



**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>	110013337042-2023-00134-00
<b>Demandante:</b>	CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – COMFENALCO ANTIOQUIA
<b>Demandado:</b>	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

**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 Caja de Compensación Familiar – Comfenalco Antioquia, interpuso el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitando como pretensiones:

“4.1. PRIMERA: Que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se declare la NULIDAD de la Resolución No. 10775 de 2020, por medio de la cual se ordenó a la Caja de Compensación Familiar COMFENALCO ANTIOQUIA a reintegrar a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES las siguientes sumas:

- Por concepto de la causal “Mayor Valor Pagado” , la suma de UN MILLÓN QUINIENTOS VEINTIDÓS MIL CIENTO DIEZ PESOS M/CTE (\$1.522.110,00) por concepto de capital involucrado y DOS MILLONES NOVECIENTOS VEINTISIETE MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE (\$2.927.533,00) por concepto de intereses con corte al 20 de diciembre de 2016.

4.2. SEGUNDA: Que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se declare la NULIDAD de la Resolución No. 2022590000007818-6 del 11 de noviembre de 2022, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por mi representada en contra de la Resolución No. No. 10775 de 2020, y se modificó la misma en el sentido de ordenar a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia reintegrar a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES la suma de UN MILLÓN QUINIENTOS VEINTIDÓS MIL CIENTO DIEZ PESOS M/CTE (\$1.522.110,00) corresponden a valor de capital y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON DIECISÉIS CENTAVOS M/CTE (\$4.881.533,16) por concepto de

intereses moratorios los cuales fueron calculados en el módulo de liquidación automática de la ADRES con corte al 25 de octubre de 2021.

4.3. TERCERA: Que, como consecuencia de las pretensiones primera y segunda, y a título de restablecimiento del derecho, se DECLARE que COMFENALCO no está obligada a pagar suma alguna de dinero por concepto de reintegro de recursos presuntamente apropiados sin justa causa del sistema de salud a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES.

4.4. CUARTA: En consecuencia con lo anterior, en el evento en que mi representada realice el pago por concepto de recursos presuntamente apropiados sin justa causa, de acuerdo con lo ordenado en las Resoluciones demandadas, se CONDENE a la Superintendencia Nacional de Salud a pagar a la Caja de Compensación Familiar COMFENALCO ANTIOQUIA la suma que hubiere pagado, la cual de acuerdo con lo previsto en la Resolución No. 202259000007818-6 del 11 de noviembre de 2022, correspondiente a UN MILLÓN QUINIENTOS VEINTIDÓS MIL CIENTO DIEZ PESOS M/CTE (\$1.522.110,00) corresponden a valor de capital y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y UN MIL QUINIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON DIECISÉIS CENTAVOS M/CTE (\$4.881.533,16 ) por concepto de intereses moratorios calculados de acuerdo a la tasa establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), para un total de SEIS MILLONES CUCROCIENTOS TRES MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS MONEDA CORRIENTE (\$6.403.643).

4.5. QUINTA: Que, en consecuencia de la pretensión anterior, se CONDENE a la Superintendencia Nacional de Salud a indexar la condena conforme al IPC hasta la ejecutoria de la sentencia y, a partir de allí, se computen intereses a la tasa del DTF y del interés comercial moratorio según corresponda y a partir de que se haga exigible el pago de la obligación.

4.6. SEXTA: Que se CONDENE en costas a la Superintendencia Nacional de Salud.”

### **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”<sup>1</sup>.

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 Cundinamarca<sup>2</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.

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>3</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

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

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

<sup>3</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.

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 Superintendencia Nacional de Salud, ordena a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia, la devolución de aportes en salud pagados en mayor valor los cuales ya fueron girados en favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.

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 constatar 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 aportes en salud que ya fueron objeto de compensación por parte de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - 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 tasas<sup>4</sup>, pues el hecho de que la pretensión aluda al reintegro de aportes del sistema de salud, 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.

---

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

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

**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](mailto: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:

[gvalbuena@valbuenaabogados.com](mailto:gvalbuena@valbuenaabogados.com)

[procesos@valbuenaabogados.com](mailto:procesos@valbuenaabogados.com)

[snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co](mailto:snsnotificacionesjudiciales@supersalud.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: **f7196673b709570f4ed7865679393d070b1716149986297a5f6e4028e5a49bdc**

Documento generado en 30/06/2023 02:58:56 PM

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