



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., primero (1º) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Medio de Control: Reparación Directa
Expediente: 110013336038201900112-00
Demandante: Aliansalud E.P.S. S.A.
Demandados: Entidad Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES
Asunto: Rechaza demanda

El Despacho, procede a determinar si la demanda de la referencia fue subsanada según lo indicado en auto de 21 de febrero de 2022, con base en las siguientes,

CONSIDERACIONES

El juzgado, mediante auto del 21 de febrero de 2022¹, inadmitió la presente demanda para que en el término de diez días la apoderada judicial de la parte actora la subsanara así: (i) adecuar la demanda, en su totalidad, al medio de control de Reparación Directa; (ii) allegar documento en el cual conste el cumplimiento del requisito de procedibilidad de agotamiento del trámite de Conciliación Prejudicial para acudir al medio de control de Reparación Directa; (iii) precisar cuál es el hecho generador del daño explicando detalladamente el título de imputación del cual se pretende valer; (iv) identificar, en caso de que exista, el acto o actos administrativos por medio de los cuales la ADRES negó los recobros objeto de esta demanda, los cuales deberán aportarse con constancia de notificación y ejecutoria; (v) en el evento de existir acto administrativo denegatorio de los recobros expedido por parte de la ADRES, deberá formularse la respectiva pretensión de nulidad con restablecimiento del derecho frente al mismo; (vi) en caso de solicitarse la nulidad de los actos administrativos denegatorios de los recobros dictado por la ADRES, se deberán identificar las normas jurídicas violadas y explicarse el concepto de su violación, precisando la causal o causales de nulidad que se invocan frente al acto administrativo objeto de control de legalidad.

A través de correo electrónico de 8 de marzo de 2022², la mandataria judicial de la parte demandante radicó escrito de subsanación, en el que adecuó la demanda al medio de control de reparación directa, precisó el hecho generador del daño y explicó el título de imputación que se pretende hacer valer. Respecto a los últimos tres requerimientos la mencionada apoderada no se hizo ningún pronunciamiento, lo que en armonía con el texto mismo de la demanda permite afirmar que no se impugna la validez de acto administrativo alguno, resultando innecesario que lo individualice, que precise normas jurídicas violadas y que exponga el concepto de su violación. En otras palabras, la demanda fue correctamente subsanada en esta parte.

De otro lado, la apoderada judicial de la parte demandante, frente al cumplimiento del requisito de procedibilidad de agotamiento de la conciliación prejudicial, afirmó que tal exigencia es improcedente para el *sub lite*, debido a que los recursos del aseguramiento social dentro de los cuales se encuentra el

¹ Ver documento digital “11.- 21-02-2022 AUTO INADMITE DEMANDA”.

²² Ver documento digital “13.- 09-03-2022 CORREO” y “14.- 09-03-2022 SUBSANACION”.

valor de las licencias de maternidad y/o paternidad, son considerados como contribuciones parafiscales, es decir que tienen carácter tributario, por lo cual no son susceptibles de conciliación extrajudicial.

La posición de la togada se fundamentó en lo dispuesto en las siguientes disposiciones jurídicas: El artículo 11 del Decreto 4023 de 2011 compilado en el artículo 2.6.1.1.2.1 del Decreto 780 de 2016, por medio del cual define el proceso de compensación como aquel en que se descuentan las cotizaciones recaudadas las que integran los recursos destinados a financiar las subcuentas del FOSYGA y los recursos de la UPC. Del mismo decreto citó el artículo 4 compilado en el artículo 2.6.1.1.4, con el cual se dispuso que los recursos provenientes del proceso de compensación se utilizarán para el reconocimiento del pago de las UPC, prestaciones económicas y demás gastos autorizados por ley.

También hizo alusión al artículo 2.6.1.6.1 del Decreto 780 de 2016 literal a), integrado en el artículo 1 del Decreto 1829 de 2016, a través del cual se definió qué se entiende por recursos del aseguramiento social. Veamos:

“a) Recursos del aseguramiento en salud: Corresponden a aquellos que el Sistema General de Seguridad Social en Salud reconoce y paga por concepto de Unidades de Pago por Capitación (UPC), para garantizar la financiación del plan de beneficios a la población afiliada a los regímenes contributivo y subsidiado, así como el valor per cápita que se reconoce para el desarrollo de las actividades de promoción y prevención, el porcentaje del Ingreso Base de Cotización para garantizar el reconocimiento y pago de incapacidades por enfermedad general a los afiliados cotizantes con derecho y el valor de las licencias de maternidad y paternidad, en el régimen contributivo.”

Además, la abogada basó su tesis en lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-155 de 2004, respecto de la naturaleza jurídica de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, en particular en el siguiente aparte:

“3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud como en pensiones, llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.” (Resaltado fuera del texto).

De igual manera, se apoyó en lo dicho por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en providencia del 4 de febrero de 2010 con radicado No.76001-23-31-000-2009-00844-01 (AC). Veamos:

“(…) Es pertinente abordar el tema de la naturaleza jurídica de los recursos del sistema de seguridad social, dado los fundamentos que expone la administración para tomar la decisión en suspender la pensión de jubilación reconocida por “Puertos de Colombia” y para lo cual resulta pertinente hacer referencia a lo dicho por la Corte Constitucional respecto a la naturaleza del sistema de seguridad social en los siguientes términos:

“La cotización para la seguridad social... es fruto de la soberanía fiscal del Estado. Se cobra de manera obligatoria a un grupo determinado de

personas, cuyos intereses o necesidades... se satisfacen con los recursos recaudados. Los recursos que se captan a través de esta cotización no entran a engrosar las actas del presupuesto Nacional, pues tienen una especial afectación, y pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado. La tarifa de la contribución no se fija como contraprestación equivalente al servicio que recibe el afiliado sino como una forma de financiar colectiva y globalmente el sistema.”

Por último, hizo referencia al artículo 70 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, al artículo 2 del Decreto 1716 de 2019 parágrafo 1º, y al artículo 2.2.4.3.1.1.2 de Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 1167 de 2016 parágrafo 1º, para afirmar que no son conciliables los asuntos que versan sobre conflictos tributarios.

El juzgado, tal como lo afirma la abogada de la entidad demandante, encuentra que los recursos que ingresan a la ADRES corresponden a una contribución parafiscal, dado que su exacción se hace a un grupo determinado de la población, al que retornan mediante la atención de los diferentes frentes que asume el Sistema de Seguridad Social en Salud. Es decir, su naturaleza jurídica es tributaria.

Sin embargo, esa sola circunstancia no permite afirmar que el medio de control de reparación directa de la referencia tenga naturaleza tributaria. Recuérdese que según el artículo 90 de la Constitución Política “*El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*”, lo que se reitera con algo más de amplitud en el artículo 140 del CPACA al disponer que “*...el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.*”³.

Es decir que, en el marco del medio de control de reparación directa el concepto del daño antijurídico, que equivale al perjuicio que los asociados no están en el deber de soportar, es una categoría general en la que se subsumen las diferentes acciones, omisiones, operaciones y en fin todas las conductas de la administración que de una u otra forma terminan lesionando el patrimonio material e inmaterial de una persona.

Por virtud de esa subsunción no se puede afirmar que el carácter tributario de los recursos que nutren a la entidad demandada, hacen que el medio de control de reparación directa tenga igualmente naturaleza tributaria, pues de ser así la autoridad competente no serían los juzgados administrativos asignados a sección tercera sino los de sección cuarta, a quienes normativamente les corresponde dirimir los conflictos tributarios con la administración pública en el circuito judicial de Bogotá.

La naturaleza jurídica del medio de control de reparación directa es resarcitoria, procura reparar los daños materiales e inmateriales ocasionados a una persona por cualquiera de las causas arriba mencionadas. En modo alguno puede decirse que la naturaleza jurídica de dicho medio de control es tributaria cuando lo discutido tenga algo que ver con recursos de esa índole, ciertamente porque el objeto de este tipo de procesos no es verificar si los recursos son tributarios y si los mismos deben pagársele al demandante; por el contrario, el objeto de estos asuntos es verificar si a la parte accionante se le

³ Aparte subrayado declarado exequible, por los cargos demandados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-644 de 2011 de 31 de agosto de 2011, Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

ocasionó un daño antijurídico y si el mismo es imputable a la entidad demandada, si se configuran los dos elementos surge la responsabilidad para la administración de reparar el daño causado.

Además, si se revisan las pretensiones de la demanda contenidas en el escrito de subsanación se podrá advertir que principalmente se solicita “*Que se declare que ADRES es responsable por los perjuicios ocasionados a ALIANSALUD por el no pago del valor total de las licencias de maternidad y de paternidad reconocidas en virtud del cumplimiento de los requisitos previstos normativamente u ordenadas por fallos de tutela, cuyo monto asciende a la suma de \$810.821.794, que corresponden a 181 registros glosados, discriminados de la siguiente manera...*”. Es claro, entonces, que la parte demandante no está discutiendo ni reclamando la forma como se tasa, liquida, recauda o revierte una contribución parafiscal, su interés está lejos de encaminarse a discutir la forma como la ADRES recauda el mencionado tributo, incluso dista de apuntar a que esa contribución parafiscal llegue a todos los beneficiarios del Sistema de Seguridad Social en Salud, a través de la prestación eficiente y adecuada de servicios de salud.

Por el contrario, su reclamo indemnizatorio se centra en que ALIANSALUD, como entidad prestadora de servicios de salud, cubrió algunas licencias de maternidad y paternidad, que no le fueron pagadas por diferentes glosas efectuadas por la entidad. Es decir, el daño está representado en la negativa de la entidad demandada a cubrir el pago de esas licencias, lo que de llegar a comprobarse daría pie a reafirmar la tesis de que esto asunto no tiene naturaleza tributaria sino indemnizatoria.

En este orden de ideas, el daño que según ALIANSALUD le ocasionó la ADRES por el no pago de las licencias de maternidad y paternidad sí es conciliable, por lo que debió acreditarse el requisito de la conciliación prejudicial, lo que al no haberse surtido lleva a rechazar la demanda por falta de subsanación de este presupuesto.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C.,

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR la demanda de Reparación directa formulada por **ALIANSALUD E.P.S. S.A.** contra la **ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES**, por falta de agotamiento del requisito de la conciliación extrajudicial.

SEGUNDO: RECONOCER personería a la **Dra. DIANA MARÍA HERNÁNDEZ DÍAZ**, identificada con C.C. No. 52.387.568 y T.P. No. 187.318 del C. S. de la J., y al **Dr. JUAN MANUEL DÍAZ GRANADOS ORTIZ**, identificado con C.C. No. 79.151.832 y T.P. No. 36.002 del C. S. de la J., en los términos y para los fines del poder allegado al expediente⁴.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

AJMY

⁴ Ver documentos digitales “15.- 09-03-2022 PODER” y “16.- 09-03-2022 CORREO OTORGA PODER”.

Correos electrónicos
Parte demandante: abogado3@diazgranados.co ; juanmanuel@diazgranados.co ; juanmadiatzg@gmail.com ; notificacionesjudiciales@aliansalud.com.co .
Parte demandada: notificaciones.judiciales@adres.gov.co
Ministerio público: mferreira@procuraduria.gov.co

Firmado Por:

Henry Asdrubal Corredor Villate

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

038

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: **07207300e9f6171583761032d8fe71d16bdf6d8c3b6582be6037c7a9d995905**

Documento generado en 01/08/2022 06:10:10 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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