



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

Bogotá D.C., quince (15) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	110013337042 202300216 00
DEMANDANTE:	MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

AUTO PROPONE CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS

Encontrándose el expediente al despacho proveniente del Juzgado Segundo (2) 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 MEDIMÁS EPS S.A.S. interpuso demanda con fundamento en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicitando se decrete las siguientes pretensiones:

"PRIMERA: Se declare la nulidad de la Resolución No. 0071852 del 29 de septiembre de 2022, por la cual La Administradora De Los Recursos Del Sistema General De Seguridad Social En Salud- ADRES ordenó a MEDIMÁS EPS hoy en liquidación, identificada con Nit 901.097.473-5, al reintegro de recursos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES "Auditoria ARS_BDEX007" por los valores de CUARENTA MILLONES CINCUENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y UN PESOS CON CUARENTA Y TRES CENTAVOS (\$40.054.861,43) por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y TRES MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL QUINIENOS DIECIOCHO PESOS CON DIECISIETE CENTAVOS (\$3.685.518,17) producto de la actualización al IPC con corte a la fecha de reintegro y para los recursos pendientes a reintegrar a agosto de 2022.

SEGUNDA: Se declare la nulidad de la Resolución No 0072417 del 23 de noviembre de 2022 por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto

RADICADO: 11001333704220230021600

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PARTES: MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN VS ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA

GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

ASUNTO: PROPONE CONFLICTO NEGATIVO

por la EPS MEDIMÁS hoy en liquidación identificada con NIT 901.097.473-5 en contra de la Resolución 0071852 del 29 de septiembre de 2022 "Auditoría ARS_BDEX007" la cual confirma lo señalado en la resolución No. 0071852 del 29 de septiembre de 2022.

TERCERA: Que, como consecuencia de la prosperidad de las pretensiones anteriores, a título de restablecimiento, se declare que MEDIMÁS EPS hoy en LIQUIDACIÓN no está obligada a reintegrar a la Administradora De Los Recursos Del Sistema General De Seguridad Social En Salud-ADRES el valor total de CUARENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS CUARENTA MIL TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS CON SEIS CENTAVOS M/Cte. (43.740.379,6) sumatoria por concepto de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y actualización de IPC.

CUARTA: Que, a título de restablecimiento, y en caso de que MEDIMÁS EPS S.A.S. hoy en LIQUIDACIÓN haya reintegrado valores, se ordene a la Administradora De Los Recursos Del Sistema General De Seguridad Social En Salud-Adres al reembolso del valor que haya sido efectivamente pagado por MEDIMÁS a la Administradora, suma que deberá ser indexada a la fecha efectiva de la restitución del pago.

QUINTA: Se condene a la Administradora Colombiana de recursos del Sistema General de Seguridad social en Salud Adres, al pago de las costas y agencias en derecho que se causen.

1.2 Argumentos del Juzgado Segundo (2) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, para no asumir la competencia del asunto

Mediante proveído del 9 de mayo de 2023, el Juzgado Segundo 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 (UPC), y por consiguiente poseen naturaleza parafiscal y una destinación específica a un grupo de afiliados.

1.3. Tesis del despacho

De la revisión de la demanda se evidencia que el asunto si bien corresponde a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá por la naturaleza del asunto, la cuantía y el factor territorial, lo cierto es que el debate no versa sobre la materia tributaria, es decir sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas¹, ni sobre la determinación, discusión, cobro o devolución de aportes parafiscales, tampoco se refiere a la devolución de un saldo a favor determinado en una factura que liquide un gravamen o declarado en la PILA (declaración tributaria), ni a la imposición de una sanción de naturaleza tributaria ni a las actuaciones propias del cobro coactivo. Por el contrario, la controversia gira en torno al recobro de unas sumas de dinero obtenidas sin justa causa por parte de la EPS, determinadas en la "Auditoría ARS_BDEX007", valores que pertenecen al régimen subsidiado y se encuentran cubiertos por la UPC, asunto

¹ CPACA, art. 155 numeral 4.

RADICADO: 11001333704220230021600

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PARTES: MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN VS ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA

GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

ASUNTO: PROPONE CONFLICTO NEGATIVO

cuyo conocimiento pertenece a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos, de acuerdo a su competencia residual.

3. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

3.1. 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"².

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, señaló:

"(...) 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).

3.2. De los recursos del SGSS apropiados sin justa causa por parte de una EPS y su respectiva orden de recobro

El recobro de los recursos apropiados sin justa causa posee un procedimiento reglado y específico, con origen legal e interno de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES. Es una facultad que posee la administradora para que los recursos que debieron ser destinados al cubrimiento del sistema, se giren con exactitud y en debida forma.

² Corte Constitucional. Sentencia C-978 del 1º de octubre de 2010. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

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.

RADICADO: 11001333704220230021600

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PARTES: MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN VS ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA

GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

ASUNTO: PROPONE CONFLICTO NEGATIVO

No obstante, puede ocurrir que se giren valores a los cuales los afiliados no tenían derecho, montos por un valor mayor a lo establecido legalmente o pago doble de dicho gravamen. Cuando ocurre esto, ADRES podrá realizar investigaciones y consolidar la información de la EPS en virtud del artículo 4 de la Resolución 4895 de 2015, y si encuentra una apropiación o reconocimiento de los recursos girados para cubrir dicho régimen se expedirá el acto administrativo ordenando el reintegro de tales recursos, donde la EPS tendrá la posibilidad de acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 1º de la Resolución 995 de 2022.

Para un análisis más completo de la facultad que posee la administración para recobrar valores girados sin justa causa del régimen subsidiado de salud, es necesario mencionar la reiterada jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, asignando dicha competencia de la siguiente forma: *"La Sala reiterará la tesis de esta Corporación, que ha definido que las controversias no son de naturaleza tributaria, cuando se refieren a una decisión de la administradora de los recursos del subsistema de salud que ordena a la EPS reintegrar recursos que se habían girado para cubrir las prestaciones propias de ese subsistema"*⁴.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta⁵, en auto que resolvió un conflicto de competencias en un asunto igual al estudiado en este proveído, afirmó:

*"Debe precisarse que las cotizaciones cuyo recaudo corresponde a las EPS son, en efecto, de carácter tributario, **pero solamente hasta el momento en que las transfiera a la autoridad competente, en este caso, la ADRES. Una vez que dichos dineros nutran el sistema de salud junto con los demás ingresos de que trata la ley, las discusiones allí suscitadas corresponden a asuntos de distribuciones o asignaciones presupuestales, que escapan de contenido tributario"**.*

*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."

4. 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 el reintegro por parte de MEDIMÁS EPS por concepto de recursos obtenidos sin justa causa que hacen parte de la UPC del régimen subsidiado.

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

⁴ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, Auto del 3 de junio de 2022. Radicación 25000231500020220054000. M. P. Bertha Lucy Ceballos Posada.

⁵ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B. Auto resuelve conflicto del 4 de mayo de 2022, Rad: 25000-23-15-000-2022-00441-00. M.P. Carmen Amparo Ponce.

RADICADO: 11001333704220230021600

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PARTES: MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN VS ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA

GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

ASUNTO: PROPONE CONFLICTO NEGATIVO

servicios médicos o por medicamentos no incluidos en el Plan General de servicios en salud a cargo de la UPC, ya sea del 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 tributario⁶ y que se subsume dentro de las categorías residuales asignadas a la Sección Primera.

En auto que dirimió un conflicto de competencias proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera, definió la competencia referente al recobro de recursos pertenecientes al régimen de salud, apropiados sin justa causa por una EPS:

"Como se desprende del contenido de la demanda, el litigio se refiere a la legalidad de unos actos administrativos en los que se ordenó a Aliansalud reintegrar unos recursos pertenecientes al sector salud porque fueron apropiados sin justa causa.

*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.***

Por lo tanto, como no se trata de una discusión propia de la especialidad tributaria, sino de un disenso sobre la apropiación de unos recursos pagados por recobros, se concluye que el conocimiento del presente debate corresponde al juzgado de la sección primera; es decir, el Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C."

En igual sentido, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección F, sostuvo que⁷:

"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

⁶ Tribunal Administrativo – Sección Cuarta. Autos del 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 Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Tercera. Auto del 22 de abril de 2022. M.P. Asmet Salud EPS S.A.S. M.P. Patricia Salamanca Gallo. Expediente: 2022-0237

⁷ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F. Expediente 250002315000-2022-00237-00. Auto del 22 de abril de 2022. M.P. Patricia Salamanca Gallo.

RADICADO: 11001333704220230021600
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
PARTES: MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN VS ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO NEGATIVO

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, eso 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 Segundo (2) 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, y esta misma administradora lo giró a la respectiva EPS para el cubrimiento del sistema, por ende dicho recobro se incorpora 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 tasas⁸, 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 la competencias propias de la Sección Cuarta de los Juzgados Administrativos de Bogotá, según reglamenta el Decreto 2288n de 1989.

Dadas las precisiones legales y jurisprudenciales, en criterio de esta Judicatura, el conocimiento del proceso de la referencia debe ser asumido por el Juzgado Segundo (2) 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 Administrativos del Circuito

⁸ Artículo 155, numeral 4º del CPACA.

RADICADO: 11001333704220230021600
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
PARTES: MEDIMÁS EPS S.A.S. EN LIQUIDACIÓN VS ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES
ASUNTO: PROPONE CONFLICTO NEGATIVO

de Bogotá, Sección Cuarta,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar que el Juzgado 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 Segundo (2) 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: Trámites Virtuales. Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso y 3 de la 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:

wendyromeroabogada@gmail.com

notificacionesjudiciales@medimas.com.co

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: El Juzgado presta atención al público de forma presencial en la Sede Judicial “Aydée Anzola Linares”, ubicada en la Cra. 57 N°43- 91 piso 6°; asimismo, mediante los números telefónicos (601) 3532666, extensión 73342 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: **8ef5454ba1d89f9427c4b05c9f0ce697196d630cdb3d497da7340826b4ead629**

Documento generado en 15/08/2023 05:20:28 PM

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