



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

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil veintitrés (2023).

<b>Medio de Control:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
<b>Radicación:</b>	110013337042-2023-00093-00
<b>Demandante:</b>	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES
<b>Demandado:</b>	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

**AUTO QUE PROPONE CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS**

Encontrándose el expediente al Despacho proveniente del Juzgado Cuarto (4) Administrativo de Bogotá - Sección Primera, se sostendrá que no le corresponde a este Juzgado 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 de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, interpuso demanda con fundamento en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando lo siguiente:

*"1. Que se declare la nulidad del numeral 2º de la Resolución No. SUB-98519 de 24 de abril de 2020 acto administrativo proferido por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, por adolecer de los vicios de violación de normas superiores, expedición irregular – violación al debido proceso administrativo, falsa motivación y desviación de las atribuciones propias.*

*2. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 323325 de 02 de diciembre de 2021 expedida por la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la citada resolución.*

*3. Que se declare la nulidad de la Resolución No. DPE 769 de 26 de enero de 2022 expedida por la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones que resolvió confirmar la decisión.*

*4. Que en consecuencia de lo anterior declaración a título de restablecimiento del derecho se declare que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES no debe reintegrar a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES la suma de SETECIENTOS PESOS M/TCE (\$700).*

5. Que se condene a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES al pago de las costas y gastos que se originen en el presente proceso.

## **1.2. Argumentos del Juzgado Cuarto (4) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, para no asumir la competencia del asunto.**

Mediante proveído de fecha 23 de marzo de 2023, el Juzgado Cuarto Administrativo declaró su falta de competencia para continuar con el conocimiento del asunto, al haber considerado que la controversia debe ser atendida por la Sección Cuarta de los Juzgados Administrativos de Bogotá, ya que el tema sobre el cual gira el presente litigio es sobre recursos que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y por consiguiente poseen naturaleza parafiscal y una destinación específica a un grupo de afiliados específico.

## **2. CONSIDERACIONES PARA DECIDIR**

### **Naturaleza jurídica de los recursos objeto de recobro a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.**

Conforme a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, la prestación de los servicios de salud a cargo de las Empresas Promotoras de Salud en el régimen contributivo se financia en su mayoría con las cotizaciones obligatorias y cuotas moderadoras de los afiliados, prestaciones que a la luz de lo dispuesto en el artículo 182 de la misma normatividad, pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Así mismo, señala el artículo 205 *ib.*, que: "(...) Las Entidades Promotoras de Salud recaudarán las cotizaciones obligatorias de los afiliados, por delegación del Fondo de Solidaridad y Garantía. De este monto descontarán el valor de las Unidades de Pago por Capitación - UPC - fijadas para el Plan de Salud Obligatorio y trasladará la diferencia al Fondo de Solidaridad y Garantía a más tardar el primer día hábil siguiente a la fecha límite establecida para el pago de las cotizaciones".

De otro lado, previene la Resolución No. 1328 de 2016, "Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, garantía del suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de servicios y tecnologías en salud no cubiertas en el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC y se dictan otras disposiciones", que las Empresas Promotoras de Salud tienen la facultad de solicitar el recobro de cuentas por concepto de tecnologías en salud no financiadas con recursos de la UPC o servicios complementarios, siempre que: i) el suministro haya sido garantizado a sus afiliados; ii) el servicio sea prescrito por un profesional de la salud o, iii) el servicio haya sido ordenado mediante fallo de tutela.

Mediante el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2022, fue establecido el procedimiento para el reintegro de los recursos pertenecientes al sector salud, apropiados o reconocidos sin justa causa, disponiendo que: "(...) Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el

*flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes".* Dicho procedimiento fue reglamentado mediante la Resolución No. 3361 de 2013, segmentando el trámite en dos etapas: i) la primera, que se desarrolla entre el Administrador Fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad que en el ejercicio de sus competencias, obligaciones contractuales o actividades, participe en el flujo de caja de los recursos del SGSSS y detecte la apropiación o reconocimiento indebido de los mismos, y la persona natural o jurídica destinataria de dichos recursos y, ii) la segunda, corresponde al reintegro de los recursos que no fueron restituidos en la etapa inicial, proceso que se adelanta por la Superintendencia Nacional de Salud.

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:

"(...) 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.

---

<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.

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).

### **3.CASO CONCRETO**

En el caso objeto de la referencia, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES solicita se ordene a COLPENSIONES desistir del cobro de los montos por concepto de mayores valores pagados concerniente a los aportes de salud.

Es menester aclarar que, en efecto, sobre la naturaleza jurídica de los recobros y las discusiones suscitadas en torno de la devolución de estas sumas de dinero al FOSYGA (hoy ADRES) que previamente son reconocidas a las EPS por la prestación de servicios médicos o por medicamentos no incluidos en el Plan General de Beneficios en salud a cargo de la UPC, ya sea régimen contributivo o subsidiado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha resuelto en recientes providencias que el conocimiento de estos asuntos corresponde a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, pues el origen de la presente controversia no deviene del incumplimiento de obligaciones por causa de tributos ni tiene como fundamento normas de la legislación fiscal, por el contrario, la litis concierne a la procedencia del reintegro de unas sumas de dinero reconocidas a las EPS por concepto de recobros, las cuales habrá que determinarse si tienen o no justa causa para efectos de su devolución al Sistema de la Seguridad Social en Salud, es decir, constituye una discusión entre agentes intervinientes en la prestación del servicio de salud como consecuencia de la dinámica de las operaciones financieras y la utilización eficiente de los recursos de ese sector, situación que claramente escapa al alcance tributario<sup>3</sup> y que se subsume dentro de las categorías residuales asignadas a la Sección Primera.

---

<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.

<sup>3</sup> Tribunal Administrativo. Sección Cuarta. Auto de 21 de enero y 17 de febrero de 2022. M.P. Carmen Amparo Ponce Delgado y Mery Cecilia Moreno Amaya, respectivamente, Expedientes: 2017 – 000154 y 2021 -00422 y TribunalAdministrativode Cundinamarca. Sección Tercera. Auto de 22 de abril de 2022. M.P. Asmet Salud EPS SAS. M.P. Patricia Salamanca Gallo. Expediente: 2022 -0237

Por su parte, Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección F, sostuvo que<sup>4</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 Cuarto (4) 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 dinero que ya ingresó al ADRES por concepto de aportes en salud entrando en el estadio del gasto público, 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 tasas<sup>5</sup>, pues el hecho de que la pretensión aluda al desistimiento del reintegro de recursos pertenecientes al Sistema de Protección Social, 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.

---

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

<sup>5</sup> Artículo 155, numeral 4º del CPACA.

Dadas las precisiones legales y jurisprudenciales, en criterio de esta Judicatura, el conocimiento del proceso de la referencia deber ser asumido por el Juzgado Cuarto (4) Administrativo del Circuito de Bogotá, toda vez que en la demanda nose 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 motivada de esta providencia.

**SEGUNDO: Promover** el conflicto negativo de competencia con el Juzgado Cuarto (4) 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:

[notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co)

[notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co)

[claudia.perez@adres.gov.co](mailto:claudia.perez@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:** El Juzgado presta atención al público de forma

presencialen 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.

**Notifíquese, comuníquese y cúmplase,**

**Ana Elsa Agudelo Arévalo**  
**Jueza 42 Administrativa de Bogotá**

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: **b5eeff1ee892a2a7913117b08757db82dbf3860ab91d20c3162ccf9efb9eea2d**

Documento generado en 30/06/2023 02:58:40 PM

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