

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD**

Medellín, veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>DEMANDANTE</b>	CONJUNTO COMERCIAL ALMACENTRO P.H.
<b>DEMANDADO</b>	EPS Y MEDICINA PREPAGADA SURAMERICANA S.A
<b>RADICADO</b>	05001-33-33-003- <b>2021-00073-00</b>
<b>ASUNTO</b>	Declara falta de Jurisdicción. Régimen de seguridad social. Jurisdicción Ordinaria laboral es la competente.
<b>INTERLOCUTORIO</b>	<b>076</b>

El **CONJUNTO COMERCIAL ALMACENTRO P.H.**, obrando por medio de apoderado judicial, interpone demanda contra la **EPS Y MEDICINA PREPAGADA SURAMERICANA S.A**, en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, por la cual pretende se declare la nulidad de los actos por los cuales se negó la devolución de aportes realizados para los periodos de enero de 2017 a enero de 2020, toda vez que *"el artículo 114-1 del Estatuto Tributario (También introducido por la Ley 1819 de 2016), consagra que las personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta se encuentran exoneradas del pago de aportes al SENA, al ICBF y cotizaciones al régimen contributivo en salud, respecto de los empleados que devenguen menos de 10 smlmv."*

Señala que el 16 de septiembre de 2019, la parte demandante a través de apoderado, presentó ante EPS SURA solicitud de devolución de aportes parafiscales y el 22 de septiembre de 2020, EPS SURA notificó electrónicamente su respuesta a la solicitud de devolución de parafiscales, mediante la cual indica

*que "No es procedente la devolución de los periodos de enero de 2017 a enero de 2020, de acuerdo con lo expresado en el artículo 2.6.4.3.1.1.6. del Decreto 2265 de 2017, por tratarse de aportes que fueron compensados correctamente por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES."*

Ante dicha negativa se interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto el 03 de octubre de 2020, indicando que *"se reitera que su solicitud de devolución de aportes no puede ser satisfecha por parte de la EPS, por tratarse de aportes ya compensados que, para la fecha de solicitud de la devolución, el tiempo otorgado para su corrección ya había superado los 6 meses. De igual modo, se reitera que la devolución de aportes a la que hace referencia el artículo 2.6.4.3.1.1.8 del Decreto 2265 de 2017 no soporta su solicitud pues este artículo define el procedimiento que precede la devolución de aportes 'no compensados'."*

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Problema jurídico**

El problema jurídico a resolver consiste en: **i)** determinar si la jurisdicción en lo contencioso administrativo tiene asignado el conocimiento de los conflictos jurídicos suscitados entre entidades administradoras o prestadoras de los servicios de la seguridad social, con ocasión a actos derivados de sus funciones legales, y **ii)** en definitiva, establecer si el Juzgado tiene jurisdicción por competencia para conocer del asunto, o si debe remitirse a la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social.

Para resolver el problema se tratarán los siguientes temas: **i)** capacidad de obrar en nombre del Estado como Juez; **ii)** etapas del proceso ordinario contencioso administrativo, **iii)** régimen jurídico de los servidores públicos, **iv)** Seguridad Social y Sistema Integral de Seguridad Social – Definición y objeto; **v)** el reparto de la competencia entre la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la ordinaria – laboral - para conocer de asuntos laborales y de seguridad social; **vi)** el caso concreto.

## **2. Seguridad Social y Sistema Integral de Seguridad Social – Definición y objeto.**

El artículo 48 de la Constitución Política consagró como derecho fundamental la garantía a todos los habitantes del derecho irrenunciable a la seguridad social, en los siguientes términos:

“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. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.”

En desarrollo del precepto constitucional anterior, se crea el Sistema Integral de Seguridad Social, por medio de la Ley 100 de 1993, y el cual se define como *“el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.”*

Así mismo, la misma Ley 100 de 1993, en su primer artículo, establece el objeto del sistema de seguridad social integral, que se concreta en *“garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten. El sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta Ley, u otras que se incorporen normativamente en el futuro.”*

### **3. El reparto de la competencia entre la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la ordinaria – laboral - para conocer de asuntos laborales y de seguridad social.**

**3.1.** Con referencia al objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y de los asuntos que le corresponde conocer, el artículo 104 de la ley 1437 de 2011, dice:

**"ART. 104. De la jurisdicción de lo contencioso administrativo.** *La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*

*Igualmente conocerá de los siguientes procesos:*

1. (...).

**4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.**  
(Subrayas y negrillas del despacho)

En **materia de seguridad social**, si bien es cierto doctrinariamente se debate sobre la autonomía del derecho de la seguridad social, estima el Juzgado **que también es un conflicto de naturaleza laboral**, teniendo en cuenta precisamente el origen laboral del derecho a la seguridad social. La norma del numeral 4º del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, le asigna a la jurisdicción en lo contencioso administrativo el conocimiento de los asuntos de "*...la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público*", y cuando se hace referencia a "*...de los mismos*", interpreta el Juzgado que con ello se **especifica** a aquellos servidores públicos de relación legal y reglamentaria, esto es, **a los empleados públicos**.

**3.2** De conformidad con los criterios que determinan el objeto de la jurisdicción, que se pueden extraer de las reglas establecidas en los artículos 104 y 105 de la Ley 1437 de 2011, para que el conflicto de la seguridad social, que es de naturaleza laboral, corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo deben concurrir los siguientes presupuestos:

**a)** Que en el conflicto sea parte un empleado público.

**b)** Que el régimen del empleado esté administrado por una persona de derecho público.

**3.3.** Por su parte, el artículo 2º del Código de Procedimiento Laboral<sup>1</sup>, modificado por la Ley 712 de 2001, preceptúa que la Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de los asuntos allí determinados, entre otros, de *“los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en un contrato de trabajo”* (numeral 1º).-Negrilla fuera del texto.- Y de acuerdo con la misma Ley, además conoce:

*“4. Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan”.*

Téngase en cuenta que el numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del trabajo y de la Seguridad Social, fue modificado por el artículo 622 del Código General del Proceso, en los siguientes términos:

**“Art. 622.** *Modifíquese el numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, el cual quedará así:*

*“Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”.*

Significa lo anterior que *“el legislador decidió mantener la doble jurisdicción en materia de la seguridad social y pensiones, a partir de la diferenciación existente entre la relación de trabajo de naturaleza legal y reglamentaria y la de carácter contractual”<sup>2</sup>*, y la naturaleza pública o privada de la administradora del régimen. Por regla general se asignó a la jurisdicción Ordinaria-Laboral y de Seguridad Social, las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se presenten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, con las siguientes excepciones: **a)** los señalados en el numeral 4º del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, y **b)** los de responsabilidad médica, y **c)** los relacionados con contratos.

<sup>1</sup> Conforme con el artículo 1º de la Ley 712 de 2001, el Código de Procedimiento Laboral se denomina “Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad social”.

<sup>2</sup> ARBOLEDA PERDOMO, José Enrique. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, segunda edición, Editorial LEGIS, Bogotá, D.C., 2012, pág. 177.

Adicionalmente, la sentencia C-1027 de 2002 se pronunció sobre el alcance de la regla contenida en el numeral 4º del artículo 2º de la ley 712<sup>3</sup>, y estableció dos subreglas al respecto:

i) Todo litigio que se origine en el interior del Sistema General de Seguridad Social, independientemente de la relación jurídica y la naturaleza del acto jurídico controvertido, es del conocimiento de la justicia ordinaria;

ii) En tanto que, los que se den al margen de dicho Sistema, serán conocidos por los jueces ordinarios o administrativos en razón a la relación jurídica y la naturaleza del acto jurídico controvertido.

**3.4** En este orden de ideas, y así lo ha compartido el Consejo Superior de la Judicatura<sup>4</sup>, es viable concluir que sobre la jurisdicción ordinaria laboral recae conocimiento de todos los conflictos relativos a la seguridad social, modificándose así de manera parcial el numeral 4 del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para adjudicar nuevamente a la justicia del trabajo o jurisdicción laboral el conocimiento de tales asuntos.

---

<sup>3</sup> En dicha providencia, la Corte Constitucional señala que "es de anotar que en lo esencial el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 es mutatis mutandi igual al artículo 2º de la ley 362 de 1997, que acogió en forma más explícita la exégesis que las altas Corporaciones de justicia le habían impartido. Valga recordar que en esas sentencias se precisó que después de la expedición de Ley 100 de 1993, para los efectos del sistema de seguridad social integral no es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo ni los actos que reconocieron o negaron un derecho sustancial en esa materia, sino la relación afiliado, beneficiario o usuario, con la respectiva entidad administradora o prestadora de servicios de seguridad social integral. Por tanto, es la materia de la controversia lo que define la jurisdicción competente y no el status jurídico del trabajador. Igualmente se destacó que el legislador en ejercicio de la libertad política de configuración de normas jurídicas y en armonía con los artículos 150-23 y 228 Superiores, tiene un amplio margen de decisión para distribuir una competencia judicial dentro de las distintas jurisdicciones estatales, a fin de que una precisa autoridad judicial ejerza la jurisdicción del Estado en un asunto previamente señalado, bajo estrictos contornos de protección de la vigencia y primacía del debido proceso (C.P. art. 29). Por tanto, bien podía el legislador en ejercicio de esas innegables potestades asignar la competencia a la jurisdicción ordinaria para conocer de las controversias referentes a sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de su relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan. Conviene precisar que a contrario sensu, en lo que no conforma el sistema de seguridad social integral por pertenecer al régimen de excepción de la aplicación de la Ley 100 de 1993 o los regímenes especiales que surgen de la transición prevista en este ordenamiento legal, se preservan las competencias establecidas en los Códigos Contencioso Administrativo y Procesal del Trabajo, según el caso, y por tanto sí influye la naturaleza de la relación jurídica y los actos jurídicos que se controviertan, en la forma prevenida en los respectivos estatutos procesales."

<sup>4</sup> Al respecto, APUNTES SOBRE LA RESOLUCION DE CONFLICTOS DE JURISDICCIONES. Dr. HENRY VILLARRAGA OLIVEROS. Magistrado de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Consejo Superior de la Judicatura.

Así las cosas, los jueces laborales, deberán conocer de las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras; salvo que esos conflictos se deriven de asuntos de responsabilidad médica o de contratos, pues a partir de ello su atención le corresponderá a los jueces civiles o administrativos, según corresponda, y los previstos en el artículo 104 numeral 4 del C.P.A.C.A.

#### **4. El caso concreto**

La controversia por sobre la cual se fundamenta la demanda instaurada por el **CONJUNTO COMERCIAL ALMACENTRO P.H.** contra la **EPS Y MEDICINA PREPAGADA SURAMERICANA S.A**, versa en su fondo sobre un conflicto referente a la devolución de aportes realizados por la primera al Sistema de Seguridad Social en Salud, por estimar que se encuentran exentos de dicha obligación legal por precepto expreso del Estatuto Tributario. Es de advertir, que no se trata de un asunto de los que se enlistan en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011.

Como ya se expuso, el conocimiento de las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo las excepciones ya expuestas, corresponde a la Jurisdicción Ordinaria Laboral, en especial, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 622 del Código General del Proceso, que modificó el numeral 4º del artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

En suma, el Juzgado carece de jurisdicción por competencia para conocer del asunto de la referencia, y estima que la misma está radicada en la jurisdicción ordinaria – Laboral y de Seguridad Social, en cabeza del Juzgado Laboral del Circuito de Medellín – Reparto.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se declarará la falta de jurisdicción por competencia y se ordenará remitir el expediente al competente, a la mayor brevedad posible.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

**RESUELVE**

- 1. DECLARAR la FALTA DE JURISDICCIÓN,** para conocer del proceso que se inició con demanda del **CONJUNTO COMERCIAL ALMACENTRO P.H** en contra de la **EPS Y MEDICINA PREPAGADA SURAMERICANA S.A.**
- 2. ESTIMAR** que el conocimiento del caso corresponde a la **jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social,** en cabeza de los **JUZGADOS LABORALES DEL CIRCUITO DE MEDELLIN – REPARTO-**
- 3. ORDENAR REMITIR** el expediente a los competentes, por intermedio de la Oficina de Apoyo Judicial, a la mayor brevedad posible.

**NOTIFIQUESE**

  
**JOSE IGNACIO MADRIGAL ALZATE**  
**JUEZ**

CGM

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD**

**CERTIFICO:**

Que en la fecha el auto anterior se notificó por **ESTADO ELECTRÓNICO Y SE ENVIÓ UN MENSAJE DE DATOS A QUIENES SUMINISTRARON SU DIRECCIÓN ELECTRÓNICA,** de conformidad con lo dispuesto en los artículos 201 y 205 del C.P.A.C.A.

Medellín, **01 DE MARZO DE 2021.** Fijado a las 8 a.m.

**BEATRIZ HELENA TRUJILLO BETANCOURT**  
Secretaria

ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: CONJUNTO COMERCIAL ALMACENTRO P.H.  
DEMANDADO: EPS Y MEDICINA PREPAGADA SURAMERICANA S.A  
RADICADO: 05001-33-33-003-2021-00073-00