



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

Bogotá D.C., nueve (9) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación:	110013337042-2022-00378-00
Demandante:	ALIANSA SALUD EPS S.A.
Demandado:	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES Y OTROS

AUTO QUE PROPONE CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS

Encontrándose el expediente al Despacho, proveniente del Juzgado Segundo (2) Administrativo de Bogotá - Sección Primera, se sostendrá que por distribución administrativa de funciones no le corresponde a esta sede judicial conocer del presente asunto, situación que se pasará a estudiar, dado que no se comparten los argumentos que sustentan la remisión del proceso.

1. CONSIDERACIONES

1.1. Lo que se demanda

La apoderada de la Entidad Promotora de Salud – Aliansalud EPS S.A., interpuso el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando como pretensiones de la demanda:

"PRIMERA. - Que se declare la nulidad de las resoluciones expedidas por Superintendencia Nacional de Salud que se relacionan a continuación:

1.1. Resolución No.010420 del 4 de diciembre de 2019, expedida por el Superintendente Delegado para la Supervisión Institucional de la Superintendencia Nacional de Salud, mediante la cual se ordenó a ALIANSA SALUD reintegrar a la Administradora de los Recursos del Sistema

General de Seguridad Social en Salud las sumas de \$497.294,00 por concepto del capital involucrado y \$169.588.541,84 por concepto de intereses de mora, con corte al 20 de noviembre de 2017.

1.2. Resolución No.2022590000001200-6 del 28 de marzo de 2022 expedida por el Superintendente Delegado para las Entidades Territoriales y Generadores, Recaudadores y Administradores de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud de la Superintendencia Nacional de Salud por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición propuesto por ALIANSALUD contra la Resolución No.010420 del 4 de diciembre de 2019, modificando el artículo primero ordenando el reintegro de \$ 497.294 por concepto de capital y \$128.864.404,14 por concepto de intereses con corte al 8 de noviembre de 2017, para los registros reintegrados y a 22 de diciembre de 2021 por los no reintegrados, con la liquidación de intereses a la tasa establecida para los impuestos administrados por la DIAN liquidados hasta que se realice el reintegro efectivo.

SEGUNDA. - Que como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho se declare que ALIANSALUD no está obligado a reintegrar a la ADRES las sumas de dinero establecidas en la Resolución No. 010420 del 4 de diciembre de 2019, modificada por la Resolución No. 2022590000001200-6 del 28 de marzo de 2022 ni por concepto de capital ni por concepto de intereses de mora.

En subsidio de la pretensión anterior y en caso de haberse presentado pago o descuento por parte de la ADRES a ALIANSALUD de las sumas objeto del reintegro ordenado por las resoluciones demandadas, se ordene a la ADRES la restitución de todas las sumas descontadas para dar cumplimiento a los actos administrativos demandados.

TERCERA. - Que, a título de perjuicios, se condene a la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y/o al MINISTERIO DE SALUD Y LA PROTECCIÓN SOCIAL y/o a la UNIÓN TEMPORAL FOSYGA 2014 y/o a la ADRES, a pagar a ALIANSALUD, sobre la suma anterior, uno de los siguientes conceptos, calculados entre el momento de la erogación por parte de ALIANSALUD y la fecha de la sentencia:

- i. La tasa máxima de interés moratorio permitida en la Ley.*
- ii. En subsidio del punto anterior, la aplicación del ajuste por IPC y el reconocimiento del interés legal del 6%.*
- iii. En subsidio del punto anterior, la aplicación del ajuste por IPC.*

CUARTA. Que se ordene el cumplimiento de la sentencia y el pago de intereses moratorios, de acuerdo con lo establecido en los artículos 192 y 195 del CPACA.

QUINTA. Que se condene en costas a la parte convocada según lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA."

1.2. Argumentos del Juzgado Segundo (2) Administrativo de Bogotá - Sección Primera-, para no asumir la competencia del asunto.

Con proveído de 11 de octubre de 2022, la citada autoridad judicial resolvió declarar que carece de competencia para conocer del proceso de la referencia, al considerar que el asunto planteado en la demanda es de materia tributaria. Tal postura, en esencia, parte del entendimiento de que: "(...) De los hechos, pretensiones, fundamentos de derecho y anexos aportados en la demanda, se desprende que en virtud de una auditoria se determinó que a la demandante se

le reconoció sin justa causa el pago de unos conceptos de salud, a través de la UPC, es decir, en la litis se debate si Aliansalud EPS debe reintegrar una parte de lo que la ADRES le reconoció por la unidad de pago por capitación. En esa razón, resulta muy pertinente recordar que la Corte Constitucional en sentencia C 1040 de 2003, señaló que la unidad de pago por capitación tiene la connotación de recurso parafiscal (...)".

1.3. Naturaleza jurídica de los recursos que hacen parte de la Unidad de Pago por Capitación en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Conforme establece el artículo 182 de la Ley 100 de 1993, la Unidad de Pago por Capitación corresponde al valor anual que se reconoce por cada uno de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, para cubrir las prestaciones del Plan Obligatorio en Salud en los regímenes contributivo y subsidiado.

En cuanto a la naturaleza de tales recursos, ha señalado la jurisprudencia constitucional que la Unidad de Pago por Capitación atiende a: *"(...) un recurso público parafiscal, toda vez que se trata de una prima que se deriva de la cotización obligatoria en salud. En esta medida, tales recursos deben aplicarse en primer lugar, al costo en salud, y en segundo lugar, al gasto administrativo asociado a dicho costo en salud. Finalmente, la utilidad o excedente operacional resultante podrá apropiarse por las entidades administradoras de los riesgos en salud. (...) El atributo de la parafiscalidad como instituto para financiar ciertas actividades implica que estos recursos no puedan ser utilizados con fines distintos a los cuales están destinados, ni ser objeto del giro ordinario de los negocios de las entidades de aseguramiento, ni formar parte de los bienes de tales entidades, ni desviarse a objetivos diferentes, ni siquiera con motivo de su liquidación o intervención"*¹.

No obstante lo anterior, cuando los recursos pertenecientes a la UPC ingresan a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, su origen parafiscal pierde relevancia por mutación de su definición, dado que pasan a pertenecer a una masa del presupuesto público que utiliza la citada administradora para el cumplimiento de las apropiaciones presupuestales con las que se cobijan las prestaciones del sistema.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-978 del 1º de octubre de 2010. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

En tal sentido, ha señalado la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca², al resolver un conflicto de competencia que:

"Pues bien, una vez que los aportes del empleado y del empleador ingresan al FOSYGA se configura una masa monetaria de carácter público, sin que para nada importe que dicho ingreso tributario no forme parte del presupuesto general de la Nación, tal como lo prescribe el artículo 29 del Decreto 111 de 1996. En ese momento fiscal el origen tributario de tales aportes pierde relevancia, pues ya cumplió su cometido frente al aforo asignado al FOSYGA, de modo que en adelante se produce una transmutación de la primigenia parafiscalidad al amparo de esa masa monetaria, que simplemente figurará como presupuesto público para que el FOSYGA ejecute las respectivas apropiaciones presupuestales. Así, por ejemplo, para el desarrollo de las actividades de salud en el sistema y sus prestaciones económicas.

En tales condiciones se ha pasado de la etapa del ingreso público a la etapa del gasto público, donde para efectos prácticos lo que verdaderamente importa es el monto de los recursos que alimentan el presupuesto asignado al FOSYGA. En otras palabras, en ese estadio de las finanzas públicas ninguna incidencia tiene la génesis parafiscal de dichos recursos, que por lo demás, han mutado en cifras que simplemente fungen como componentes del presupuesto del FOSYGA.

Consecuentemente, todas las actividades que se producen en la etapa de la ejecución de las apropiaciones presupuestales ninguna relación tienen con la depuración de la base gravable para la determinación de los aportes de los empleadores y de los empleados. O lo que es igual, por sustracción de materia la parafiscalidad no tiene cabida en dicha etapa, pues en modo alguno podría vincularse con algún debate sobre los guarismos que informan la contribución parafiscal. Aquí solo se alude a la ejecución de unas apropiaciones, que no al recaudo de lo aforado." (Subrayado fuera de texto)

² Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Auto resuelve conflicto de competencia del 9 de octubre de 2017. M.P. José Antonio Molina Torres.

Tal posición fue reiterada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A, en proveído de 9 de febrero de 2023³, al dirimir conflicto de competencia en un caso similar, pues señaló que: "(...) esta sala considera que la razón fundada en el origen parafiscal de los recursos del subsistema de salud no determina que la controversia del caso sea tributaria, porque la demanda no se refiere a algún aspecto de ese componente, sino a otro tema, de naturaleza residual, como lo es la ejecución de la suma pagada a la EPS por la UPC del régimen subsidiado" (Subrayado fuera de texto).

2. CASO CONCRETO

En el caso objeto de la referencia, la parte demandante discute a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la legalidad de las Resoluciones No. 010420 del 4 de diciembre de 2019 y 2022590000001200-6 del 28 de marzo de 2022, por medio de las cuales se ordenó el reintegro de sumas de dinero pagadas presuntamente sin justa causa por parte de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, respecto del reconocimiento de la Unidad de Pago por Capitación – UPC.

En tal sentido, encuentra este Despacho Judicial que resulta necesario hacer referencia a dos momentos esenciales para determinar la naturaleza jurídica de tales recursos, dada la mutación que deviene de su ingreso al sistema: i) el primer momento, cuando se constituye la contribución parafiscal como ingreso público, es decir cuando son realizados los aportes para el cubrimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los cuales son obligatorios para cierta parte de la población y pueden quedar en cabeza de personas naturales, jurídicas (derecho privado) o entidades estatales y, ii) el segundo, cuando el rubro pasa a ser gasto público, en virtud de su ingreso al componente de los recursos que integran el presupuesto de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, esto, sin importar el origen que aquellos tengan, es decir, su génesis parafiscal.

En virtud de lo anterior, logra constatar que la presente controversia no es de competencia de este Despacho Judicial, toda vez que contrario a lo manifestado por el Juzgado Segundo (2) Administrativo de esta ciudad, el origen parafiscal de los recursos del sistema de salud no determina que el litigio sea de naturaleza

³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A. Auto resuelve conflicto de competencia del 9 de febrero de 2023. M.P. Bertha Lucy Ceballos Posada y Juan Carlos Garzón Martínez.

tributaria, pues lo que se debate es la ejecución de la suma pagada a la EPS por concepto de la UPC, asunto que resulta ser de naturaleza residual. De otro lado, no se observa planteamiento alguno que permita evidenciar que el pleito verse sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas⁴, pues el hecho de que la pretensión aluda al reintegro de pagos realizados por concepto de la UPC, no basta para considerar que estos correspondan a la materia tributaria, razón por la cual su conocimiento no corresponde a las competencias propias de la Sección Cuarta de los Juzgados Administrativos de Bogotá, según reglamenta el Decreto 2288 de 1989.

Dadas las precisiones legales y jurisprudenciales, en criterio de esta Judicatura, el conocimiento del proceso de la referencia deber ser asumido por el Juzgado Segundo (2) Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera, 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 dirima el conflicto de competencia planteado.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos (42) 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 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 Segundo (2) 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.

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@cendoj.ramajudicial.gov.co.

⁴ Artículo 155, numeral 4º del CPACA.

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:

notificacionesjudiciales@aliansalud.com.co

abogado3@diazgranados.co

diana.hernandezdiaz@gmail.com

snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co

notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co

clizarazo@grupoasd.com.co

clizarazo@grupoasd.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 de forma presencial y 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 Adm sección 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: **95437ed9d1bacb712939af045a9e40532882c53a51acd2fdd054ed49766738**

Documento generado en 09/05/2023 04:16:13 PM

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