



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

Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintidós (2022).

Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación:	110013337042 2021 00288 00
Demandante:	ASMET SALUD EPS S.A.S.
Demandado:	ADRES

AUTO QUE PROPONE CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS

Llega el presente proceso proveniente del Juzgado Sexto Administrativo de esta Ciudad de la Sección Primera, despacho que sostiene que por distribución administrativa no le corresponde conocer del presente asunto, pues compete a los Juzgados de la Sección Cuarta. En consecuencia, sería del caso proveer sobre la admisión de la presente demanda, sin embargo, no comparte el Despacho los argumentos que sustentan la remisión del proceso a esta sección.

CONSIDERACIONES

Lo que se demanda

1. El apoderado de ASMET SALUD EPS S.A.S. presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con la finalidad de que sean declarados nulos los actos administrativos señalados en seguida: i) Resolución 37131 de fecha 21 de octubre de 2019, “por medio de la cual se ordenó a la EPS ASMET SALUD el reintegro de recursos a la ADRES”; y (ii) Resolución 2442 del 03 de abril de 2020, “por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por ASMET SALUD EPS SAS, en contra de la Resolución 37131 de 2019”.

Argumentos del Juzgado Sexto Administrativo de la Sección Primera para no asumir la competencia del asunto

2. En auto de 27 de septiembre de 2021, el Juzgado Sexto Administrativo de la Sección Primera resolvió declarar que carece de competencia para conocer del proceso de la referencia, al considerar que el asunto planteado en la demanda es de materia tributaria; tal postura, en esencia, parte del entendimiento de que la naturaleza jurídica de los recursos objeto de orden de reintegro es parafiscal, lo que conduce a que estos correspondan a una contribución parafiscal y por tanto a un tributo.

Argumentos de apoyo a la tesis del Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de la Sección Cuarta

3. En criterio de esta Judicatura, el conocimiento del proceso de la referencia debe ser asumido por los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá pertenecientes a la Sección Primera, como quiera que en la demanda no se discute una manifestación de voluntad de la administración de carácter tributario. Por el contrario, el debate gira en torno a la orden de restitución de sumas de dinero pagadas sin justa causa a la demandante a título de UPC, las cuales, a pesar de ser recursos de la parafiscalidad destinados a financiar el aseguramiento en salud, no son un gravamen- como son los impuestos, tasas o contribuciones- y por tanto no tienen naturaleza tributaria.

4. En el caso bajo examen, el actor discute la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales la ADRES le ordena a ASMET SALUD EPS SAS restituir unas sumas de dinero tras haber encontrado que dichos recursos fueron girados indebidamente a título de UPC sin justa causa¹.

5. De lo anterior, 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 nacionales, departamentales, municipales o distritales², como lo sería, por ejemplo, la discusión sobre el

¹ Ver Resolución No 37131 de 2019, por medio de la cual la ADRES ordena a la EPS ASMET SALUD EPS SAS el reintegro de recurso del SGSSS-S.

² CPACA, art. 155 numeral 4.

reintegro de aportes al Sistema de la Protección Social en Salud que recaudan las EPS. Por el contrario, se debate la obligación de restitución de sumas de dinero pagadas sin justa causa a la EPS demandante a título de UPC, como se explica en seguida:

6. A estos efectos, se precisa que los pagos que se realizan a favor de las EPS por concepto de UPC tienen lugar con el fin de compensar bajo la modalidad de descuentos los servicios autorizados que prestan las aseguradores en salud; mas no equivalen a los dineros aportados por contribuyentes a título de cotizaciones en salud, a fin de contribuir al Sistema de Seguridad Social, caso en el cual la EPS actúa como agente recaudador de tales tributos con el fin de reportar y trasladarlos a la ADRES- antes al FOSYGA-, que es la encargada de administrar dichos aportes para cada una de sus subcuentas destinadas a la prestación, prevención y promoción de la salud.

7. Para mayor claridad, téngase presente que mediante la Ley 100 de 1993 se creó el "Sistema General de la Seguridad Social Integral", compuesto por los subsistemas de Pensiones, Salud, Riesgos Profesionales y Servicios Sociales complementarios. El subsistema de Salud, que tiene por objeto regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso en toda la población al servicio en todos los niveles de atención, está conformado por los Organismos de Dirección, Vigilancia y Control, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud- EPS y las Entidades Obligadas a Compensar -EOC, los cotizantes, los aportantes, los beneficiarios y las demás entidades de salud adscritas a los Ministerios de Salud y Trabajo, entre otros.

8. La función de las EPS en el Régimen de Seguridad Social en Salud no se agota solo con la prestación de los servicios de salud, toda vez que además en calidad de delegatarias de las entidades administradoras -el Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía³, hoy ADRES⁴-, también fungen como entes recaudadores de los

³ Mediante el artículo 218 de la ley 100 de 1993, se creó el Fondo de Solidaridad y Garantía, como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud, por lo que no cuenta con personería jurídica ni planta de personal propia, pero es manejada por una administradora fiduciaria.

⁴ El artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "todos por un nuevo país"*" creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES- como Entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente.

aportes que sus afiliados del régimen contributivo efectúan en materia de salud al Sistema⁵.

9. Este recaudo es, entonces, una de sus obligaciones legales y sobre el mismo, tal como se lee de la norma transcrita al pie, se efectúa una compensación de las correspondientes Unidades de Pago por Capitalización-UPC, en tanto valores destinados a la financiación del cumplimiento de las funciones a cargo de las EPS. En virtud de la misma disposición y en concordancia con el artículo 220 ibídem, la diferencia resultante entre el recaudo por cotizaciones y el valor correspondiente a las UPC, habrá de ser girada al FOSYGA⁶.

10. Esta facultad de recaudo y giro se explica debido a la naturaleza contributiva de los aportes en materia de salud. Tal como lo establece el artículo 9 de la Ley 100 de 1993, las cotizaciones efectuadas por los afiliados, tienen una destinación específica: el cumplimiento de los fines de la Seguridad Social como servicio público de salud cual, con fundamento en el principio de solidaridad, debe tender al aumento de la cobertura⁷.

11. Sin embargo, a diferencia de los aportes que las EPS recaudan de los contribuyentes, los dineros pagados a estas a título de UPC no tienen por objeto la contribución a los gastos del Estado sino el financiamiento del cumplimiento de las funciones a su cargo, por lo que su carácter de contraprestación les sustrae de ostentar naturaleza tributaria, a pesar de ser recursos evidentemente destinados al aseguramiento de la población en salud.

12. De manera que como en el proceso de la referencia se debate la obligación de restitución de sumas de dinero pagadas sin justa causa a la

⁵ Artículo 177, Ley 100 de 1993: "DEFINICIÓN. Las Entidades Promotoras de Salud son las entidades responsables de la afiliación, y el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del Fondo de Solidaridad y Garantía. Su función básica será organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del Plan de Salud Obligatorio a los afiliados y girar, dentro de los términos previstos en la presente Ley, la diferencia entre los ingresos por cotizaciones de sus afiliados y el valor de las correspondientes Unidades de Pago por Capitalización al Fondo de Solidaridad y Garantía, de que trata el título III de la presente Ley."

⁶ ARTÍCULO 220. FINANCIACIÓN DE LA SUBCUENTA DE COMPENSACIÓN. Los recursos que financian la compensación en el régimen contributivo provienen de la diferencia entre los ingresos por cotización de sus afiliados y el valor de las Unidades de Pago por Capitalización - UPC - que le serán reconocidos por el sistema a cada Entidad Promotora de Salud. Las entidades cuyos ingresos por cotización sean mayores que las Unidades de Pago por Capitalización reconocidas trasladarán estos recursos a la subcuenta de compensación, para financiar a las entidades en las que aquéllos sean menores que las últimas.

PARÁGRAFO. La Superintendencia Nacional de Salud realizará el control posterior de las sumas declaradas y tendrá la facultad de imponer las multas que defina el respectivo reglamento (Destacado del Juzgado).

⁷ ARTÍCULO 9o. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.

EPS demandante a título de UPC, es evidente que no se cuestiona un acto administrativo contentivo de obligaciones tributarias que establezca el monto, distribuya o asigne un tributo. Tampoco que resuelva excepciones contra el mandamiento de pago u ordene seguir adelante con la elección de este, 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 1989⁸, sino a la Sección Primera, pues el asunto no está asignado de forma expresa a ninguna de las otras secciones.

13. Por lo anterior el Despacho declarará la falta de competencia para conocer de la presente acción y ordenará remitir el expediente del asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que en su calidad de superior dirima el conflicto de competencias planteado.

14. A este último respecto, cabe anotar que el Juez Colegiado se ha pronunciado previamente al respecto de este debate, pero a pesar de ello no se ha adoptado una postura uniforme al respecto.

15. En efecto, cuando previamente se resolvió un conflicto de competencias adelantado también por este despacho contra el Juzgado 6 Administrativo de Bogotá respecto del proceso con radicado 11001333704220200022700, al que le fue asignado inicialmente el radiado 25000231500020200292400 ante el TAC, mediante auto del 5 de abril de 2021 la Subsección B de la Sección Tercera de ese tribunal, con ponencia del magistrado Franklin Pérez Camargo, estableció que el pago que a las EPS se realiza como contraprestación de los servicios de salud a la comunidad tiene una naturaleza eminentemente prestacional, a diferencia de los aportes que los contribuyentes pagan- a través de las EPS- al Estado, cuya naturaleza jurídica es tributario en tanto contribución, en ese caso parafiscal. En tal orden de ideas, comprendiendo que los actos allí demandados carecían de naturaleza tributaria, resolvió asignar el conocimiento del asunto a la Sección Primera, por el factor residual.

16. No obstante lo anterior, dado un yerro en el sistema de reparto, el mismo asunto fue repartido nuevamente en el TAC ya bajo el radicado

⁸ Al respecto, ver autos de fechas 2 de marzo de 2017 y 27 de abril de 2017, proferidos por la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca bajo ponencia del Magistrado José Antonio Molina Torres, dentro de los procesos con número de radicación 250002337000 2016 02079 00 y 250002337000 2015 01487 00.

25000231500020210049800 y esta vez ante la Sección Segunda Subsección "A", la cual en auto del 25 de agosto de 2021, con ponencia del magistrado José María Armenta Fuentes, resolvió asignar el asunto a la Sección Cuarta, entendiendo que dado que los recursos del SGSS son de naturaleza parafiscal, las UPC constituyen por sustracción de materia un tributo.

17. Así las cosas, dada la existencia de dos decisiones opuestas en la materia, se comprende que el debate no ha sido aun zanjado de forma definitiva por el competente, de modo que lo procedente será proponer el conflicto negativo de competencias correspondiente a fin de que lo dirima el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ejercicio de sus facultades y competencias.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo de Bogotá,

RESUELVE:

Primero. Declarar que por distribución administrativa no corresponde al Juzgado 42 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D. C. conocer del presente proceso.

Segundo. Promover conflicto negativo para conocer del presente asunto con el Juzgado 06 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C.

Tercero. Remitir el expediente del asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que en su calidad de superior funcional dirima el conflicto 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 1 y 3 del Decreto 806 de 2020 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@asmetsalud.com
- 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.

La atención al público se prestará preferentemente a través de la ventanilla virtual del Despacho de lunes a viernes entre las 8:00 a.m. y las 12:00 m. haciendo uso de la plataforma Microsoft Teams.

Para acceder a la plataforma virtual debe dirigirse a la página de la Rama Judicial en el micrositio del Juzgado haciendo clic [aquí^{\[2\]}](#).

La atención telefónica será prestada a través del número celular 3134895346 a lo largo de la jornada laboral, de lunes a viernes entre las 8:00 am y la 1:00 pm y las 2:00 pm y 5:00 pm.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZ

Firmado Por:

Ana Elsa Agudelo Arevalo
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 042 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Código de verificación: **1508c0124dedbf2b61ab8d73872228cf6e35c602d02e39dc2f45abb912274225**

Documento generado en 05/02/2022 04:47:34 PM

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

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