual destinada a garantizar el cumplimiento o desarrollo de las funciones propias de la Superintendencia respecto de tales entidades.

Bajo este entendido, basta que la Ley haya establecido la facultad de vigilancia de la Superintendencia sobre la clase de sujeto a la que pertenece la entidad y, que ésta, no se encuentre entre las excepciones señaladas en la norma, para que la imposición de la tasa se observe ajustada a derecho.

- Carácter retributivo:

Los costos en que incurre la Superintendencia Nacional de Salud al ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre sus entes, se recuperan a través de una tasa.

- Carácter sistémico e interdependiente de la liquidación.

Para efectos de la liquidación de la tasa, la ley fijó un sistema, un método en el cual impera una relación de interdependencia entre los elementos que participan en ella, de manera tal, que la afectación sobre uno cualquiera de estos repercute en los demás. En tal sentido, los cuestionamientos derivados de la tasa deberán

resolverse atendiendo la totalidad del sistema y el carácter interdependiente de sus componentes.

Esta característica de la tasa se funda en que el monto global a distribuir por clase de entidades vigiladas es uno solo que se reparte de acuerdo con el número de vigilados y a la participación del activo total de la entidad vigilada con respecto del activo total del sector. De tal forma que el cambio de alguna de estas variables respecto de un sujeto incide en el peso y ponderación de todas las entidades.

Para el caso de la Superintendencia Nacional de Salud, el artículo 98 de la Ley 488 de 1998 dispuso:

“Las entidades de derecho público o privadas y las entidades sin ánimo de lucro, con excepción de las beneficencias y loterías, cuya inspección y vigilancia corresponda a la Superintendencia Nacional de Salud, cancelarán una tasa anual destinada a garantizar el cumplimiento o desarrollo de las funciones propias de la Superintendencia respecto de tales entidades.”

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política el Gobierno Nacional fijará la tarifa de la tasa de acuerdo con los siguientes sistemas y métodos:

- a)** La tasa incluirá el valor por el servicio prestado. El Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los costos de supervisión y control, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de dicha tasa;
- b)** El cálculo de la tasa incluirá la evaluación de factores sociales, económicos y geográficos que incidan en las entidades sujetas al control de la Superintendencia de Salud

Con fundamento en las anteriores reglas, el Gobierno Nacional aplicará el siguiente método en la definición de costos, sobre cuya base se fijará el monto tarifario de la tasa que se crea por la presente norma:

A cada uno de los factores que incidan en la determinación de la tasa se le asignará un coeficiente que permita medir el costo beneficio; los coeficientes se determinarán teniendo en cuenta la ubicación geográfica y las condiciones socio económicas de la población.

Los factores variables y coeficientes serán sintetizados en una fórmula matemática que permita el cálculo y determinación de la tasa que corresponda, por parte del Gobierno Nacional.

Vista las anteriores consideraciones, es importante señalar que mi representada actuó conforme a respetando la Ley, la constitución las normas reglamentarias, por lo cual al tomar la totalidad de los activos reportados por la NUEVA EPS para la vigencia 2019, no lo hizo contrariando principios constitucionales, razón por la cual las resoluciones L- 2019-000321 y RR -2020-000010 gozan de legalidad, por lo que deberá negarse las pretensiones de la demanda.

Por último, respecto de las pruebas solicitadas por el actor, respetuosamente solicito al honorable Despacho se nieguen, toda vez que no son pertinentes y no se requieren, pues se encuentran aportadas con las documentales allegadas, así

como del análisis que se realice por parte del Despacho de las normas que rigen la materia dentro del caso que nos ocupa.

3. - EXCEPCIÓN GENÉRICA.

Solicito respetuosamente al Honorable Juez, se sirva declarar probadas, las excepciones propuestas y todas aquellas excepciones de mérito que no hubiesen sido presentadas, pero que hayan sido de acuerdo con la ley, debidamente probadas dentro del proceso que nos ocupa, de conformidad con el aforismo latino IURA NOVIT CURIA.

VI. PETICIÓN.

Como corolario de todo lo anterior y de lo expuesto por esta Superintendencia Nacional de Salud en cada uno de los actos administrativos, cuyos planteamientos nuevamente reitero, le solicito muy respetuosamente a ese Despacho al momento de proferir su fallo, acoger los argumentos de defensa expuestos, se declare probadas las excepciones propuestas y se deniegue así mismo las suplicas de la demanda y además se condene en costas, agencias en derecho y demás gastos procesales al demandante.

VII. PRUEBAS.

- 1°. Copia del expediente administrativo que liquidó la tasa de vigilancia de la vigencia 2019 a cargo de la entidad NUEVA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD S.A. identificada con NIT 900.156264-2.

VIII. ANEXOS

1. Copia de Escritura Pública Número 904 del 28 de febrero del 2020 otorgada en la Notaria 73 de Bogotá D.C.
2. Lo relacionado en el acápite de pruebas.

IX. NOTIFICACIONES

La Superintendencia Nacional de Salud recibe notificaciones personales en su sede administrativa ubicada en la Carrera 68 A No. 24 B- 10. Edificio Plaza Claro Torre 3 Piso 9 de la ciudad Bogotá D.C., correo electrónico: snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co-liliana.moncada@supersalud.gov.co. _Celular 3103263290.

De la Honorable Magistrada, con el debido respeto.



LILIANA MONCADA VARGAS

C. C. No. 36.457.742

T. P. No. 161.323 del C S J.