

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CINCUENTA Y NUEVE (59) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
- SECCIÓN TERCERA -

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

Medio de Control:	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado:	11001 33 43 059 2022 00312 00
Demandante:	COOPERATIVA DE EDUCACIÓN REYES PATRIA
Demandado:	NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANITAS S.A.S.
Asunto:	Declara falta de competencia - Conflicto de competencia – Remite Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Enlace	11001334305920220031200 (P)

Procede el Despacho a estudiar sobre la admisión de la demanda de reparación directa presentada a través de apoderado judicial por la **COOPERATIVA DE EDUCACIÓN REYES PATRIA** en contra del **NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD** con el fin reintegrar a su favor los dineros cancelados por cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud, a cargo del empleador, desde el mes de diciembre de 2016 hasta agosto de 2019. Pretensión que fundamenta en lo consagrado en el artículo 204 de la Ley 1955 de 2019, que conservó la exoneración de aportes parafiscales a las cooperativas, y en una sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado proferida el 30 de julio de 2020.

El proceso de la referencia fue asignado por reparto a esta Sede Judicial, en virtud de la remisión efectuada por el Juzgado 40 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por auto del 21 de septiembre de 2022, a través del cual ese despacho declaró la falta de competencia.

Sin embargo, una vez analizada la demanda, considera el Despacho que carece de competencia para conocer del asunto, con fundamento en las siguientes:

I. CONSIDERACIONES

Advierte el Despacho que la controversia gira entorno a que se reintegre a favor de la accionante los dineros cancelados por cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud, a cargo del empleador, desde el mes de diciembre de 2016 hasta agosto de 2019. Pretensión que fundamenta en lo consagrado en el artículo 204 de la Ley 1955 de 2019, que conservó la **exoneración de aportes parafiscales** a las cooperativas, y en una sentencia del Consejo de Estado proferida el 30 de julio de 2020.

En este sentido, respecto a la naturaleza de los aportes parafiscales, la Corte Constitucional en Sentencia C-536 de 2006, señaló:

“Como bien ha reconocido esta Corporación, la Constitución de 1991 no es unívoca y precisa en lo que se refiere a la denominación de los tributos. Así, por ejemplo, en ocasiones la palabra tributo es usada como un género que comprende las distintas modalidades de gravámenes, mientras que en otras ocasiones la Carta la utiliza para diferenciar los ingresos tributarios de los no tributarios. Igualmente, la palabra contribuciones a veces abarca los impuestos y los recursos parafiscales, mientras que en otras ocasiones la Constitución parece emplearla específicamente para referirse a las contribuciones parafiscales. No obstante, una interpretación sistemática de la Constitución permite diferenciar los conceptos de tasa, impuesto y contribución, los cuales “si bien son todos fruto de la potestad impositiva del Estado, tienen cada uno características propias que los diferencian”.

En una reciente decisión se sintetizaron de la siguiente manera los rasgos distintivos de las tres modalidades tributarias:

(...) En cuanto a las contribuciones parafiscales, se ha señalado que:

- tienen carácter obligatorio;*
- afectan sólo a un grupo determinado de personas cuyos intereses son comunes y sus necesidades se satisfacen con los recursos recaudados;*
- no hacen parte del presupuesto nacional y tienen una destinación concreta y específica;*
- cuando tales recursos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, se incorporan al mismo pero únicamente con el objeto de registrar la estimación de su cuantía y en un capítulo aparte de las rentas fiscales.”*

Sobre las contribuciones o recursos parafiscales, se destaca lo precisado por la Corte Constitucional en sentencia SU-480 de 1997, a través de la cual la Corte advirtió que los recursos que las EPS reciben –recaudan- por concepto de cotizaciones, copagos, bonificaciones y similares son recursos parafiscales que, en consecuencia, deben ser administrados en cuentas diferentes a las de los recursos propios de las EPS.

Así mismo, atendiendo lo señalado en el artículo 54 de la Ley 383 de 1997, el Consejo de Estado ha sostenido que *“las normas de procedimiento, sanciones, determinación, discusión y cobro contenidas en el libro quinto del Estatuto Tributario Nacional, son las aplicables a la administración y control de las contribuciones y aportes inherentes a la nómina, tanto del sector privado como del sector público, por tanto debe acudirse a las normas que regulan el procedimiento tributario para efectos de su administración y control”*¹.

En estos mismos términos, el Consejo de Estado² ha indicado frente a la naturaleza de los aportes parafiscales:

“En cuanto a la naturaleza jurídica de las contribuciones parafiscales el artículo 29 del Estatuto Orgánico las define como: “[...] gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para el beneficio del propio sector”. Ahora bien, de esta definición se

¹ “Consejo de Estado Sección Cuarta. Sentencia del 19 de mayo de 2016 proferida dentro del expediente 20711. Consejera Ponente Martha Teresa Briceño de Valencia (E).

² CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. CONSEJERA PONENTE (E) Dra MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA. Providencia de 30 de agosto de 2016, Radicación No. 25000-23-37-000-2015-01345-01 (22213). Actor PPC S.A Ddo. UGPP

deriva el tratamiento tributario que les da la ley pues son erogaciones obligatorias en las que debe incurrir el contribuyente con fundamento en el poder impositivo del Estado, se establecen por medio de una ley y se imponen en interés de un determinado grupo social responsable de asumir su pago.”

Descendiendo al caso en concreto, las pretensiones del medio de control y de la solicitud de conciliación, consisten en la solicitud de reintegro de los dineros cancelados por cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud, a cargo de la demandante COOPERATIVA DE EDUCACIÓN REYES PATRIA pretensiones que se soporta en lo consagrado en la Ley 1819 de 2016, artículo 204 de la Ley 1955 de 2019 que conservó la exoneración de aportes parafiscales a las Cooperativas que establecía la Ley 1943 de 2018

En virtud de lo anterior, teniendo en cuenta que los aportes cuya devolución se pretende está referidos específicamente a dineros cancelados por cotizaciones al régimen contributivo de salud a cargo del empleador desde el mes de julio de 2017 hasta agosto de 2019, tal y como lo advirtió la Procuraduría 177 Judicial I para Asuntos Administrativos, constituye una contribución parafiscal, gravamen especial de naturaleza tributaria, implica que nos encontramos frente a un asunto **de carácter tributario, es decir no se derivan de una controversia relacionada con la responsabilidad administrativa y extracontractual del Estado.**

En virtud de lo anterior, es necesario indicar que existe una distribución de las competencias a nivel interno de la jurisdicción contenciosa administrativa, la cual responde a los criterios de especialización contemplados en los artículos 109 numeral 6º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 35 numeral 5º de la Ley 270 de 1996 y Acuerdo N°3345 de 2006, aplicable a las Corporaciones y Juzgados de lo Contencioso Administrativo, a fin de que cada una de las secciones en que se divide, salvo la sección primera, asuman el conocimiento de los negocios que en razón a la naturaleza y por las normas aplicables son afines “*con el positivo propósito de que las decisiones y la jurisprudencia que de ellas emana sean lo más coherentes posibles, evitando así decisiones contradictorias*”.

Ahora bien, al derivarse la presente controversia de naturaleza tributaria, no se puede acudir directamente al medio de control de reparación directa o controversias contractuales, como quiera que el escenario natural debe ser el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en aras de estudiar previamente su legalidad frente a la decisión relacionada con la contribución parafiscal.

Al respecto es importante recalcar que de conformidad con el artículo 2º del Acuerdo N°3345 de 2006, los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá se encuentran distribuidos en secciones conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, el Decreto 2288 de 7 de octubre de 1989 determinó en el artículo 18 los asuntos que conoce cada sección, así:

"Artículo 18. Atribuciones de las secciones. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

Sección primera. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.
2. Los electorales de competencia del Tribunal.

3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986.

4. Las observaciones formuladas a los Acuerdos Municipales o Distritales y a los actos de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.

5. Las objeciones a los proyectos de Ordenanza o de Acuerdo, en los casos previstos en la ley.

6. Los conflictos de competencia administrativa asignados al Tribunal.

7. La revisión de contratos, de conformidad con la ley.

8. Los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985.

9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.

Sección segunda. Le corresponde el conocimiento de los procesos de nulidad y de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de competencia del Tribunal.

Sección tercera. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos de competencia del Tribunal:

1. De reparación directa y cumplimiento.
2. Los relativos a contratos y actos separables de los mismos.
3. Los de naturaleza agraria.

Sección cuarta. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.
2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley”.

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que si el argumento principal que define el medio de control por el cual se debe acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es la lesión de derechos subjetivos, el trámite a seguir es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de naturaleza tributaria, sin embargo como en el caso concreto no se trata de un asunto de carácter laboral, reparación directa o derivado de una controversia donde se ataque un procedimiento precontractual o un contrato estatal, sino de la devolución de los dineros cancelados por cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud, a cargo de la demandante COOPERATIVA DE EDUCACIÓN REYES PATRIA pretensiones que se soporta en lo consagrado en la Ley 1819 de 2016, artículo 204 de la Ley 1955 de 2019 que conserve la exoneración de aportes parafiscales a las Cooperativas que traía la Ley 1943 de 2018, el presente asunto es de conocimiento de la Sección Cuarta de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, por corresponderle conocer asuntos de naturaleza tributaria.

Igualmente, recuerda esta Sede Judicial que el fundamento de la pretensión invocada consiste en la decisión emitida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro del proceso 11001-03-27-000-2018-00014-00(23692), asunto de carácter tributario.

Finalmente, **considera pertinente destacar** lo considerado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado³ frente a la competencia de este tipo de controversia, que señaló:

“2. Competencia de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Decisión del 12 de septiembre de 2013, proceso 11001-03-27-000-2009-00018-00(17649)

El artículo 13 del Acuerdo 58 de 1991 [Reglamento del Consejo de Estado] distribuyó la competencia entre las Secciones según la especialidad de cada una. Sin embargo, a la Sección Primera le asignó una competencia residual, es decir que conoce de los asuntos que no están expresamente asignados a otras secciones.

Por su parte, a la Sección Cuarta le corresponde conocer, entre otros procesos, de los de «1. (...) simple nulidad que versen sobre actos administrativos relacionados con impuestos y contribuciones fiscales y parafiscales, excepto las tasas.»

Esta Sección tiene una competencia especializada en temas relacionados con impuestos, contribuciones fiscales y parafiscales, y si el tema discutido no está asignado a esta sala ni a ninguna otra que tenga definida su especialidad, corresponderá a la Sección Primera de esta Corporación.” (Negrillas y Subrayado por el Juzgado)

En virtud a lo anterior, considera este Despacho Judicial que carece de competencia para conocer el asunto de la referencia, por cuanto el asunto a tratar no corresponde a los temas que conoce la Sección Tercera, a la cual pertenece este Despacho, como quiera que la controversia pretende el cobro de unos valores relacionados con impuestos, contribuciones fiscales y parafiscales.

Teniendo en cuenta lo anterior, este despacho judicial declarará la falta de competencia y en virtud de los principios de celeridad y economía procesal, como ***promoverá el conflicto negativo de competencias, ordenados que de manera inmediata se remita el expediente expediente al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA***, para que sea resuelta dicha colisión, de conformidad con lo consagrado en el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011, que dispone:

“ARTÍCULO 158. CONFLICTOS DE COMPETENCIA. <Artículo modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Los conflictos de competencia entre los tribunales administrativos y entre estos y los jueces administrativos, de diferentes distritos judiciales, serán decididos, de oficio o a petición de parte, por el magistrado ponente del Consejo de Estado conforme al siguiente procedimiento:

Cuando un tribunal o un juez administrativo declaren su incompetencia para conocer de un proceso, por considerar que corresponde a otro tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.

Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente.

Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el magistrado ponente del tribunal administrativo respectivo, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo.

La falta de competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto.” (Negrillas y subrayado por el Juzgado)

Considerando lo anterior, el **JUZGADO CINCUENTA Y NUEVE 59 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la falta de competencia para conocer del presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: PROPONER el conflicto negativo de competencias.

TERCERO: REMITIR de manera inmediata el expediente al **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, para que sea resuelta dicha colisión, de conformidad con lo consagrado en el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: Para efectos de notificación, téngase en cuenta los siguientes correos:

contabilidad@reyespatria.edu.co

carlosalherrera740@gmail.com

Sin perjuicio de que pueda notificarse a cualquier otro canal de comunicación electrónico que repose en las bases de datos de la Secretaría de este Juzgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN DARÍO GUZMÁN MORALES |
JUEZ

JUZGADO CINCUENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C. – SECCIÓN TERCERA Por anotación en el estado No. 21 de fecha 16 de junio de 2023 fue notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00 A.M.	
 GLADYS ROCÍO HURTADO SUAREZ SECRETARÍA	