



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
-SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación:	110013337042 20220035100
Demandante:	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD FAMISANAR S.A.S.
Demandado:	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES

AUTO QUE PROPONE CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS

Llega el presente proceso proveniente del Juzgado Sexto (6) Administrativo de Bogotá - Sección Primera, despacho que sostiene que por distribución administrativa de funciones no le corresponde conocer del presente asunto, pues compete a este juzgado, situación que se estudiará, pues se advierte desde ahora que el Despacho no comparte los argumentos que sustentan la remisión del proceso.

I. CONSIDERACIONES

Lo que se demanda:

El apoderado del LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD FAMISANAR S.A.S, interpuso demanda ordinaria laboral, solicitando como pretensiones de la demanda:

- *"Se declare que, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) debe reconocer y pagar a favor de la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD FAMISANAR S.A.S., el valor de CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL CIEN PESOS (\$55.851.100) con ocasión de los pagos realizados por ésta última a los afiliados relacionados en el hecho décimo primero de la presente demanda por concepto de incapacidades superiores al día 540 antes de la entrada en operación de la ADRES".*
- *"Se declare que, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) debe reconocer y pagar los intereses moratorios causados desde la fecha de materialización del pago y hasta el pago efectivo de la condena, por lo que, para tales efectos, se adjunta la base de Excel en medio magnético que contiene la información relacionada con los afiliados y fechas de realización de pago".*

RADICADO: 11001333704220220035100

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PARTES: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD FAMISANAR S.A.S. VS ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

ASUNTO: PROPONE CONFLICTO DE COMPETENCIA

- *"Se condene a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) a pagar a favor de la ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD FAMISANAR S.A.S., la suma de CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL CIEN PESOS (\$55.851.100) con ocasión de los pagos realizados por ésta última a los afiliados relacionados en el hecho décimo primero de la presente demanda por concepto de incapacidades superiores al día 540 causadas antes de la entrada en operación de la ADRES".*
- *"Se condene a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) al reconocimiento y pago de los intereses moratorios causados desde la fecha de materialización del pago y hasta el pago efectivo de la condena, por lo que, para tales efectos, se adjunta la base de Excel en medio magnético que contiene la información relacionada con los afiliados y fechas de realización de pago. QUINTA: De manera subsidiaria respecto a la petición anterior, solicito a su Despacho se condene a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) al pago de la indexación de la obligación descrita en el presente acápite, desde la fecha de materialización del pago y hasta el pago efectivo de la condena, por lo que, para tales efectos, se adjunta la base de Excel en medio magnético que contiene la información relacionada con los afiliados y fechas de realización de pago".*
- *"Finalmente, solicito de forma respetuosa a su Despacho, se condene en costas y agencias en derecho a la demandada".*

A propósito de la competencia para conocer de lo pretendido, nótese que según dispone el artículo 2º del Acuerdo PSAA06-3345 de 13 marzo de 2006, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá se distribuyen conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En concordancia con esta disposición, el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 asigna las siguientes competencias por secciones:

"SECCION PRIMERA:

Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

- 1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.*
- 2. Los electorales de competencia del Tribunal.*
- 3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986.*
- 4. Las observaciones formuladas a los Acuerdos Municipales o Distritales y a los actos de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.*
- 5. Las objeciones a los proyectos de Ordenanza o de Acuerdo, en los casos previstos en la ley.*
- 6. Los conflictos de competencia administrativa asignados al Tribunal.*

RADICADO: 11001333704220220035100

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PARTES: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD FAMISANAR S.A.S. VS ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

ASUNTO: PROPONE CONFLICTO DE COMPETENCIA

7. La revisión de contratos, de conformidad con la ley.

8. Los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985.

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones”.

SECCION CUARTA. *Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:*

- 1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.*
- 2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley”.*

En el caso objeto de estudio el actor discute el recobro de sumas de dinero pagadas a los afiliados al SGSSS por concepto de incapacidades mayores a 540 días, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la ley 1753 de 2015 en su literal (A), que se refiere a la destinación de dichos recursos.

De lo anterior, observa el Despacho que el pleito no versa sobre la materia tributaria, es decir, sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, ya que el gira en torno al recobro de dineros del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el cual no hace parte del tributo en sí, sino del derecho de la EPS a que recursos transferidos con motivo de incapacidades de más de 540 días vuelvan **al patrimonio propio de aquella entidad.**

Al respecto cabe aclarar que el Tribunal Administrativo en auto que resolvió un conflicto de competencias¹ definió los recobros de recursos pertenecientes al SGSSS de competencia de la Sección Primera de la siguiente forma:

“En síntesis, la controversia suscitada en las pretensiones de la demanda, corresponde a un tema de reintegro de recursos del SGSSS que se aduce fueron reconocidos sin contar con un título que dé lugar a los mismos, es decir, sin una causa que lo justifique”

En concordancia con lo anterior, en el auto anteriormente citado se definió:

“Como el reintegro de sumas de dinero 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”

Como se puede observar, en el caso objeto de estudio se habla del reconocimiento de un recobro entre FAMISANAR y el ADRES, recobro que no posee connotación parafiscal, ya que no se discute la procedibilidad del pago de un tributo o los elementos que lo constituyen, sino la operación interadministrativa de las dos entidades y la oportunidad que posee la EPS de que el dinero que fue objeto de sufragio vuelva a sus arcas, dineros que no poseen connotación tributaria; es así como la Sección Tercera del Tribunal

¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Segunda-Subsección C. Auto del 14 de febrero de 2023. Expediente número 25000231500020230004400. M.P. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL. Resuelve conflicto negativo de competencias.

RADICADO: 11001333704220220035100

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PARTES: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD FAMISANAR S.A.S. VS ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

ASUNTO: PROPONE CONFLICTO DE COMPETENCIA

Administrativo de Cundinamarca en reciente decisión² mencionó que los recobros ejercidos por las entidades, de sumas de dinero que han sido reconocidos o girados sin justa causa, así mismo la operación administrativa de recobro entre las entidades promotoras de salud y el FOSYGA salen del ámbito de la parafiscalidad y por consiguiente del ámbito tributario:

"la discusión gubernativa o judicial que se suscite al respecto se concentra exclusivamente en el ámbito del flujo de recursos que opera exclusivamente y recíprocamente entre el FOSYGA y la respectiva EPS. Vale decir, en esta hipótesis no se debate en modo alguno la depuración de la base gravable para determinar el monto y pago de los aportes al sistema de seguridad social en salud".

Se puede observar que en el caso sub examine hay dos elementos relevantes en la actuación administrativa: el primero es la decisión del legislador de que las EPS están a cargo de sufragar las incapacidades de más de 540 días, lo cual fue determinado por la ley 1753 de 2015 en su artículo 67, y así mismo lo confirmó la Honorable Corte Constitucional en sede de Tutela³ (T-265 del 2022); el segundo es la eventualidad de que las entidades promotoras de salud repitan contra el ADRES, al cual se refiere la sentencia T-265 del 2022:

"El deber legal impuesto a las EPS respecto de las incapacidades posteriores al día 540 es obligatorio para todas las autoridades y entidades del SGSSS. Sin embargo, cabe anotar que las entidades promotoras pueden perseguir lo pagado ante la entidad administradora del Sistema".

Es decir que los recursos que tienen la naturaleza de una contribución parafiscal que circulan en el SGSS son aquellos cuyo destino es el cubrimiento de las prestaciones debidas a los usuarios del sistema, por ejemplo, si ADRES gira aportes a una EPS para el cubrimiento de las prestaciones establecidas legalmente en favor de sus afiliados, esta operación pertenece al ámbito de la parafiscalidad, ya que dichos recursos no son ni de propiedad del ADRES ni de la EPS, sino que son utilizados propiamente para el cubrimiento de las prestaciones que debe entregar el sistema. En este caso es distinto porque no se determina si el gravamen impuesto debe ser pagado o no y de qué forma, sino que la operación administrativa se desarrolla íntegramente en el ámbito del recobro, donde la EPS pretende le sean devueltos dineros que tuvo que sufragar de su propio patrimonio; por consiguiente el pleito no gira en torno al reconocimiento y pago de un tributo por parte de algún actor del sistema.

De igual forma cabe recalcar que no todos los recursos del FOSYGA, actualmente ADRES, participan de la parafiscalidad, ni pertenecen a una contribución parafiscal propiamente dicha, es así como la cuenta de solidaridad manejada por el FOSYGA posee recursos de **"Medicamentos no incluidos en el POS y ordenados por Fallos de Tutela"**, así como el recobro de estos mismos; sin embargo no por estar en una subcuenta del FOSYGA y ser recursos de SGSSS son contribuciones parafiscales, de hecho, los recobros por medicamentos NO POS y ordenados por Fallos de Tutela no tienen esta naturaleza y por tanto los debates que se refieren a los mismos son de competencia de la Sección Primera, como lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado:

² Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Tercera- Subsección A. Auto del 9 de febrero del 2023, Expediente 11001334104520220133400. M.P. BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA.

³ Sentencia T-265 de 2022. Expediente T-8.600.309. Acción de Tutela interpuesta por Rafael Eduardo Cera Alcalá en contra de Salud Total EPS. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

RADICADO: 11001333704220220035100

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PARTES: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD FAMISANAR S.A.S. VS ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

ASUNTO: PROPONE CONFLICTO DE COMPETENCIA

"Vistos el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo⁴, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia, aplicable en los términos del artículo 308⁵ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, sobre el régimen de transición y vigencia; y el artículo 13 del Acuerdo número 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia".

Ahora bien, teniendo en cuenta que no todos los recursos pertenecientes al SGSSS son parafiscales, hay que hacer énfasis en una frase que transcribe la parte actora, recogida de la sentencia T-144 de 2016, donde menciona lo siguiente:

"Sobre el particular, esta corte señaló en la sentencia T-144 de 2016 que las EPS sólo están asumiendo una carga administrativa en el reconocimiento y pago de dichas incapacidades, ya que la ley es clara al establecer que no son ellas quienes al final van a asumir la obligación, la cual le compete en últimas el estado, que en cabeza de la entidad creada a través del artículo 66 de la ley 1753 de 2015, le pagará a las EPS los dineros cancelados por dicho concepto".

En conexidad con lo anterior se puede observar que no se discute la parafiscalidad de los recursos objeto de giro, pues el aparte mencionado destaca la carga administrativa en cabeza de las EPS para garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores que habían quedado desamparados en el tema de incapacidades mayores a 540 días, no obstante esto no significa que la EPS tenga que cubrirlas de su patrimonio propio, la ADRES contribuirá al pago de dichos dineros que no servirán para integrar el patrimonio propio de la EPS, sino para el cubrimiento propio del SGSSS, cuestión que no se discute en el caso sub lite.

Dicho lo anterior el objeto de la controversia radica en la operación administrativa que sufrió la EPS al sufragar dichas incapacidades, y posteriormente la operación interadministrativa ADRES-FAMISANAR para que dichos recursos sean reembolsados al patrimonio propio de la EPS (no a la contribución del SGSSS) y no perteneciente al tributo propiamente dicho.

Para concluir este despacho quiere mencionar que los recursos del ADRES y de las EPS son totalmente diferentes, tema tratado por la Sección Primera del Consejo de Estado⁶ en sentencia del 28 de octubre de 2010 de la siguiente forma:

⁴ "[...] Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. [...]"

⁵ ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauran con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior [...]"

⁶ Consejo de Estado-Sección Primera. Sentencia del 28 de octubre de 2010. Expediente 11001032400020050018801. Magistrada Ponente. MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO.

RADICADO: 11001333704220220035100

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PARTES: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD FAMISANAR S.A.S. VS ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

ASUNTO: PROPONE CONFLICTO DE COMPETENCIA

" La situación fáctica en que se encuentran las EPS y el FOSYGA no es la misma, como tampoco lo es la naturaleza de los recursos que unas y otra manejan, circunstancia que justifica el trato disímil que normativamente reciben".

En operaciones administrativas como la señalada en la demanda, entre actores del SGSS están involucrados recursos propios de las entidades promotoras de salud, a los cuales se refiere la citada providencia:

"Empero, cuando quiera que por disposición del CTC o del juez de tutela se ve compelida a suministrar servicios no POS, innegablemente debe hacer uso de sus propios recursos y, precisamente por ello, se le faculta para solicitar el recobro ante el FOSYGA, pues en estricto sentido no está llamada a cubrir tales prestaciones".

Es un caso similar al que nos atañe, ya que el debate estudiado por la Corte en la citada sentencia se refiere a la controversia generada por fallos judiciales que impusieron la obligación a las EPS de cubrir las incapacidades mayores a 540 días, sin embargo estas entidades aseguraban que no tenían que soportar esta carga administrativa, por consiguiente ADRES debe reintegrar este dinero pagado a las arcas de la EPS, cuestión que es también objeto de la discusión en el presente asunto y temática que claramente sale de la esfera tributaria, porque no se refiere a la determinación del tributo pagado sino a la operación administrativa que soportó la EPS al pagar dicho dinero, y posteriormente el recobro de ese monto al ADRES, operación meramente administrativa entre dos entidades que tienen como obligación el cubrimiento de las prestaciones que hacen parte del SGSSS.

Dadas las precisiones legales y jurisprudenciales, en criterio de esta Judicatura, el conocimiento del proceso de la referencia deber ser asumido por el Juzgado Sexto (6) Administrativo del Circuito de Bogotá, toda vez que en la demanda no se discute una manifestación de voluntad de la administración de carácter tributario, razón por la que se declarará la falta de competencia para conocer de la acción y se ordenará remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que en su calidad de superior jerárquico dirima el conflicto de competencia planteado.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Bogotá – Sección Cuarta:

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar que por distribución administrativa el Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo de Bogotá, no es competente para conocer del presente proceso en razón a la naturaleza del asunto, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Promover el conflicto negativo de competencia con el Juzgado Cincuenta (6) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Primera.

TERCERO: Por secretaría, remítase el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de que, en su calidad de superior, dirima el conflicto negativo de competencias planteado.

RADICADO: 11001333704220220035100

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PARTES: ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD FAMISANAR S.A.S. VS ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

ASUNTO: PROPONE CONFLICTO DE COMPETENCIA

CUARTO: Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada **únicamente** por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico correscanbta@centoj.ramajudicial.gov.co.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso, y Ley 2213 de 2022, las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante los correos electrónicos que se informan:

notificaciones@famisanar.com.co

Imorenoo@famisanar.com.co

notificaciones.judiciales@adres.gov.co

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

Canales de atención: La Secretaría del Juzgado presta atención al público mediante los números telefónicos (601) 5553939, extensión 1042 y 3203680137 (Horario de atención: lunes a viernes de 8:00 a.m.-1:00 p.m. y 2:00 p.m.-5:00 p.m.).

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZA

Firmado Por:

Ana Elsa Agudelo Arevalo

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 042 Contencioso Admsección 2

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: **f790f0fc19af94f6d2382864cc6df18af86bf8d20d872a60f80e6c62b9a68931**

Documento generado en 23/03/2023 05:28:41 PM

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

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