



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

Bogotá D.C., doce (12) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
Radicación:	110013337042-2022-00411-00
Demandante:	ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS
Demandado:	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

AUTO QUE PROPONE CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS

Encontrándose el expediente al Despacho proveniente del Juzgado Tercero (3) Administrativo de Bogotá - Sección Primera, a su vez remitido por el Juzgado Séptimo (7º) Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, se sostendrá que 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:

El apoderado del ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS, interpuso demanda ordinaria, solicitando como pretensiones:

“1. Declarar que el ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS, es una institución prestadora de servicios de salud.

2. Declarar que el ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS, prestó servicios médicos por riesgos catastróficos y accidentes de tránsito a las personas que se relacionan en la demanda.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones realizar las siguientes condenas:

1. Condenar a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN SALUD – ADRES, a pagar al ESE HOSPITAL ARSENIO REPIZO VANEGAS, la suma de TRES MILLONES DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS (\$3.225.995).

2. Condenar a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN SALUD – ADRES, a pagar los intereses moratorios sobre la suma reclamada desde el momento en que se hizo exigible la obligación hasta que se produzca el pago efectivo.

3. Condenar al pago de las costas procesales”.

1.2. Argumentos del Juzgado Séptimo Municipal de Pequeñas Causas Labores de Bogotá, para no asumir la competencia del asunto.

Mediante auto del 1º de junio de 2022, declaró su falta de competencia para avocar conocimiento del asunto, al haber considerado que: “(...) este tipo de controversias no corresponde a las previstas en el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en la medida en que no se relaciona, en estricto sentido, con la prestación de los servicios de la seguridad social. En cambio, se trata de litigios presentados exclusivamente entre entidades administradoras y relativos a la financiación de servicios ya prestados, que no implican a afiliados, beneficiarios o usuarios ni a empleadores, por lo tanto, la competencia judicial para conocer asuntos relacionados con el pago de recobros judiciales al Estado por prestaciones no incluidas en el POS, hoy PBS, y por las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del SGSSS recae en los jueces contencioso administrativos, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto a través de estos se cuestiona por parte de una EPS un acto administrativo proferido por la ADRES”.

1.3. Argumentos del Juzgado Tercero (3º) Administrativo de Bogotá - Sección Primera-, para no asumir la competencia del asunto.

Con proveído de 6 de diciembre de 2022, la citada autoridad judicial resolvió declarar que carece de competencia para conocer del proceso, al considerar que el asunto planteado en la demanda es de materia tributaria. Tal postura, en esencia, parte del entendimiento de que: “(...) como quiera que la controversia concierne al pago de reclamaciones judiciales al Estado por servicios prestados a pacientes que entran en la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT, está claro que se discute el reconocimiento de recursos de naturaleza parafiscal, por lo que la sección competente es la cuarta, al tratarse de una demanda de nulidad y restablecimiento relativa contribuciones parafiscales (...)”.

2. CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Naturaleza jurídica de los recursos de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito – ECAT administrados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

Mediante el artículo 218 de la Ley 100 de 1993, fue creado el Fondo de Solidaridad y Garantía – Fosyga –hoy Adres-, como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, sin personería jurídica cuyo objeto es la administración de los recursos que financiaban el Sistema General de Seguridad Social en Salud. A su vez, el artículo 219 de la citada ley y el artículo 2.6.1.2

del Decreto 780 de 2016, estructuraron al entonces Fosyga con las siguientes subcuentas: i) compensación interna del régimen contributivo; ii) solidaridad del régimen de subsidios en salud; iii) promoción de la salud; iv) seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito - ECAT; y v) garantías para la salud.

Conforme a ello, señala el Decreto 056 de 2015, que la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito –ECAT de la ADRES, busca garantizar la atención en salud, las indemnizaciones y gastos a que normativamente haya lugar, por daños generados a las personas víctimas de accidentes de tránsito cuando no exista cobertura por parte del SOAT, de eventos catastróficos de origen natural, de eventos terroristas y de los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Por su parte, señala el artículo 4º de la citada normatividad, que esa subcuenta se financiará con: i) las transferencias efectuadas por las entidades aseguradoras autorizadas para expedir el Soat, constituidas por la diferencia entre el 20% del valor de las primas emitidas en el bimestre inmediatamente anterior; ii) una contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Soat, que se cobrará en adición a ella; iii) los recursos que por cualquier medio recupere el Fosyga, que haya pagado con ocasión de la atención a personas por un accidente de tránsito, cuando exista incumplimiento del propietario del vehículo automotor de la obligación de adquirir el Soat; iv) los rendimientos de sus inversiones y, v) los demás que determine la ley.

Frente a la naturaleza de tales recursos, se advierte que una vez ingresan a la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud – Adres, su origen parafiscal pierde relevancia por mutación de su definición, dado que tales recursos 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.

Frente al tema, ha señalado la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹, al resolver un conflicto de competencia que:

“(…) 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.

¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Auto resuelve conflicto de competencia del 9 de octubre de 2017. M.P. José Antonio Molina Torres.

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)

Tal posición fue reiterada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A, en proveído de 9 de febrero de 2023², 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).

3. CASO CONCRETO

En el caso objeto de la referencia, el ESE HOSPITAL ARSENIO REPISO VANEGAS, discute a través de la formulación de demanda ordinaria la declaratoria de responsabilidad de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – Adres, frente a la negativa de pago de los servicios de salud prestados, reclamaciones que fueron dirigidas a la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito – ECAT de conformidad con lo establecido en el artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 780 de 2016.

Frente a ello, resulta menester destacar que ha sido latente la posición adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al señalar que el conocimiento de las controversias en las que se solicite el recobro de servicios de salud que no se encuentren cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud, es de competencia de los Juzgados Administrativos de la Sección Primera, toda vez que no están en discusión aspectos ligados a la liquidación, cobro o recaudo de impuestos, tasas o contribuciones parafiscales, sino la procedencia o no del recobro de servicios prestados con cargo a la Subcuenta del Seguro de Riesgos

² 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.

Catastróficos y Accidentes de Tránsito – ECAT. En tal sentido, ha manifestado la citada corporación, que³:

“Es del caso precisar que la jurisprudencia ha atribuido el carácter de contribución parafiscal a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, pero no a los recobros de las EPS por atenciones no cubiertas por el PBS, rubros que no están presupuestados dentro del Sistema y corresponden a pagos que representan ingresos para las EPS.

Como el reintegro de sumas 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 (...)” (Subrayado fuera de texto)

Por su parte, Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección F, sostuvo que⁴:

“Es relevante precisar que el origen de los recursos parafiscales por aportes en salud, sería un aspecto relevante para determinar la competencia, en el evento en que la controversia surgiera entre el cotizante (sujeto pasivo) y la entidad encargada de administrar o recibir los recursos (sujeto activo) respecto de la obligación de realizar los aportes (hecho generador); sin embargo, en el presente asunto, no se discute la obligación de realizar aportes en salud, sino los dineros a los que la EPS tiene, o no, derecho como contraprestación de los servicios en salud que desarrolla.

Así las cosas, en aplicación al criterio de la especialidad y atendiendo a que la controversia no tiene un origen y un fundamento legal tributario, se concluye que no debe ser resuelta por la Sección especializada en tributos, sino por la Sección que le compete conocer residualmente de los asuntos que no estén asignados a otras Secciones, esto es, la Sección Primera.” (Subrayado fuera de texto)

De igual forma, encuentra este Despacho Judicial que existen dos momentos esenciales para determinar la naturaleza jurídica de los recursos solicitados, 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 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.

³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B. Exp. 25000-23-15-000-2022-00441-00. Auto del 4 de mayo de 2022. MP. Carmen Amparo Ponce. Posición reiterada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A. Exp. 250002315000-2022-00540-00. Auto del 3 de junio de 2022. MP. Bertha Lucy Ceballos Posada.

⁴ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F. Exp. 250002315000-2022-00237-00. Auto del 22 de abril de 2022. MP. Patricia Salamanca Gallo.

En virtud de lo anterior, logra constatarse que la presente controversia no es de competencia de este Despacho Judicial, toda vez que contrario a lo manifestado por el Juzgado Tercero (3) Administrativo de esta ciudad, el origen parafiscal de los recursos del sistema de salud no determina que el litigio sea de naturaleza tributaria, pues lo que se debate es el reintegro y/o pago de servicios de salud prestados que no se encuentran incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, con cargo de la cuenta ECAT de la ADRES, 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 tasas⁵, pues el hecho de que la pretensión aluda al recobro de servicios de salud que no se encuentran cubiertos en el POS con cargo a la subcuenta ECAT, 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 Tercero (3) 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 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 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 Tercero (3) 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.

⁵ Artículo 155, numeral 4° 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:

gerencia@eseharv-sanagustin-huila.gov.co

montoyapulido@outlook.es

coorjuridico@aaaconsultores.com

juridico@aaaconsultores.com

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 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: **d57283f4f17c4cb0175a00c74a6c351f38d67d7fad62f322ec8ed9aeb0be287**

Documento generado en 12/05/2023 12:04:10 PM

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