



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

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

<b>Medio de Control:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
<b>Radicación:</b>	110013337042-2023-00219-00
<b>Demandante:</b>	CLÍNICA MEDILASER S.A.
<b>Demandado:</b>	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

### 1. ASUNTO A RESOLVER

Procede el Despacho a estudiar si debe asumir la competencia para conocer de la demanda de la referencia.

### 2. CONSIDERACIONES

#### 2.1. Lo que se demanda:

El apoderado de la CLÍNICA MEDILASER S.A., interpuso demanda ante la Superintendencia Nacional de Salud, solicitando como pretensiones:

1. Condenar a la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES (antes FOSYGA) a pagar a la CLÍNICA MEDILASER, los servicios médicos quirúrgicos prestados a las víctimas de accidentes de tránsito y eventos catastróficos que se relacionan a continuación (...). (Tabla contenida en Folio 1 y ss.). Por un valor de \$205.220.826 pesos M/C.
2. Ordenar el pago de los intereses moratorios causados desde el momento en que cada una de las sumas atrás referidas se hicieron exigibles
3. Condenar en costas.

#### 2.2. 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 observa el despacho que el pleito no versa sobre la materia tributaria, es decir sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas<sup>1</sup>, ni 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. El asunto gira sobre el recobro de unas sumas de dinero por servicios de salud prestados, con cargo a la subcuenta del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito – ECAT, la

<sup>1</sup> CPACA, art. 155 numeral 4.

cual hacía parte del FOSYGA, y actualmente es administrada por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, asunto cuyo conocimiento corresponde a los Juzgados Administrativos de la Sección Primera de Bogotá, dado el carácter residual.

### **3. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER**

#### **3.1. 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 financian 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, señaló la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>2</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

<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.

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 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>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 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 CLÍNICA MEDILASER S.A., discute a través del medio de control la declaratoria de responsabilidad de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – Adres, por la negativa a la solicitud de pago de los servicios de salud prestados por accidentes de tránsito, reclamaciones que fueron dirigidas a la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito – ECAT de conformidad con lo

---

<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.

establecido en el artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 780 de 2016<sup>4</sup>.

En primer lugar, está consolidada 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 es 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>5</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 presupuestados dentro del Sistema y corresponden a pagos que representan ingresos para las EPS.

Como el reintegro de sumas pagadas por cobros 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>6</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,

<sup>4</sup> Derechos de petición al FOSYGA radicados para el recobro de dichos recursos. Folios 35 y ss.

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F. Exp. 250002315000-2022-00237-00. Auto del 22 de abril de 2022. M.P. PATRICIA SALAMANCA GALLO.

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 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. 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>7</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 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:

### **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:

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

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

[avierandresvc@hotmail.com](mailto:avierandresvc@hotmail.com)

---

<sup>7</sup> Artículo 155, numeral 4° del CPACA.

[montoyapulido@gmail.com](mailto:montoyapulido@gmail.com)

[coorjuridico@aaaconsultores.com](mailto:coorjuridico@aaaconsultores.com)

[juridicoaaa@hotmail.com](mailto:juridicoaaa@hotmail.com)

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 6º; 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: **0fcb63b2ef673dc07fba717d3f6ae9c207e5d48f41e3cab528cd0c275e26e0a6**

Documento generado en 15/08/2023 05:20:29 PM

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

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