

República de Colombia



Rama Judicial

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA  
SUBSECCIÓN “B”**

Bogotá, D. C., treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Radicación No.:** 110013337-044-2018-00255-01  
**Demandante:** Aliansalud EPS  
**Demandado:** Administradora de Pensiones - Colpensiones  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Asunto:** Devolución de Aportes a Salud

**Magistrada Ponente:**  
**Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA**

**S E N T E N C I A**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, a quien le será reconocida personería para actuar en virtud del poder allegado, contra la sentencia proferida en el marco de la audiencia inicial practicada el 22 de enero de 2020, por el **JUZGADO CUARENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ- SECCIÓN CUARTA-** por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

**I. A N T E C E D E N T E S :**

***1.1. Pretensiones***

Con fundamento en las razones de hecho y de derecho que expone (fols. 68

y 69), solicita:

## **“II. PRETENSIONES**

Solicito que agotado el trámite pertinente se profieran las siguientes declaraciones y condenas:

- 1.** Que se declare la nulidad de las resoluciones expedidas por COLPENSIONES que se relacionan a continuación:
  - 1.1** Resolución No. GNR-132359 del 7 de Marzo del 2015 expedida por la Gerencia Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES.
  - 1.2** Resolución No. GNR-397303 del 9 de Diciembre del 2015 expedida por la Gerencia Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES
  - 1.3** Resolución No. GNR-226251 del 1 de agosto del 2016 expedida por la Gerencia Nacional de Reconocimiento de COLPENSIONES.
  - 1.4** Resolución No. VPB-38477 del 5 de Octubre del 2016 expedida por la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones de COLPENSIONES.
- 2.** Que como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se declare que COLPENSIONES no tenía derecho a ordenar a ALIANSALUD la devolución de los aportes realizados al Sistema General de Seguridad Social en Salud para los periodos de marzo y abril de 2015 por el cotizante por valor de \$564.000.
- 3.** Que si ALIANSALUD es obligada a pagar la suma prevista en los anteriores actos administrativos, se condene a COLPENSIONES a que restituya las sumas pagadas.
- 4.** Que a título de perjuicios, se condene a COLPENSIONES a pagar a ALIANSALUD, sobre la suma anterior, uno de los siguientes conceptos, calculados entre el momento de la erogación por parte de ALIANSALUD y la fecha de la sentencia:
  - i)** La tasa máxima de interés moratorio permitida en la Ley.
  - ii)** En subsidio del punto anterior, la aplicación del ajuste por IPC y el reconocimiento del interés legal del 6%.
  - iii)** En subsidio del punto anterior, la aplicación del ajuste por IPC.
- 5.** Que se ordene el cumplimiento de la sentencia y el pago de intereses moratorios, de acuerdo con lo establecido en los artículos 192 y 195 del CPACA.

6. Que se condene en costas a la parte demandada según lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA.” (sic)

### **1.2. Hechos**

Los narra la apoderada en la demanda y pueden resumirse así (fols. 111 - 112 al 114 cp):

1. Mediante Resolución nro. GNR-132359 del 7 de marzo del 2015, la Gerencia Nacional de Reconocimiento de Pensiones de COLPENSIONES ordenó a ALIANSALUD EPS el reintegro de unas sumas de dinero por aportes de salud por valor de \$564.000, notificada el 10 de mayo de 2016.
2. El 25 de mayo de 2016 la entidad demandante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución nro. GNR-132359 en mención.
3. Por medio de Resolución nro. GNR-226251 del 1 de agosto del 2016, COLPENSIONES resolvió el recurso de reposición y por medio de Resolución nro. VPB-38477 del 5 de Octubre del 2016, fue desatada la apelación, confirmando en todas y cada una de sus partes la Resolución nro. GNR-132359 del 7 de marzo del 2015.

## **II. DEMANDA :**

### **2.1. Normas violadas:**

- 2.1.1. el apoderado de la parte demandante invoca como violadas las siguientes disposiciones:

- Artículos 6, 13, 29 y 83 de la Constitución Política.
- Numerales 1, 2,4 y 7 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.
- Artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
- Artículo 12 del Decreto 1023 de 2011
- Artículo 111 del Decreto 019 de 2012
- Artículo 65 de Decreto 806 de 1998
- El Decreto 2727 de 2013

## ***2.2. Concepto de violación.***

La apoderada de ALIANSALUD E.P.S formula el concepto de violación en los siguientes términos (fols. 6 a 21):

### ***2.3.1. INFRACCIÓN EN LAS NORMAS EN QUE DEBÍA FUNDARSE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS***

Comienza por referirse a lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 4023 de 2011, el Decreto 4107 de 2011, los artículos 56, 177 y 205 y 218 de la Ley 100 de 1993 y los extractos de la Sentencia T-332 de 1994.

Frente a lo anterior, aduce que COLPENSIONES ordenó la devolución de las sumas erróneamente pagadas a ALIANSALUD E.P.S, un tiempo considerable después de realizados los aportes, cuando la entidad demandante se encontraba imposibilitada jurídicamente para dar solución efectiva a la Administradora de Pensiones, toda vez que el término para informar al FOSYGA acerca de la situación ya había precluido.

Por otro lado, cita el artículo 13 del Decreto 1161 de 1994 mediante el

cual se dictan normas del Sistema General de Pensiones, para afirmar que dicha disposición no facultó a COLPENSIONES para iniciar procesos administrativos tendientes a ordenar la devolución de los aportes a salud, por ende, las solicitudes que realice deberán ser tramitadas como cualquier otro aportante acogiéndose a las condiciones y términos dispuestos por las normas aplicables.

Por otro lado, expone que las funciones generales y específicas del Gerente Nacional de Reconocimiento no le permiten tomar determinaciones en relación con la devolución de mesadas pagadas por COLPENSIONES ni la persecución de los aportes pagados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

### *2.3.2. FALTA DE COMPETENCIA DE COLPENSIONES PARA EMITIR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS*

Arguye que COLPENSIONES profirió las resoluciones demandadas sin tener en cuenta que los aportes realizados al Sistema General de Seguridad Social en Salud no constituyen recursos propios de las Empresas Promotoras de Salud y que una vez llevado a cabo el proceso de compensación respecto de las sumas que no corresponden a las UPC, se transfieren al FOSYGA (hoy ADRES).

Advierte que es el FOSYGA la entidad encargada de devolver las cotizaciones que de manera equivocada han sido pagadas por el aportante, trámite sobre el cual los artículos 12 y 19 del Decreto 4023 de 2011 señalan un término preclusivo. Por consiguiente, las solicitudes que las EPS realicen por fuera del mismo, serán rechazados por el FOSYGA.

De ese modo, estima que los actos administrativos están viciados de nulidad al desconocer lo establecido en el referido Decreto.

### **III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:**

La ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES en oportunidad legal compareció al proceso por conducto de apoderado judicial que para el efecto constituyó, quien dio respuesta a la demanda en los siguientes términos (fols. 56 a 84):

Adujo que no es procedente acceder a las pretensiones de la demanda porque COLPENSIONES encontró que realizó doble aporte de cotización a ALIANSALUD EPS. Al respecto, indica que en el presente caso existe un patrón común, el cual consiste en la concurrencia de servidores públicos y trabajadores oficiales que estando activos en el servicio, percibieron a la vez una mesada pensional por concepto de pensión de vejez reconocida por la demandada, devengando al mismo tiempo dos asignaciones provenientes del Tesoro Público.

Lo anterior, reclama, vulnera los artículos 128 de la Constitución Política y 19 de la Ley 4 de 1992 que establecen que nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Luego, agrega, resulta palmario que tampoco es posible hacer una doble aportación a salud del erario público por una misma persona en un mismo periodo, ya que ello representa un detrimento al patrimonio estatal.

De la misma forma, menciona que al ser aplicado el artículo 12 del Decreto 4023 de 2011 y al declarar la nulidad de los actos, se incurre en violación del artículo 48 de la Constitución Política.

#### **IV. SENTENCIA APELADA:**

**EL JUZGADO CUARENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-** mediante sentencia proferida el 7 de julio de 2020 (fols. 193 a 206) declaró la nulidad de los actos administrativos acusados y a título de restablecimiento del derecho dispuso que ALIANSALUD EPS no tiene la obligación de devolver las sumas cobradas por COLPENSIONES en los actos administrativos nulitados. Las razones que sirvieron de fundamento para la anterior decisión son las que se resumen a continuación:

En primer lugar, el *a quo* esgrime que el artículo 12 del Decreto 4023 de 2011 y el artículo 1° del Decreto 674 de 2014 instituyen una directriz clara que no contempla excepciones respecto a los sujetos que deben acudir a este procedimiento tendiente a obtener la devolución de las cotizaciones, puesto que la normativa consagra el término “*aportantes*” sin introducir distinción alguna, por esa razón la Administradora de Pensiones debía agotar el trámite previo para solicitar el reembolso de los aportes.

En ese contexto, considera que COLPENSIONES contaba con el término de doce (12) meses desde el giro del aporte realizado de manera errónea para solicitar la devolución ante la entidad actora, so pena de que tales recursos fueran transferidos a los subsistemas del FOSYGA (hoy ADRES). No obstante, alega, la Administradora de Pensiones desconoció por

completo el trámite legal aplicable para la devolución de las cotizaciones a salud, al proferir las resoluciones cuestionadas que ordenan el reintegro de los aportes por los periodos de agosto del año 2013 a agosto del 2015.

Asimismo, manifiesta el Juez de primera instancia que los actos administrativos emitidos por COLPENSIONES distan de una reclamación administrativa, pues los mismos constituyen actos impositivos de una obligación de devolver sumas de dinero, lo cual constituye una violación al debido proceso y al principio de legalidad, además, de ser proferidos con infracción en las normas en que debían fundarse.

Por último, indica el *a quo* que no evidencia violación del artículo 48 de la Constitución Política, como quiera que el Decreto 4023 de 2011 no riñe en forma alguna con la disposición constitucional, puesto que dicha reglamentación tiene como objetivo asegurar la efectividad del derecho a la salud y que los aportes lleguen al destino establecido por la Carta Magna.

## **V. RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado de la parte demandada interpuso recurso de apelación contra la sentencia notificada en estrados el 22 de enero de 2020, por medio de la cual el JUZGADO CUARENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA- accedió a las pretensiones de la demanda, reiterando las razones expuestas en la contestación de la demanda y adicionalmente planteando los argumentos que a continuación se puntualizan:

Sostiene que el Decreto 4023 de 2011 no señala la forma que debe tomar la solicitud de devolución de aportes, pues si bien las EPS han desarrollado sendos trámites administrativos y formularios para que los usuarios puedan presentar de forma ágil la petición, la norma no indica que deba cumplirse un procedimiento administrativo, pues dichas entidades de salud tienen la facultad de determinar la viabilidad del reintegro, quedando subsumido el proceso a la etapa posterior al requerimiento. Además, fundamenta que la norma no indica que el aportante deba expresar la petición en determinados márgenes lingüísticos, sino que en el evento que este solicite la devolución, es la EPS quien debe seguir los pasos allí descritos. Así las cosas, señala, el procedimiento mencionado en la normativa no está dirigido a los aportantes sino a las EPS, siendo improcedente la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados.

Bajo ese supuesto, afirma que COLPENSIONES no se encuentra en la obligación de seguir el trámite reglado y por ello procedió a proferir los actos acusados debidamente sustentados y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011, los cuales fueron notificados dando la oportunidad a la demandante de la interposición de los recursos pertinentes, quedando desvirtuada la causal de nulidad por violación al debido proceso.

Por último, alega que el término de caducidad de 12 meses para la procedencia de la solicitud de aportes fue derogado por en el artículo 119 de la Ley 1873 de 2017, norma que no solo elimina dicho plazo, sino que además ratifica la competencia de COLPENSIONES de exigir la devolución de los aportes que se hubieren efectuado a las EPS, siempre

que se determine administrativa o judicialmente la improcedencia de los mismos.

## **VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:**

En aplicación a lo previsto en el numeral 5 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, toda vez que las pruebas que obran en el expediente resultan suficientes para proferir la decisión que en derecho corresponda, se resolvió prescindir del traslado para alegar de conclusión, de acuerdo con la norma referida.

## **VII. CONSIDERACIONES:**

Corresponde en esta instancia resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderado judicial de la parte demandada contra la sentencia proferida el 22 de enero de 2020 por el JUZGADO CUARENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ-SECCIÓN CUARTA- que declaró la nulidad de las resoluciones acusadas y a título de restablecimiento del derecho declaró que ALIANSALUD EPS no debe suma alguna a COLPENSIONES, por aportes a salud respecto de los correspondientes pensionados.

Ahora bien, es del caso precisar que la sentencia de segunda instancia debe circunscribirse al principio de congruencia, el cual propende porque el pronunciamiento del *ad quem* se contraiga estrictamente a aquellas tachas,

yerros y cargos que la censura acusa en su recurso de apelación contra las consideraciones que el *a quo* hace en la sentencia.

A ese respecto, la Sala observa que en esta oportunidad procesal el reproche de la parte demandante radica básicamente en la legalidad de los actos demandados por la indebida aplicación del procedimiento en atención al término previsto en el artículo 12 del Decreto 4023 de 2011, debido a que COLPENSIONES al no encontrar un procedimiento reglado para la petición, acudió al trámite previsto en el artículo 34 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que culminó con los actos demandados.

En ese orden de ideas, se advierte que el disenso del recurrente retoma los argumentos expuestos en el escrito de contestación a la demanda, por lo que en primer lugar, la Sala revisará el marco normativo de la Seguridad Social en Salud con miras a establecer la correcta aplicación del procedimiento previsto en el Decreto 4023 de 2011 o si, por el contrario, la normativa no le es aplicable a la demandada, que por no tener la calidad de EPS, podía realizar la solicitud de reintegro en cualquier tiempo.

### **7.1. SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – PROCEDIMIENTO PARA LA DEVOLUCIÓN O REINTEGRO DE APORTES PAGADOS INCORRECTAMENTE**

En relación con el Sistema en Seguridad Social en Salud, la Sala<sup>1</sup> encuentra procedente definir el régimen jurídico aplicable al caso concreto.

---

<sup>1</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Cuarta. Subsección B. Sentencia de 13 de febrero de 2020. M.P. Mery Cecilia Moreno Amaya. Expediente: 2018 -00013.

Así, la Ley 100 de 1993 en lo tocante al Sistema de Seguridad Social en Salud dispuso que el mismo 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 de servicios complementarios a todos los habitantes del territorio nacional, bien sea a través del régimen contributivo o subsidiado, siendo los primeros aquellos que tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema, tales como los empleados, los servidores públicos y los jubilados, entre otros, y los segundos son los que pertenecen a los sectores sin capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas, artistas y trabajadores independientes<sup>2</sup>.

Dentro de la organización del Sistema General de la Seguridad Social en Salud se instituyó como entidades responsables de su operación, prestación y funcionamiento a los siguientes organismos: (i) el Ministerio de Salud y Protección Social en el sentido de desarrollar políticas, planes y programas y dirigir el sistema, (ii) las EPS a quienes les corresponde la

---

<sup>2</sup> **LEY 100 DE 1993. ARTÍCULO 6o. OBJETIVOS.** El Sistema de Seguridad Social Integral ordenará las instituciones y los recursos necesarios para alcanzar los siguientes objetivos:

1. Garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema.
2. Garantizar la prestación de los servicios sociales complementarios en los términos de la presente ley.
3. Garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias\*, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral.

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 157. TIPOS DE PARTICIPANTES EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.** <Artículo condicionalmente EXEQUIBLE> A partir de la sanción de la presente Ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

**A. Afiliados al Sistema de Seguridad Social.**

Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley.

(...)

afiliación, el recaudo y la prestación del servicio público y (iii) el FOSYGA (hoy ADRES<sup>3</sup>) a la que le corresponde la función de administrar los recursos; quienes en el ejercicio de la competencia que a cada una les asigna la ley deben asegurar el cumplimiento de los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación. Al respecto, la normativa prescribe:

**ARTÍCULO 178. FUNCIONES DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD.** Las Entidades Promotoras de Salud tendrán las siguientes funciones:

1. Ser delegatarias del Fondo de Solidaridad y Garantía para la captación de los aportes de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

(...)

4. Remitir al Fondo de Solidaridad y Compensación la información relativa a la afiliación del trabajador y su familia, a las novedades laborales, a los recaudos por cotizaciones y a los desembolsos por el pago de la prestación de servicios

(...)

**ARTÍCULO 182. DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD.** Las cotizaciones que recauden las Entidades Promotoras de Salud pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por la organización y garantía de la prestación de los servicios incluidos en el Plan de Salud Obligatorio para cada afiliado, el Sistema General de Seguridad Social en Salud reconocerá a cada Entidad Promotora de Salud un valor per cápita, que se denominará Unidad de Pago por Capitación UPC. (...)

**PARÁGRAFO 1o.** Las Entidades Promotoras de Salud manejarán los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad.

---

<sup>3</sup> Se advierte con la expedición del 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"*” se creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES- que entró a desempeñar y desarrollar todas las funciones que le correspondían al FOSYGA, Entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente.

**ARTÍCULO 201. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.** En el Sistema General de Seguridad Social en Salud coexisten articuladamente, para su financiamiento y administración, un régimen contributivo de salud y un régimen de subsidios en salud, con vinculaciones mediante el Fondo de Solidaridad y Garantías. (Destaca de la Sala).

A su turno, el artículo 205 ibídem prevé:

**ARTÍCULO 205. ADMINISTRACIÓN DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO.** Las Entidades Promotoras de Salud recaudarán las cotizaciones obligatorias de los afiliados, por delegación del Fondo de Solidaridad y Garantía. De este monto descontarán el valor de las Unidades de Pago por Capitación - UPC - fijadas para el Plan de Salud Obligatorio y trasladará la diferencia al Fondo de Solidaridad y Garantía a más tardar el primer día hábil siguiente a la fecha límite establecida para el pago de las cotizaciones. En caso de ser la suma de las Unidades de Pago por Capitación mayor que los ingresos por cotización, el Fondo de Solidaridad y Garantía deberá cancelar la diferencia el mismo día a las Entidades Promotoras de Salud que así lo reporten.

**PARÁGRAFO 1o.** El Fondo de Solidaridad y Garantía está autorizado para suscribir créditos puente con el sistema bancario en caso que se presenten problemas de liquidez al momento de hacer la compensación interna.

**PARÁGRAFO 2o.** El Fondo de Solidaridad y Garantía sólo hará el B para compensar el valor de la Unidad de Pago por Capitación de aquellos afiliados que hayan pagado íntegra y oportunamente la cotización mensual correspondiente. La Superintendencia Nacional de salud velará por el cumplimiento de esta disposición. (Resalta la Sala).

Nótese que la financiación del Régimen Contributivo de Salud se realiza a través del recaudo de las cotizaciones obligatorias de los afiliados por parte de las EPS, las cuales constituyen el sustento económico para pagar la Unidad de Pago por Capitación (UPC)<sup>4</sup>, entendida esta como el valor que se reconoce por cada afiliado para cubrir las prestaciones del POS. Así, del pago de la cotización deben descontarse a favor de la EPS las UPCS correspondientes y el remanente se traslada al FOSYGA (hoy

---

<sup>4</sup> LA UNIDAD DE PAGO POR CAPITACIÓN (UPC) es el valor anual que se reconoce por cada uno de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) para cubrir las prestaciones del Plan Obligatorio de Salud (POS), en los regímenes contributivo y subsidiado. [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co).

ADRES), quien en calidad de administrador remite dichos recursos para el Régimen Subsidiado de Salud y cubre los riesgos catastróficos y accidentes de tránsito<sup>5</sup>. En el evento en que la suma de las Unidades de Pago por Capitalización sea mayor que los ingresos por cotización, el FOSYGA (hoy ADRES) deberá cancelar la diferencia a las EPS que así lo reporten.

El mecanismo antes descrito se denomina COMPENSACIÓN<sup>6</sup>, el cual respecto del Sistema de Seguridad Social en Salud se realiza en las cuentas maestras de compensación interna del FOSYGA (hoy ADRES) y se encuentra reglamentado en el Decreto 4023 de 2011 *“Por el cual se reglamenta el proceso de compensación y el funcionamiento de la Subcuenta de Compensación Interna del Régimen Contributivo del Fondo de Solidaridad y Garantía – Fosyga, se fijan reglas para el control del recaudo de cotizaciones al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”*, el cual en su artículo 12 determina el trámite de devolución de aportes pagados incorrectamente, así:

**ARTÍCULO 12. DEVOLUCIÓN DE COTIZACIONES.** <Artículo compilado en el artículo 2.6.1.1.2.2 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 4.1.1 del mismo Decreto 780 de 2016> <Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 674 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando los aportantes soliciten a las EPS y a las EOC reintegro de pagos erróneamente efectuados, estas entidades deberán determinar la pertinencia del reintegro.

---

<sup>5</sup> **FOSYGA** - El área de portafolio del FOSYGA se conforma con los recursos previstos en la Ley 100 de 1993, el Decreto 1283 de 1996 y el Decreto 2280 de 2004, para las subcuentas de Compensación Interna del Régimen Contributivo, de Solidaridad del Régimen de Subsidios en Salud, de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito ECAT y con los rendimientos financieros de los recursos de las distintas subcuentas y los demás que puedan generarse. [www.adres.gov.co](http://www.adres.gov.co).

<sup>6</sup> **ARTICULO 1714. <COMPENSACIÓN>**. Cuando dos personas son deudoras una de otra, se opera entre ellas una compensación que extingue ambas deudas, del modo y en los casos que van a explicarse.

De ser procedente el reintegro, la solicitud detallada de devolución de cotizaciones, deberá presentarse al Fosyga por la EPS o la EOC el último día hábil de la primera semana de cada mes.

El Fosyga procesará y generará los resultados de la información de solicitudes de reintegro presentada por las EPS y EOC dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la fecha de presentación de la información. Las EPS y las EOC una vez recibidos los resultados del procesamiento de la información por parte del Fosyga, deberán girar de forma inmediata los recursos al respectivo aportante.

A partir de la entrada en operación de las cuentas maestras, los aportantes solo podrán solicitar ante la EPS o la EOC la devolución de cotizaciones pagadas erradamente, dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de pago.

Para las cotizaciones anteriores a la entrada en operación de las cuentas maestras, los aportantes solo podrán solicitar ante la EPS o la EOC la devolución de cotizaciones, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto.

El proceso de devolución dispuesto en el artículo 12 del Decreto 4023 de 2011, fue modificado a través del artículo 1 del Decreto 674 de 2014 y posteriormente compilado en el artículo 2.6.1.1.2.2 del Decreto 780 de 2016, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 1°. MODIFICASE EL ARTÍCULO 12 DEL DECRETO NÚMERO 4023 DE 2011, el cual quedará, así:**

“Devolución de cotizaciones. Cuando los aportantes soliciten a las EPS y a las EOC<sup>7</sup> reintegro de pagos erróneamente efectuados, estas entidades deberán determinar la pertinencia del reintegro.

De ser procedente el reintegro, la solicitud detallada de devolución de cotizaciones, deberá presentarse al Fosyga por la EPS o la EOC el último día hábil de la primera semana de cada mes.

El Fosyga procesará y generará los resultados de la información de solicitudes de reintegro presentada por las EPS y EOC dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la fecha de presentación de la información. Las EPS y las EOC una vez recibidos los resultados del procesamiento de la información por parte del Fosyga, deberán girar de forma inmediata los recursos al respectivo aportante.

---

<sup>7</sup> EOC (Entidades Obligadas a Compensar)

**A partir de la entrada en operación de las cuentas maestras, los aportantes solo podrán solicitar ante la EPS o la EOC la devolución de cotizaciones pagadas erradamente, dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de pago.**

Para las cotizaciones anteriores a la entrada en operación de las cuentas maestras, los aportantes solo podrán solicitar ante la EPS o la EOC la devolución de cotizaciones, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto”.

En atención a lo reglado en la preceptiva rectora, el procedimiento para la devolución de cotizaciones efectuadas incorrectamente, se sigue de la siguiente manera:

1. El trámite inicia con la presentación de la solicitud por parte del aportante ante la EPS dentro de los 12 meses siguientes a la realización del pago errado que se reclama.
2. La EPS deberá verificar previamente la pertinencia del reintegro detallando la información requerida para individualizar los dineros y su origen y en caso de ser procedente elevará la solicitud al FOSYGA (hoy ADRES).
3. Una vez recibido los resultados del procesamiento de la información por parte de ADRES y si esta resulta favorable para la devolución, la EPS deberá girar inmediatamente los recursos al aportante solicitante.

Como se observa, evidentemente el procedimiento inicia con la solicitud efectuada por el aportante a la EPS dentro del término fijado por el decreto, a quien le corresponde establecer sobre la pertinencia del reintegro para presentar ante el FOSYGA la solicitud detallada de la devolución, por ser destinataria y propietaria de los dineros girados por los aportantes, resultado del procedimiento de compensación que la EPS hace de las cuentas

maestras que da como resultado un saldo a favor de FOSYGA (hoy ADRES).

Ahora bien, conforme al artículo 1º del Decreto 1406 de 1999, actualmente compilado en el Decreto 780 de 2016, debe entenderse como aportante los siguientes sujetos:

**DISPOSICIONES GENERALES DE LA AFILIACIÓN Y  
AUTOLIQUIDACIÓN DE APORTES AL SISTEMA DE  
SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL**

Artículo 3.2.1.1 Definiciones. Para efectos de lo dispuesto en el presente Título, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1. **Aportante:** es la persona o entidad que tiene la obligación directa frente a la entidad administradora de cumplir con el pago de los aportes correspondientes a uno o más de los servicios o riesgos que conforman el Sistema y para uno o más afiliados al mismo.

Quando en este Título se utilice la expresión «aportantes», se entenderá que se hace referencia a las personas naturales o jurídicas con trabajadores dependientes, a las entidades promotoras de salud, administradoras de pensiones o riesgos laborales obligadas a realizar aportes correspondientes al Sistema, a los rentistas de capital y demás personas que tengan capacidad de contribuir al financiamiento del SGSSS, y a los trabajadores independientes que se encuentren afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral (...). (Destaca la Sala).

En este sentido, como quiera que la categoría de aportante no solo la tienen personas naturales o entidades que tienen la obligación directa ante la administradora de cumplir con el pago de la cotización, sino también incluye a las administradora de pensiones obligadas a realizar los aportes correspondientes al sistema, tal y como lo prescribe el artículo 42 del Decreto 692 de 1994 que determina que las entidades pagadoras de pensiones deberán descontar de la mesada la cotización para salud y transferirlo a la EPS a la cual se encuentre afiliado el pensionado, así:

**ARTÍCULO 42. REAJUSTE PENSIONAL POR INCREMENTO DE APORTES EN SALUD.** A quienes con anterioridad al 1º de enero de

1994 se les hubiere reconocido la pensión de vejez o jubilación, invalidez, o sobrevivientes, y a quienes sin haberles efectuado el reconocimiento tuvieran causada la correspondiente pensión con los requisitos formales completos, tendrán derecho a partir de dicha fecha a que con la mesada mensual se incluya un reajuste equivalente a la elevación en la cotización para salud prevista en la Ley 100 de 1993.

En consecuencia, las entidades pagadoras de pensiones procederán a efectuar el reajuste previsto en este artículo por la diferencia entre la cotización que venían efectuando los pensionados y la nueva cotización del 8% que rige a partir de abril de 1993, o la que se determine cuando rija la cobertura familiar, sin exceder del 12%. En el caso del ISS, en donde ya existe la modalidad de medicina familiar para los pensionados, el reajuste se hará por la diferencia entre el 3.96% que venían aportando los pensionados, y el 12% de la cotización con cobertura familiar.

**Las entidades pagadoras deberán descontar la cotización para salud, y transferirlo a la EPS o entidad a la cual esté afiliado el pensionado en salud. Igualmente deberán girar un punto porcentual de la cotización al fondo de solidaridad y garantía en salud.**

**Parágrafo.** Lo previsto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 143 de la Ley 100 de 1993, reduzca la cotización en salud de los pensionados en relación con el número de beneficiarios, caso en el cual el reajuste de la mesada se hará por la diferencia entre lo que se venía cotizando y el valor señalado por el Consejo (Resalta la Sala).

Con arraigo al anterior marco normativo, resulta claro que el afiliado al régimen contributivo en salud es quien debe realizar la cotización, ya sea con ocasión del contrato de trabajo o, en virtud del reconocimiento de la pensión; de suerte que en los casos de los jubilados, le corresponde al fondo de pensiones correspondiente realizar el respectivo descuento de la mesada pensional con destino a la EPS en que se encuentre inscrito el pensionado.

En estas condiciones, para esta Sala en el evento en que el aportante (administradora de pensión) hubiese pagado erróneamente la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud, es necesario para su reintegro o devolución que se siga el procedimiento trazado en el Decreto 4023 de 2011, modificado por el Decreto 674 de 2014, el cual previamente fue explicado.

## **7.2. CASO CONCRETO**

La señora juez de primer grado declaró la nulidad de las resoluciones acusadas y a título de restablecimiento del derecho declaró que ALIANSALUD EPS no debe suma alguna a COLPENSIONES por aportes a salud indebidamente girados, porque advirtió que COLPENSIONES no efectuó la solicitud de devolución dentro de los términos previstos en el Decreto 4023 de 2011 ni siguiendo el procedimiento allí establecido, lo que comportó el quebrantamiento de derechos fundamentales.

Por su parte, COLPENSIONES reitera las razones que planteó en el escrito de contestación, alegando que el procedimiento de devolución de cotizaciones señalado por el *a quo* no resulta aplicable por tratarse de una regulación entre aportantes y las EPS, circunstancia que excluye a la administradora de pensiones y por tanto acudió al trámite general administrativo mediante la expedición de las resoluciones censuradas que se subrogan en la solicitud de devolución de los aportes. De igual forma, precisa que la norma en la que se fija el trámite y se prevé el plazo de 12 meses siguientes al pago para efectuar la solicitud de reembolso por pago indebido fue desplazada por la Ley 1873 de 2017.

De otra parte, se avizora en el escrito del libelo de la demanda que ALIANSALUD EPS recaba que COLPENSIONES no agotó el procedimiento establecido para solicitar el reintegro de los aportes realizados por los señores ADALBERTO JAVIER CÓRDOBA FRANCO Y MARÍA ALEJANDRA CÓRDOBA RODRÍGUEZ por los periodos de agosto de 2013 a agosto de 2015, así:

### **7.2.1. Respetto de la aplicación del procedimiento previsto en el Decreto 4023 de 2011 a la actuación desplegada por COLPENSIONES**

Sobre el particular, esta Sala<sup>8</sup> en varias providencias ha reiterado que el procedimiento que debió seguir COLPENSIONES en calidad aportante al Sistema General de Seguridad Social en Salud para solicitar el reintegro o devolución del aporte girado erróneamente a la EPS, era aquel regulado en el artículo 12 del Decreto 4023 de 2011, modificado por el Decreto 674 de 2014. Esto por cuanto era la norma vigente y aplicable al tiempo en que desplegó su actuación administrativa, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, del cual se lee que incluso en instancias administrativas se debe aplicar el procedimiento reglado en la ley, propio de cada actuación, como garantía al debido proceso<sup>9</sup>. En efecto, la Sala ha puntualizado:

Entonces, es claro que siguiendo los pasos del artículo 12 del Decreto 4023 de 2011, que quedaron descritos en el marco jurídico, la Sala encuentra que por parte de SALUD TOTAL EPS no era posible atender la solicitud de COLPENSIONES de manera inmediata, con cargo a sus propios recursos y por fuera del término con el que cuenta para acudir ante el FOSYGA a

---

<sup>8</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Cuarta. Sentencia de 20 de febrero de 2020. M.P. Mery Cecilia Moreno Amaya. Expediente: 2018 – 00043.

<sup>9</sup> De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes de las autoridades públicas y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de sus actuaciones dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos previstos en la ley. En este orden de ideas, por ejemplo, en la Sentencia C-980 de 2010, esta Corporación indicó que: “(...) Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como ‘(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal’ (...)”.

Por esta razón, se ha considerado que se presenta una vulneración del citado derecho, cuando son desconocidas las disposiciones a las que ha de sujetarse el desenvolvimiento de la función administrativa. Precisamente, en la referida Sentencia C-980 de 2010, esta Corporación señaló que: “el debido proceso administrativo se entiende vulnerado, cuando las autoridades públicas no siguen los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados” (Corte Constitucional, sentencia T-533 de dieciocho(18) de julio de dos mil catorce (2014), expediente T- 4.274.509, M.P: Luis Guillermo Guerrero Pérez)

escalonar la solicitud y obtener la autorización de reintegro, etapas que fueron desatendidas por la entidad demandada, pues en sus actos administrativos dio una orden de reembolso directa, obligatoria y con posibilidad de que ante su desatención por parte de la EPS se viera conminada a un proceso de cobro coactivo.

No obstante, lo ya explicado, COLPENSIONES defiende su actuación al aseverar que el procedimiento previamente distinguido, no le resulta aplicable al considerar que ello solo tiene incidencia en las solicitudes de devolución que se inicien por los aportantes (afiliados) frente a las EPS y no a la Administración Pensional, pues la finalidad perseguida con su cobro es hacer efectivas las disposiciones constitucionales que blindan los recursos del Sistema General de Seguridad Social.

Al respecto, debe aclararse que la Sala no desconoce el contenido del artículo 48 de la Constitución que prescribe que *“no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”*, así como que el Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional. Sin embargo, estas disposiciones superiores no permiten que con amparo en los mandatos de garantizar la sostenibilidad del sistema, sus administradoras puedan vulnerar derechos de estatus constitucional, como lo es el debido proceso consagrado en el artículo 29 superior.

Ello, pues como se ha advertido a lo largo de esta providencia, el hecho de que el artículo 12 del Decreto 4023 de 2011 haya fijado reglas y términos para la procedencia de la devolución de aportes representa una disposición que en su vigencia, buscaba efectivizar el principio de la seguridad jurídica, lo que implicaba que la norma procedimental por ser de orden público era de obligatorio cumplimiento para COLPENSIONES, en el tiempo en que la misma tuvo incóluces sus efectos jurídicos.

Aunado a lo anterior, debe recordarse que de conformidad con el Decreto 692 de 1994, COLPENSIONES en su calidad de aportante tenía la obligación de efectuar la cotización del afiliado pensionado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, previos los ajustes de la mesada pensional para suplir el aporte obligatorio a salud; entonces, el pago que inicialmente la entidad demandada hizo a SALUD TOTAL EPS, no pudo representar, en principio, una destinación irregular de los recursos públicos del Sistema de Seguridad Social, pues el giro de los dineros obedeció al cumplimiento de la ley.

Por otro lado, debe reiterarse que no resulta objeto de controversia que posteriormente al giro hecho por la entidad demandada, se evidenció la ocurrencia de un doble pago por cada uno de los 10 beneficiarios por conceptos de pensión y salario<sup>10</sup> en unos mismos periodos lo que implicó una doble aportación al Sistema General de Seguridad Social en Salud que fue recibido por SALUD TOTAL EPS, yerro originado en la inclusión por

---

<sup>10</sup> Para la Sala es palmario que de conformidad artículo 128 de la Constitución nadie puede recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado.

parte de COLPENSIONES en la nómina de pensionados cuando no se había corroborado el retiro del servicio y seguían teniendo las personas la calidad de servidores activos.

**De esta forma, no se desconoce que le asistía razón a COLPENSIONES en su solicitud de reembolso de los dobles aportes (hecho tanto por los empleadores como por la Administradora de Pensiones) girados a SALUD TOTAL EPS, así como el reintegro exigido de manera directa a cada una de las personas que se beneficiaron de remuneración y mesadas en los periodos descritos en los actos administrativos que se enmarcaron entre los meses de junio a diciembre de 2013 y enero a mayo de 2014, como quedó discriminado en el acápite de los hechos probados.**

**No obstante lo anterior, esto es, que el fin perseguido por COLPENSIONES es válido y relevante, no podía pasar por alto que para obtener la devolución por parte de la prestadora del servicio de salud debía atenderse el trámite que la disposición vigente le establecía y no como lo hizo, mediante un cobro directo en cualquier tiempo, puesto por ello se configuró una flagrante violación del debido proceso por un exceso en el uso de las prerrogativas que se dan a las entidades estatales, pues con su actuar pretendió que SALUD TOTAL EPS hiciera la devolución de manera directa sin obtener la autorización previa por parte del FOSYGA, esto es, hasta con su propio peculio, cuando para ello debía atenderse el plazo perentorio.**

**Debe resaltarse que la existencia del término de doce (12) meses para solicitar dicha devolución, “constituyen en general el momento o la oportunidad que la ley establece para la ejecución de las etapas o actividades que deben cumplirse dentro del proceso por aquél, las partes, los terceros intervinientes y los auxiliares de la justicia”<sup>11</sup>, dado que por regla general los términos son perentorios e improrrogables y su transcurso extingue la facultad jurídica que se gozaba mientras estaban aún vigentes dentro de un ámbito de garantía de la seguridad jurídica.**

En ese sentido el establecimiento de un plazo razonable para pedir el reintegro no constituye *per se* una trasgresión a la regla de destinación de los recursos del Sistema de Seguridad Social o a una desfinanciación del Sistema Pensional, pues es potestad del fondo administrador, en un actuar diligente, pretender la devolución de la cotización pagada, pero con el respeto de las reglas establecidas en el ordenamiento jurídico para la materia.

Asimismo, no puede concluirse de tajo que por el hecho de que el artículo 12 del Decreto 4023 de 2011 haya establecido un trámite de devolución con plazo perentorio, se contravenga el artículo 48 de la Constitución Política, en que se sustentó COLPENSIONES, pues al final el doble aporte que no se

---

<sup>11</sup> Sentencia Corte Constitucional C-012/02 del 23 de enero de 2002. M.P. JAIME ARAUJO RENTERIA

logró obtener en reembolso fue dirigido al FOSYGA para la sostenibilidad del sistema de salud subsidiado.

En consecuencia, el procedimiento dispuesto en el artículo 12 del Decreto 4023 de 2011 y modificado por el Decreto 674 de 2014 no resulta contrario al artículo 48 de la Constitución Política, como lo pretende COLPENSIONES y por el contrario, se ajustaba a derecho y sí le resultaba aplicable en su calidad de aportante al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Así las cosas, le asiste razón al juez de primera instancia al señalar que la indebida disposición de recursos del subsistema de pensiones al régimen de salud tuvo lugar por el yerro de COLPENSIONES, por la indebida disposición de los dineros bajo su administración, y para cuyo reintegro omitió agotar el trámite legal pues i) no realizó la solicitud formal ante SALUD TOTAL EPS, ii) no atendió el término perentorio, iii) no permitió a la EPS acudir ante el FOSYGA para tramitar y convalidar los dobles aportes, y por ende iv) sin obtener el visto bueno del Fondo en el que se destinan los recursos pretendió exigir los dineros de manera forzosa mediante actos administrativos con señalamiento de servir de título para el cobro coactivo, pese a que con ello consolidó el vicio de anulación del trámite irregular en cada una de las 10 actuaciones que desplegó contra la demandante. Razones por las cuales no prosperan los argumentos de la apelación (...) <sup>12</sup>(Destaca la Sala)

En estas condiciones, se itera, no se desconoce que el artículo 48 de la Constitución Política ordena la obligación por parte del Estado de garantizar la sostenibilidad del Sistema Pensional. No obstante, ello no es óbice para quebrantar el derecho fundamental al debido proceso de las EPS ante la expedición de actos administrativos que ordenan el reintegro de las cotizaciones extemporáneas, en atención a que el propietario y destinatario final de tales aportes, luego del procedimiento de compensación descrito en el marco jurídico de esta providencia es el FOSYGA (hoy ADRES).

En efecto, para la época en la cual se profirieron y notificaron las resoluciones demandadas, las EPS ya no contaban con el dinero requerido por COLPENSIONES, siendo esta última entidad conocedora del procedimiento de devolución descrito en el artículo 12 del Decreto 4023 de

---

<sup>12</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Cuarta. Sentencia de 13 de febrero de 2020. M. P. Mery Cecilia Moreno. Expediente 2018 -00043 en igual sentido sentencia de 20 de febrero de 2020 M.P. Mery Cecilia Moreno. Expediente: 2018 - 00034.

2011, el cual debía acatar, pues constituye una norma procedimental de orden público y por tanto de obligatorio cumplimiento.

Es por ello que, el tribunal establece que no le asiste razón a la administradora de pensiones cuando alega que como ella no ostenta la calidad de entidad promotora de salud, no le era obligatorio el cumplimiento de los términos del artículo 12 *ibídem*; por el contrario, la mentada disposición es clara en señalar: “*Cuando los aportantes soliciten a las EPS (...)*” y teniendo en cuenta que en los términos del Decreto 780 de 2016, COLPENSIONES tiene la condición de APORTANTE, para la Sala resulta claro que a dicha entidad le son aplicables los supuestos de la norma y, por tanto, le era obligatorio el cumplimiento del procedimiento de devolución aludido, el cual se encontraba vigente para el momento en que se realizaron los aportes erróneos<sup>13</sup>.

Además, debe precisarse que COLPENSIONES al tenor del Decreto 692 de 1994 tenía la obligación de efectuar las cotizaciones de los afiliados pensionados al Régimen Contributivo de Salud previo los ajustes de la mesada pensional, por lo cual los pagos hechos por la demandada, en principio, no pudieron representar una destinación irregular de los recursos públicos del Sistema de Salud.

Sin embargo, ello no comporta que la accionada no tuviera derecho al reintegro de los aportes dobles girados a ALIANSALUD EPS durante los períodos descritos en los actos demandados, eso sí, debía ejercitar la devolución siguiendo el procedimiento y dentro del término dictado en el artículo 12 del Decreto 4023 de 2011, siendo un plazo perentorio e

---

<sup>13</sup> 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, respecto de este última anualidad téngase en cuenta que los aportes se realizaron hasta el mes de agosto, momento para el cual no había entrado a regir la Ley 1872 de 20 de diciembre de 2017

improrrogable y de obligatorio cumplimiento para la demandada, quien no puede escudarse en los fines del artículo 48 de la Carta Política relativos a la sostenibilidad del Sistema y a la regla de destinación de tales recursos, para quebrantar derechos fundamentales, toda vez que COLPENSIONES fue quien realizó el giro de los recursos de manera incorrecta, esto es, a partir del reconocimiento y pago de pensiones sin el cumplimiento de los requisitos para el efecto, en contravía del artículo 128 de la Constitución Política, por lo que debió aplicar la máxima diligencia en la reclamación de los dineros doblemente pagados y dentro de las oportunidades previstas en la ley.

Bajo esos razonamientos, la indebida disposición de recursos del subsistema de pensiones al régimen de salud tuvo lugar por el yerro de COLPENSIONES, por la indebida disposición de los dineros bajo su administración, y para cuyo reintegro omitió agotar el trámite legal, pues (i) no realizó la solicitud formal ante ALIANSALUD EPS, (ii) no atendió el término perentorio, (iii) no permitió a la EPS acudir ante el FOSYGA para tramitar y convalidar los dobles aportes y, por ende, (iv) sin obtener el visto bueno del mentado FONDO en el que se destinan los recursos, pretendiendo exigir los dineros de manera forzosa mediante los actos administrativos demandados con el propósito de que estos sirvieran de título para el cobro coactivo, pese a que con ello consolidó el vicio de anulación del trámite irregular en cada una de las actuaciones que desplegó contra la demandante, razones por las cuales no prosperan los argumentos de la apelación.

### **7.3. APLICACIÓN DE LA LEY 1873 DE 2017**

Sobre el particular, el artículo 119 de la Ley 1873 de 2017 determinó:

**ARTÍCULO 119. DEVOLUCIÓN DE APORTES PERTENECIENTES AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES.** Las Entidades Administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida **podrán solicitar en cualquier tiempo la devolución de los recursos que hubiesen transferido a las Empresas Promotoras de Salud y/o al Ministerio de Salud y Protección Social, por concepto de aportes de personas fallecidas o que se determine administrativamente o judicialmente que no era procedente el giro de estos aportes.**

En el caso que los recursos ya hayan sido compensados ante Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) o a quien haga sus veces, para el pago de estas acreencias se efectuarán cruces de cuentas sin operación presupuestal, con base en las transferencias del Presupuesto General de la Nación que se hayan entregado a los fondos de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), para lo cual se harán las operaciones contables que se requieran. (...) (Subraya la Sala).

Como se observa, la nueva normativa constituye una derogatoria tácita del término de los 12 meses de que trata el Decreto 4023 de 2011, pues faculta únicamente a COLPENSIONES para que en cualquier tiempo pueda solicitar a las EPS o al Ministerio de Salud y Protección Social la devolución del aporte erróneamente girado. Disposición que actualmente es la que rige la materia, ya que por tratarse de una norma expedida posteriormente y que entró en vigor a partir del año 2018<sup>14</sup>, regula situaciones que se materialicen en vigencia de la nueva disposición.

En estas condiciones, si bien en la actualidad el fondo de pensiones público puede solicitar la devolución de pagos realizados de manera errónea al Sistema de Seguridad Social en Salud, sin atender ningún término para el efecto, lo cierto es que no se puede desconocer que lo prescrito en el artículo 119 de la Ley 1873 de 2017 no puede aplicarse a las devoluciones objeto de controversia en este proceso, teniendo en cuenta que las solicitudes de reintegro de aportes que se pagaron, fue formulada por COLPENSIONES antes de la entrada en vigencia de la Ley

---

<sup>14</sup> **LEY 1873 DE 2017 ARTÍCULO 144.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos fiscales a partir del 1 de enero de 2018.

1873 de 2017, cuando la preceptiva que pretende aplicar aún no existía. Una aplicación diferente quebranta lo previsto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 que establece las reglas de la aplicación de la norma en el tiempo, así:

**Art. 40.-** Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación. (Destaca la Sala).

Ahora bien, pese a la claridad de la disposición, la Sala ha referenciado lo manifestado por la Corte Constitucional en el sentido de que las situaciones jurídicas que se concretaron y se extinguieron al entrar en vigencia una nueva ley se rigen por la ley antigua. Al respecto, la mentada corporación precisó:

**Las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua.** Cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aún no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos<sup>15</sup>.

Lo anterior tiene plena concordancia con el respeto a los derechos fundamentales de los administrados y específicamente al derecho del debido proceso contenido en el artículo 29 de la Constitución Política en el sentido de que “**nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio**”.

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional C-619/2001 del 14 de junio de 2001. Magistrado Ponente MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Es por lo expuesto, que en el presente caso no resulta válido el planteamiento de COLPENSIONES, pues pretende la aplicación de una disposición que para la época de los hechos y cuando se profirieron los actos demandados no estaba vigente; constituyendo dicha circunstancia un quebrantamiento del mandato constitucional aludido y del principio de irretroactividad de la ley y el del debido proceso de la demandante.

Por todas esas razones, en consideración a la posición mayoritaria de la Sala, se procederá a confirmar la sentencia de primera instancia proferida el 22 de enero de 2020 por el Juzgado Cuarenta y Cuatro (44) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá.

En razón y mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN “B”**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

### **F A L L A :**

**PRIMERO:**       **CONFÍRMASE** la sentencia proferida en la audiencia inicial de 22 de enero de 2020 por el JUZGADO CUARENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ- SECCIÓN CUARTA-, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:**       **RECONOCÉSE** personería jurídica al doctor JOSÉ OCTAVIO ZULUAGA RODRÍGUEZ como

apoderado sustituto de COLPENSIONES para que actúe conforme a las facultades otorgadas en el poder.

**TERCERO:**     **NOTIFÍQUESE** por correo electrónico la presente providencia así:

Demandante:

[notificacionesjudiciales@aliansalud.com.co](mailto:notificacionesjudiciales@aliansalud.com.co)

[juanmanuel@diazgranados.co](mailto:juanmanuel@diazgranados.co)

Demandado:

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

[pguevara.conciliatus@gmail.com](mailto:pguevara.conciliatus@gmail.com)

**CUARTO:**     En firme esta providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

**Constancia:** *El presente proveído fue firmado electrónicamente por la suscrita magistrada perteneciente a la Sección Cuarta – Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.*

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado Electrónicamente*

**NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA**  
**Magistrada Ponente**  
**Con aclaración de voto**

*Ausente con permiso*  
**MERY CECILIA MORENO AMAYA**  
**Magistrada**

*Firmado Electrónicamente*  
**CARMEN AMPARO PONCE DELGADO**  
**Magistrada**