



**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).

<b>Medio de Control:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
<b>Radicación:</b>	110013337042-2022-00412-00
<b>Demandante:</b>	INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA - CLÍNICA LAS VEGAS
<b>Demandado:</b>	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 Sesenta y Dos (62) Administrativo de Bogotá - Sección Tercera, se sostendrá que no le corresponde a este Despacho 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 empresa promotora de salud INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA- CLÍNICA LAS VEGAS, interpuso el medio de control de reparación directa, solicitando como pretensiones:

“PRIMERO: Que se declare responsable a LA NACIÓN - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, por los daños y perjuicios materiales ocasionados a la IPS INVERSIONES MEDICAS DE ANTIOQUIA CLÍNICA LAS VEGAS, con base en la negación al pago de los servicios de salud efectivamente prestados por la demandante, pues al prestar los servicios de salud y al no obtener el pago correspondiente se ha generado un grave desequilibrio financiero que ha perjudicado la prestación del servicio de salud a la comunidad.

SEGUNDO: En consecuencia, que se condene a LA NACIÓN - la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, como reparación del daño ocasionado, a pagar los perjuicios ocasionados con ocasión de la falta de flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud para la

atención de los usuarios, conforme al valor de las reclamaciones radicadas ante el ADRES por valor de DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL CIENTO OCHENTA Y DOS PESOS (\$244.881.182), correspondientes a servicios médico quirúrgicos que fueron prestados a las víctimas de accidentes de tránsito, reclamaciones radicadas ante la ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES y que me permito relacionar a continuación. (...) Tabla. Folio 4 y subsiguientes del escrito de demanda.

TERCERO: que se condene a LA NACIÓN- Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, al pago de intereses moratorios al igual que indexación de valores, contados a partir de la fecha en que se debía pagar los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud con ocasión de los servicios prestados a las víctimas de accidentes de tránsito y que está a cargo del ADRES, conforme a los términos señalados en el Decreto 780 de 2016 y 056 de 2015.

CUARTO: En consecuencia, a lo anterior se condenen LA NACIÓN la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, a pagar las costas que genere este proceso, y las agencias en derecho en la cuantía que resulte de las bases que se prueben en el curso del proceso.”

### **1.2. Argumentos del Juzgado Sesenta y Dos (62) Administrativo de Bogotá - Sección Tercera-, para no asumir la competencia del asunto.**

Mediante auto del 29 de junio de 2022, declaró su falta de competencia para avocar conocimiento del asunto, al haber considerado que: “(...) Por lo tanto, al derivarse los presuntos perjuicios de un acto administrativo que considera irregular, no se puede acudir directamente a la acción de reparación directa sino que el escenario natural debe ser el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en aras de estudiar previamente su legalidad, aspecto que aún no ha sido objeto de controversia. Lo anterior, se reitera, advirtiendo que la Sala Plena de Corte Constitucional asignó el conocimiento de la demanda de la referencia a la jurisdicción contenciosa administrativa, al considerar que lo que se cuestiona es 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: “(...) De los hechos, pretensiones, fundamentos de derecho y anexos aportados en la demanda, se desprende que el tema sobre el cual versa el presente proceso son los recobros por parte de INVERSIONES MÉDICAS DE ANTIOQUIA – CLÍNICA LAS VEGAS por concepto de servicios médicos prestados con cargo a la subcuenta del ECAT que maneja los recursos de accidentes de tránsito y eventos catastróficos, en virtud de que la discusión gira en torno a recursos del Sistema de seguridad social, y por consiguiente tienen connotación parafiscal (...)”.

#### **1.4. 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 Cundinamarca<sup>1</sup>, 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

---

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

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 funcionan 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 2023<sup>2</sup>, 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**

2.1. En el caso objeto de la referencia, la sociedad Inversiones Médicas de Antioquia – Clínica Las Vegas, discute a través del medio de reparación directa la declaratoria de responsabilidad de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – Adres, por los presuntos daños y perjuicios materiales causados por la negativa a la solicitud 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.

---

<sup>2</sup> 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.

En tal sentido, logra colegirse de la manifestación realizada por la parte actora en el hecho No. 10 del escrito de la demanda que, en este caso a la luz de lo previsto en el artículo 83 del CPACA, la controversia debe encaminarse al control de legalidad del acto ficto o presunto generado por el silencio administrativo negativo emanado del actuar de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – Adres, ante la falta de respuesta frente a las solicitudes de reconocimiento y pago de los servicios reclamados.

Por lo anterior, resulta preciso señalar que no resulta procedente en este caso acudir de manera directa a la formulación del medio de control de reparación directa, dado que los perjuicios alegados devienen de un acto o manifestación de la entidad respecto de la cual debe ejercerse control de legalidad –acto ficto o presunto-, circunstancia que ha sido objeto de pronunciamiento por parte del órgano de cierre jurisdiccional, al señalar que<sup>3</sup>:

“(…) Así las cosas, es indudable que la indemnización del perjuicio ocasionado a la parte actora con la expedición de un acto administrativo exige desvirtuar previamente la presunción de legalidad del mismo, lo cual se materializa a través del mecanismo procesal de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

4.12.- Esto significa que cuando el daño deviene del proferimiento de un acto administrativo que se acusa de ilegal, no es posible acudir a la jurisdicción para obtener directamente la indemnización correspondiente, mediante la acción de reparación directa”  
(Subrayado fuera de texto)

2.2. Encontrándose aclarado el medio de control por el cual debe encausarse la controversia, se procederá a exponer las razones por las cuáles en esta oportunidad por distribución administrativa de funciones no le corresponde a esta sede judicial conocer del presente asunto.

En primer lugar, 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, son 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 Catastróficos y Accidentes de Tránsito – ECAT. En tal sentido, ha manifestado la citada corporación, que<sup>4</sup>:

“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 cobros de las EPS por atenciones no cubiertas por el PBS, rubros que no están

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Exp 38078. Sentencia del 21 de noviembre de 2017. CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>4</sup> 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.

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 que<sup>5</sup>:

"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.

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.

---

<sup>5</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F. Exp. 250002315000-2022-00237-00. Auto del 22 de abril de 2022. MP. Patricia Salamanca Gallo.

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 tasas<sup>6</sup>, 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 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 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](mailto:correscanbta@cendoj.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:

[juridico@aseisa-sas.com.co](mailto:juridico@aseisa-sas.com.co)  
[aseisa.juridico@gmail.com](mailto:aseisa.juridico@gmail.com)  
[notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co)

---

<sup>6</sup> Artículo 155, numeral 4° del CPACA.

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:** El Juzgado presta atención al público de manera presencial en la Sede Judicial "Aydée Anzola Linares", ubicada en la Cra. 57 N° 43- 91 piso 6º; asimismo, mediante los números telefónicos (601) 5553939, extensión 1042 y 3203680137.

**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: **2b981d3941959849559aa64a6dd8ef28be56fc28ee4d196f6ea5f966836da02f**

Documento generado en 12/05/2023 12:04:13 PM

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

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