

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO TREINTA Y DOS LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.

REF.: GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA

RADICADO: No. 11001 31 05 032 2020 00252 00

DEMANDANTE: HENRY ARBOLEDA CARVAJAL

**DEMANDADA: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA
GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES**

Bogotá D.C., seis (06) de octubre de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 14 de la Ley 1149 de 2007, en armonía con el artículo 15 del Decreto 806 del 04 de junio de 2020, el Juzgado Treinta y Dos Laboral del Circuito de Bogotá procede a resolver el grado jurisdiccional de consulta en favor de HENRY ARBOLEDA CARVAJAL, en virtud de la sentencia proferida el tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020) por el Juzgado Séptimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, dentro del proceso ordinario que el demandante promovió contra la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES.

ANTECEDENTES

El demandante pretende que se declare que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES (en adelante ADRES) recibió “*doble pago por cotizaciones al sistema general de seguridad social en salud*” entre los periodos comprendidos del 30 de abril de 2009 a 31 de diciembre de 2009, 15 de enero de 2010 a 31 de

diciembre de 2010 y 01 de marzo de 2011 a 31 de diciembre de 2011. En consecuencia, se condene a la ADRES a restituirle los aportes que configuraron el “*doble pago*” durante los periodos referidos debidamente indexados y las costas procesales.

Como sustento de sus pretensiones, el promotor del juicio manifestó que fue contratista de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP entre el 30 de abril de 2009 y 31 de diciembre de 2009; 15 de enero de 2010 y 31 de diciembre de 2010; y 01 de marzo de 2011 y 31 de diciembre de 2011; que demandó a la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de “*obtener la declaración de una relación de carácter laboral*”; que, mediante sentencia del 11 de febrero de 2016, el Juzgado Veintidós Administrativo de esta ciudad “*declaró la existencia de una relación de carácter laboral entre Henry Arboleda Carvajal y la Escuela Superior de Administración Pública ESAP*”, decisión confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 28 de septiembre de 2017; que la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, en cumplimiento de lo dispuesto por las autoridades judiciales mencionadas, expidió el acto administrativo No. 2634 del 18 de julio de 2018, ordenando “*pagar a la E.P.S. COMPENSAR la suma de ONCE MILLONES VEINTIÚN MIL NOVECIENTOS PESOS (11,221.900.00) M/L, con cargo a la seguridad social en salud relacionada con los aportes del señor Henry Arboleda Carvajal, por los periodos comprendidos entre el 30 de abril de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2009; entre el 15 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2010 y entre el 1 de marzo de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2011*”, lo que se llevó a cabo el 27 de julio de 2018; que se encuentra afiliado a la EPS Compensar desde el 09 de septiembre de 2013, pues, con anterioridad, se encontraba afiliado a la EPS Humana Vivir - entidad actualmente liquidada -, donde cotizó y pagó los aportes “*durante los periodos comprendidos entre enero de 2009 a diciembre de 2009, enero de 2010 a diciembre de 2010 y enero de 2011 a diciembre de 2011*”. Así pues, estima que “*existe una doble erogación pecuniaria efectuada al sistema de seguridad social en salud, por concepto de aportes en seguridad social en salud, durante los periodos comprendidos entre enero de 2009 a diciembre de 2009, enero de 2010 a diciembre de 2010 y enero de 2011 a diciembre de 2011*” y, a pesar de haber solicitado la devolución de los recursos a la EPS Compensar y a la ADRES - mediante derechos de petición radicados el 09 de noviembre de 2018 y 14 de enero de 2019, respectivamente -, sus requerimientos fueron resueltos negativamente.

La demanda fue radicada el 28 de mayo del año anterior y, por reparto, su conocimiento le correspondió al Juzgado Séptimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, quien la admitió mediante proveído del 04 de octubre de 2019. La Procuraduría General de la Nación - PGN y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE fueron notificadas el 10 de octubre de 2019; por su parte, la ADRES fue enterada de la demanda el día 16 del mismo mes y año.

Al dar contestación a la demanda, la entidad enjuiciada únicamente aceptó que Arboleda Carvajal radicó derecho de petición el 14 de enero de 2019 solicitando el reintegro de once millones doscientos veintiún mil novecientos pesos (\$11.221.900.00) y que su reclamación fue desestimada. Respecto de los demás hechos adujo que no le constaban o le constaban parcialmente.

Frente a las pretensiones, la ADRES se opuso a la totalidad por considerar que carecen de fundamento legal y constitucional, pues, *“cuando los aportantes efectúan pagos erróneamente al SGSSS, le corresponde a la entidad recaudadora, es decir a la EPS (...), previa solicitud realizada por estos dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de pago, determinar la procedencia del reintegro y presentar ante el entonces FOSYGA hoy ADRES la solicitud de devolución de cotizaciones en los términos previstos en la normativa vigente y a través de los formatos establecidos para surtir el trámite de devolución de cotizaciones correspondiente (...) Conforme a lo anterior (...) la devolución de aportes efectuados erróneamente al SGSSS se encuentra compilado por el Decreto 780 de 2016, según el cual, quienes cuentan con la facultad para determinar y solicitar al entonces FOSYGA hoy ADRES su devolución dentro del término de 12 meses allí establecido, son las Entidades Promotoras de Salud recaudadoras o las EOC y no el aportante”*. En ese sentido, propuso como excepciones las de inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido.

DECISIÓN DE INSTANCIA

El Juzgado Séptimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, mediante sentencia proferida el 03 de agosto de 2020, resolvió:

PRIMEO. – DECLARAR probada la excepción de *INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN*, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído, y en consecuencia:

SEGUNDO. – ABSOLVER a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, de las pretensiones incoadas en su contra.

TERCERO. – COSTAS en esta instancia a cargo de la parte actora. Inclúyase en la liquidación respectiva, la suma de \$100.000 por concepto de agencias en derecho.

CUARTO. – REMITASE el expediente a la Oficina Judicial – Reparto, para que se surta la consulta de la presente providencia ante los Jueces Laborales del Circuito de esta Ciudad.

COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el artículo 69 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 14 de la Ley 1149 de 2007, este Juzgado es competente para dirimir el grado jurisdiccional de consulta concedido en favor del demandante por parte del Juzgado Séptimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá en decisión del 03 de agosto del año en curso.

ALEGATOS

Mediante providencia del 17 de septiembre pasado se admitió el grado jurisdiccional de consulta y, por el término común de cinco (5) días, se le corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 806 del 04 de junio de 2020.

La ADRES, por intermedio de apoderado judicial, dentro del término concedido alegó de conclusión manifestando que el fallo del *A quo* se encuentra ajustado a derecho, pues se fundó en la normatividad que regula la devolución de aportes, el material probatorio recaudado y los argumentos expuestos por la entidad. Además, el Juez de instancia protegió los recursos del sistema general de la salud.

Reiteró que de conformidad con el Decreto 780 de 2016, cuando se efectúan pagos erróneos al Sistema General de Seguridad Social en Salud, le corresponde a la EPS, previa solicitud del aportante dentro de los 12 meses siguientes al pago, “determinar la procedencia del reintegro y presentar ante el entonces FOSYGA hoy ADRES la solicitud de devolución de cotizaciones en los términos previstos en la normativa vigente”, por tanto, quienes tienen la facultad para determinar la devolución en el término fijado, son las entidades recaudadoras (EPS) y no los aportantes.

Desde esa óptica, la entidad demandada aduce que como el demandante no elevó la solicitud dentro de los doce (12) meses siguientes al pago erróneo y no está legitimado en la causa, no es dable acceder a la devolución pretendida.

Por su parte, el extremo promotor del juicio no presentó alegatos de conclusión.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

Se circunscribe en determinar si a HENRY ARBOLEDA CARVAJAL le asiste derecho a que la ADRES le devuelva las cotizaciones que efectuó al Sistema General de Seguridad Social en Salud durante los periodos comprendidos del 30 de abril de 2009 a 31 de diciembre de 2009, 15 de enero de 2010 a 31 de diciembre de 2010 y 01 de marzo de 2011 a 31 de diciembre de 2011 por haberse configurado un “doble pago”. En esa medida, el Juzgado deberá confirmar, modificar o revocar la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá el tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020).

CASO CONCRETO

En el *sub judice* se encuentra acreditado que el Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 11 de febrero de 2016, resolvió: “(...) Segundo: Declárese la nulidad del acto administrativo (...) por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del señor

HENRY ARBOLEDA CARVAJAL (...) Tercero: Como consecuencia de la declaración anterior, y a título de restablecimiento del derecho se condena a la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, a reconocer y pagar a favor del señor HENRY ARBOLEDA CARVAJAL (...) el valor equivalente a las prestaciones sociales devengadas por un empleado público en similar situación (...) durante el periodo que prestó sus servicios (30 DE ABRIL DE 2009 al 31 DE DICIEMBRE DE 2009, 15 DE ENERO DE 2010 HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2010 Y 1 DE MARZO DE 2011 HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011), liquidados conforme a los honorarios pactados en cada uno de los contratos de prestación de servicios, es decir la administración tendrá en cuenta los pagos realizados al demandante durante todos los meses que discurrieron durante la duración de los contratos y por el lapso señalado en cada uno de los contratos, así como el pago de los aportes por dicho periodo a las entidades de Seguridad Social en la proporción que legalmente corresponda al empleador (...); que la anterior decisión fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda - Subsección "B", el 28 de septiembre de 2017; que la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, por medio de la Resolución SC No. 2634 del 18 de julio de 2018, dispuso "(...) ARTÍCULO TERCERO: Ordenar al Grupo de Gestión de Tesorería de la ESAP girar la suma de ONCE MILLONES DOSCIENTOS VEINTIÚN MIL NOVECIENTOS PESOS (\$11.221.900,00) M/L, a la cuenta de COMPENSAR (...) por concepto de aportes legales de salud, correspondiente a los periodos de cotización entre el 30 de abril de 2009 al 31 de diciembre de 2009, entre el 15 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2010 y entre el 01 de marzo de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2011, incluyendo los intereses por mora."; que la ESAP, según certificado expedido el 09 de agosto de 2018, en cumplimiento de los fallos judiciales mencionados, giró en favor de la EPS Compensar la suma de \$11.221.900 el 27 de julio de 2018 (\$3.423.600 correspondiente a aporte y \$7.798.300 correspondiente a interés por mora); que ARBOLEDA CARVAJAL se encuentra afiliado a la EPS Compensar desde el 09 de septiembre de 2013; que, previo a afiliarse a la EPS Compensar, ARBOLEDA CARVAJAL se encontraba vinculado a Humana Vivir EPS S.A. - hoy liquidada -, entidad donde cotizó aportes a salud, en calidad de independiente, durante los periodos controvertidos; que el 22 de noviembre de 2018 Compensar EPS le negó al demandante la devolución de los \$11.221.900 que fueron transferidos por la ESAP en cumplimiento de las sentencias judiciales; que la ADRES, mediante el oficio S11421040219111525S000019399600 del 04 de febrero de 2019, resolvió negativamente la reclamación administrativa radicada por ARBOLEDA

CARVAJAL, por medio de la cual solicitaba la devolución de los aportes realizados del 2009 al 2011.

Verificado el lineamiento jurisprudencial y las normas que rigen la materia, el Despacho, de entrada, determina que la sentencia consultada habrá de confirmarse, por las razones que pasan a explicarse.

En primera medida, se tiene que el Art. 48 de la Carta Política define la seguridad social así: *“Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y **solidaridad**, en los términos que establezca la Ley.”*

Respecto al principio de solidaridad, la Corte Constitucional ha puntualizado que se trata de *“un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”*. *La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental”*¹

Ese criterio, en reiterada jurisprudencia, ha sido compartido por el órgano de cierre de la jurisdicción laboral, esto es, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Recientemente, en la Sentencia STL 5043 – 2020, M.P. Luis Benedicto Herrera Díaz, esa corporación señaló:

*“Es pertinente mencionar que la seguridad social en salud fue instituida para brindar a las personas una calidad de vida, mediante programas creados por el Estado para proporcionar la cobertura integral de las contingencias que puedan afectar la salud de los habitantes del territorio nacional. En virtud de ello, los artículos 2 y 3 de la Ley 100 de 1993 establecieron los principios de eficiencia, universalidad, integralidad y **solidaridad** que determinan que el Estado debe garantizar a todos los habitantes del territorio nacional, el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.”*

¹ Sentencia C – 767 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Aunado a lo anterior, el legislador estableció con precisión los principios que rigen el Sistema General de Seguridad Social, pues, en el en el Art. 153 de la Ley 100 de 1993 enlistó la universalidad, la solidaridad, igualdad, obligatoriedad, prevalencia de derechos, enfoque diferencial, equidad, calidad, eficiencia, participación social, progresividad, libre escogencia, sostenibilidad, transparencia, descentralización administrativa, complementariedad y concurrencia, corresponsabilidad, irrenunciabilidad, intersectorialidad, prevención y continuidad.

Ahora bien, resulta indispensable mencionar que, por disposición de la ADRES y en virtud del Art. 177 de la Ley 100 de 1993, una de las funciones de las Entidades Prestadoras de Salud es la de recaudar las cotizaciones de sus afiliados. En efecto, la norma mencionada dispone:

“Artículo 177. 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 Capitación al Fondo de Solidaridad y Garantía, de que trata el título III de la presente Ley.”

La naturaleza de las cotizaciones y/o aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, según lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencias SU – 480 de 1997, C – 828 de 2001, C – 1040 de 2003, C – 824 de 2004, C – 262 de 2013 y C – 066 de 2018, son públicas y con destinación específica, es decir que los recursos que reciben las EPS – cotizaciones, copagos, bonificaciones, etc – son parafiscales y no constituyen patrimonio para el afiliado, como quiera que ello transgrediría el Art.48 superior. Así, las contribuciones de los afiliados al SGSSS, conforme a los principios enunciados y en línea con lo dispuesto por los órganos de cierre en materia judicial, están destinadas a satisfacer las necesidades de la población y no pueden ser empleados para fines diferentes.

En ese sentido, el *A quo* acertó al concluir que, de ninguna manera, los aportes reclamados por el demandante le podían ser restituidos, como quiera que, se

itera, esas cotizaciones ya fueron destinadas a atender las necesidades del servicio de salud y asegurar la efectividad de esa garantía iusfundamental; adicionalmente, porque la destinación específica de esos recursos parafiscales impide que la ADRES pague las acreencias reclamadas, máxime cuando ello quebrantaría la prohibición consagrada en el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

Ahora bien, en segundo término y en concordancia con lo anterior, el Juzgado observa que la devolución de aportes pretendida actualmente se encuentra regulada por el Art. 2.6.4.3.1.1.8 del Decreto 2265 de 2017, que a la letra dispone:

“Artículo 2.6.4.3.1.1.8. Devolución de cotizaciones no compensadas. Cuando los aportantes soliciten a las EPS y EOC la devolución de pagos erróneamente efectuados, estas entidades deberán determinar la procedencia de la misma, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud del aportante.

De ser procedente, la solicitud detallada de devolución de cotizaciones la debe presentar la EPS o EOC a la ADRES el último día hábil de la primera semana del mes. La ADRES efectuará la validación y entrega de resultados y recursos dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de presentación.

Las EPS y EOC una vez recibidos los resultados y los recursos del procesamiento de la información por parte de la ADRES, deberán girar los recursos al aportante en el transcurso del día hábil siguiente.

Parágrafo 1. Los aportantes solo podrán solicitar ante la EPS y EOC la devolución de cotizaciones pagadas erróneamente dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de pago.

Parágrafo 2. La ADRES efectuará la devolución de aportes al prepensionado por el periodo cotizado, en los términos del artículo 2.1.8.4 del presente decreto.”

De conformidad con la norma en cita, los aportantes que hubieran efectuado pagos erróneos al SGSSS deben solicitar la devolución del dinero a las EPS (mientras no se hayan compensado los aportes), quienes determinarán la procedencia de la reclamación y, de ser así, la escalarán a la ADRES el último día hábil de la primera semana del mes para que, esa entidad, haga la validación correspondiente y, en el evento de que los resultados sean

favorables para los intereses del afiliado, lo comunicará a las EPS con el fin de que le restituyan los recursos. No obstante, se torna menester mencionar que ese trámite únicamente podrá realizarse dentro de los doce (12) meses siguientes al pago deficitario o errado.

Así las cosas, partiendo del hecho que la relación que vinculó al demandante con la ESAP tiene carácter laboral - según lo concluido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo -, el “*doble pago*” que reclama ARBOLEDA CARVAJAL se generó por las cotizaciones que éste efectuó como independiente en los periodos comprendidos entre el 30 de abril de 2009 a 31 de diciembre de 2009, 15 de enero de 2010 a 31 de diciembre de 2010 y 01 de marzo de 2011 a 31 de diciembre de 2011, por tanto, el término de que trata el parágrafo primero de la norma en cuestión feneció sin que el demandante hubiera elevado la solicitud ante su anterior EPS, es decir, Humana Vivir.

A lo anterior se suma que la devolución de aportes únicamente y excepcionalmente procede en los eventos que las cotizaciones no hubieran sido compensadas, lo que no sucede en el *sub examine*, como quiera que, revisada la documental que reposa en el plenario, los aportes realizados por ARBOLEDA CARVAJAL durante los periodos controvertidos se encuentran compensados, lo que a todas luces impide acceder a las suplicas elevadas.

En tercer lugar, este estrado judicial comparte la tesis del Juez de instancia según la cual el debate suscitado debió dirimirse en el proceso judicial adelantado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, donde el accionante se encontraba facultado para solicitar al Juez Administrativo la restitución y/o el reconocimiento de las cotizaciones que realizó como independiente entre los años 2009 y 2011. No se puede perder de vista que las cotizaciones efectuadas por ESAP a Compensar EPS se realizaron en cumplimiento de una orden judicial y, en esa medida, la reclamación del demandante pretende revivir un debate que ya fue decidido por una autoridad judicial.

Finalmente, no sobra advertir que el demandante pretende que se le reintegre el valor cancelado por la ESAP, no estando legitimado para solicitar dicho reintegro pues la acción le corresponde a quien efectuó el pago, y en esa

medida el reintegro hubiera sido factible respecto de los pagos efectuados por ARBOLEDA CARVAJAL como independiente y no los efectuados por la ESAP como empleador que incluían intereses de mora.

En consecuencia, como bien lo concluyo el *A quo* y en atención a los medios exceptivos formulados por la ADRES en el proceso de la referencia, el Despacho encuentra probada la excepción denominada inexistencia de la obligación y, por consiguiente, se confirmará la sentencia consultada.

Sin costas por no haberse causado en el grado jurisdiccional de consulta.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Dos Laboral del Circuito de Bogotá, administrando justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la ley,

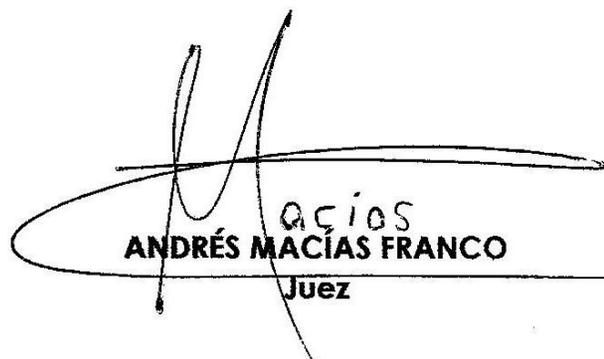
RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020) por el Juzgado Séptimo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá, dentro del proceso ordinario que promovió **HENRY ARBOLEDA CARVAJAL** contra la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES**, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO: SIN COSTAS por no haberse causado.

TERCERO: En firme el presente proveído, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANDRÉS MACÍAS FRANCO
Juez