



**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).

| | |
|--------------------------|---|
| Medio de Control: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO |
| Radicación: | 110013337042-2023-00131-00 |
| Demandante: | ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES |
| Demandado: | ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES |

1. ASUNTO A RESOLVER

Procede el Despacho a estudiar si debe asumir la competencia para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Lo que se demanda:

El apoderado de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - Adres, interpuso el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando como pretensiones:

“1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos que se relacionan a continuación, los cuales fueron proferidos 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.

| NO | RESOLUCIÓN INICIAL | RESOLUCIÓN CONFIRMA | VALOR | FECHA DE NOTIFICACIÓN RESOLUCIÓN CONFIRMA |
|----|---|--------------------------------------|---------------|---|
| 1 | SUB 228947 DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2021 | DPE 1211 DE 4 DE FEBRERO DE 2022 | \$ 63.000 | 24/01/2023 |
| 2 | SUB 108133 DE 10 DE MAYO DE 2021 | DPE 7131 DE 08 DE SEPTIEMBRE DE 2021 | \$ 43.700 | 27/01/2023 |
| 3 | SUB 233266 DEL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2021 | DPE 3081 DEL 17 DE MARZO DE 2021 | \$ 388.000 | 27/01/2023 |
| 4 | SUB 255612 DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2020 | DPE 13092 DEL 12 DE OCTUBRE DE 2022 | \$ 951.500 | 1/03/2023 |
| 5 | SUB 297430 DE 9 DE NOVIEMBRE DE 2021 | DPE 10371 DE 17 DE AGOSTO DE 2022 | \$ 16.307.200 | 1/03/2023 |
| 6 | SUB 98839 DEL 27 DE ABRIL DE 2021 | DPE 12198 DE 26 DE SEPTIEMBRE 2022 | \$ 1.200 | 2/03/2023 |
| 7 | SUB 309062 DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2021 | DPE 5574 DE 16 DE MAYO DE 2022 | \$ 169.700 | 6/03/2023 |
| 8 | SUB 218924 DE 8 DE SEPTIEMBRE DE 2021 | DPE 1179 DE 03 DE FEBRERO DE 2022 | \$ 2.646.200 | 6/03/2023 |

| | | | | |
|----|---------------------------------------|--|--------------|-----------|
| 9 | SUB 261321 DE 01 DE DICIEMBRE DE 2020 | DPE 10943 DE 29 DE AGOSTO DE 2022 | \$ 479.653 | 6/03/2023 |
| 10 | SUB 90383 DE 14 DE ABRIL DE 2021 | DPE 12348 DEL 27 DE SEPTIEMBRE DE 2022 | \$ 415.223 | 6/03/2023 |
| 11 | SUB 168207 DEL 5 DE AGOSTO DE 2020 | DPE 3852 DEL 05 DE ABRIL DE 2022 | \$ 580.992 | 6/03/2023 |
| 12 | SUB 62462 DE 10 DE MARZO DE 2021 | DPE 3917 DE 06 DE ABRIL DE 2022 | \$ 64.600 | 6/03/2023 |
| 13 | SUB 67315 DE 16 DE MARZO DE 2021 | DPE 3880 DE 5 DE ABRIL DE 2022 | \$ 399.300 | 6/03/2023 |
| 14 | SUB 109752 DE 12 DE MAYO DE 2021 | DPE 8595 DE 12 DE JULIO DE 2022 | \$ 43.700 | 6/03/2023 |
| 15 | SUB 263789 DEL 08 DE OCTUBRE DE 2021 | DPE 3473 DE 28 DE MARZO DE 2022 | \$ 133.800 | 3/03/2016 |
| 16 | SUB 168497 DE 6 DE AGOSTO DE 2020 | DPE 10310 DE 17 DE AGOSTO DE 2022 | \$ 1.955.600 | 6/03/2023 |
| 17 | SUB 190147 DE 12 DE AGOSTO DE 2021 | DPE 10854 DE 26 DE AGOSTO DE 2022 | \$ 540.700 | 6/03/2023 |
| 18 | SUB 8666 DE 21 DE ENERO DE 2021 | DPE 10299 DEL 16 DE AGOSTO DE 2022 | \$ 89.100 | 6/03/2023 |

En las cuales se ordena a ADRES devolver el valor de \$25.273.168 a favor de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

2. Que se declare la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones, que resolvieron el recurso de apelación interpuesto contra las citadas resoluciones.

3. Que en consecuencia de la 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 VEINTICINCO MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y TRES MIL CIENTO SESENTA Y OCHO PESOS M/TCE (\$25.273.168).

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

3. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

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.

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)

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

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

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

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.

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).

4. 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 mediante las cuales la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, ordena la devolución de aportes en salud pagados en mayor valor a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, respecto de recursos que ya fueron objeto de compensación por 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, ello 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 constatarse que la presente controversia no es de competencia de este Despacho Judicial, toda vez 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 la ejecución de la suma pagada en mayor valor 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 los Juzgados Administrativos 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 a la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos (Reparto), para lo de su competencia.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Cuarta:

⁴ Artículo 155, numeral 4° del CPACA.

RESUELVE:

Primero: Declarar que no corresponde al Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá conocer el presente proceso.

Segundo: Remitir el expediente a los Juzgados Administrativos de la Sección Primera del Circuito Judicial de Bogotá (Reparto).

Tercero: Trámites virtuales. 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.

Las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, sino también a los correos electrónicos de las demás partes que se ponen en conocimiento:

notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co

notificaciones.judiciales@adres.gov.co

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: La Secretaría del Juzgado presta atención al público de manera presencial y mediante los números telefónicos (601) 3532666, extensión 73342 y 3203680137 (Horario de atención: lunes a viernes de 8:00 a.m. a 1:00 p.m. y 2:00 p.m. a 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: **536269ca29d29305d7bc0d241b5fa60e995dc87b7225ad0b5c9a127d56aef3f3**

Documento generado en 30/06/2023 02:58:53 PM

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