Información del proceso extrajudicial asociado a la ficha

Número de la ficha:	296382
Elaborada por:	KEVIN MONTAÑO VILLA (ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD)
Numero de la solicitud de conciliación extrajudicial:	1588629
Jurisdicción:	ADMINISTRATIVA
Tipo de acción o medio de control:	Reparacion Directa
Procuraduría de conocimiento actual:	PROCURADURIA (REPARTO)
Valor económico inicial:	$110.127.696,00
Valor económico indexado:	$110.127.696,00
Última actuación:	PRESENTACION DE LA SOLICITUD DE CONCILIACION EXTRAJUDICIAL

Partes del proceso o caso:

Tipo de parte procesal	Tipo de documento	Identificación	Nombre/Razón social	Calidad
ENTIDAD	Número de identificación tributaria	900474727	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	CONVOCADO
ENTIDAD	Número de identificación tributaria	830115226	MINISTERIO DEL TRABAJO	CONVOCADO
ENTIDAD	Número de identificación tributaria	901037916	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	CONVOCADO
OTRA PARTE	Número de identificación tributaria	900373913	UGPP	CONVOCADO
OTRA PARTE	Número de identificación tributaria	900336004	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES	CONVOCADO
OTRA PARTE	Número de identificación tributaria	900156264	NUEVA EPS	CONVOCADO
OTRA PARTE	Cédula de Ciudadanía	1588624	REINEL VASQUEZ GUZMAN	CONVOCANTE

Hechos:

EL 10 DE JUNIO DE 2019, EL SEÑOR REINEL VÁSQUEZ GUZMÁN RADICA EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE CARÁCTER TRIBUTARIO CONTRA LA LIQUIDACIO?N OFICIAL NO. RDO-2017-04080 14/12/2017 Y LA RESOLUCIO?N NO. RDC-2018-01769 28/12/2018, LA CUAL LE CORRESPONDIÓ POR REPARTO AL JUZGADO 4 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI, BAJO LA RAD. NO. 76001-33-33-004-2019- 00157-00, SEGUIDAMENTE FUE ADMITIDA MEDIANTE EL AUTO INTERLOCUTORIO NO. 790 DEL 8 DE OCTUBRE DE 2019.

COMO QUIERA QUE EL 31 DE MARZO DE 2022 VENCÍA EL PLAZO PARA ACOGERSE A LOS DESCUENTOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY 2155 DEL 2021, DENTRO DE ESE MARCO, SE PROCEDIÓ A REALIZAR SOLICITUD DE CONCILIACIÓN DEL PROCESO CONTENCIOSO CON RAD. NO. 76001-33-33-004-2019-00157-00, A LA CUAL

SE LE ASIGNÓ LA RAD. NO. 2022600500634112 DEL 22 DE MARZO DE 2022. AUDIENCIA POSTERIORMENTE DECLARADA FALLIDA.

EL 25 DE NOVIEMBRE DE 2022, POR CORREO ELECTRÓNICO SE NOTIFICA LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA FECHADA DEL 11 DE NOVIEMBRE DE 2022, EN DONDE EN SÍNTESIS SE CONCLUYÓ QUE LAS LIQUIDACIONES NO ERAN PROCEDENTES POR ESTAR PRESCRITAS Y HABERSE RECONOCIDO LA INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA, EN CONSECUENCIA, DECLARÓ NULA LA LIQUIDACIO?N OFICIAL NO. RDO-2017-04080 14/12/2017 Y LA RESOLUCIO?N NO. RDC-2018-01769 28/12/2018. DICHA DECISIÓN NO FUE OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN ESTANDO ACTUALMENTE EJECUTORIADA.

EL DIRECTOR DE PARAFISCALES DR. JORGE MARIO CAMPILLO OROZCO, RESPONDE LA ANTERIOR PETICIÓN A TRAVÉS DEL OFICIO CON RAD. NO. 2023152004076821 DEL 17 DE AGOSTO DE 2023, PRECISANDO LO SIGUIENTE; (I) QUE COMO QUIERA QUE LA SENTENCIA NO CONTIENE UNA ORDEN DE DEVOLUCIÓN DE APORTES, NO SE PUEDEN PRONUNCIAR AL RESPECTO YA QUE EL CASO NO SE AJUSTA AL ARTÍCULO 311 DE LA LEY 1819 DEL 2016 REGLAMENTADO POR LA RESOLUCIÓN NO. 1357 DE 2019, (II) QUE LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE APORTES DEBE PRESENTARSE DIRECTAMENTE EN LAS ADMINISTRADORAS DEL SISTEMAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y (III) QUE EL VALOR POR LA SANCIÓN EN EL PROCESO DE DETERMINACIÓN SERÁ ANALIZADO. VALE LA PENA ACLARAR QUE DICHO PRONUNCIAMIENTOS SE CLASIFICA COMO ACTOS PREPARATORIOS, ACCESORIOS, DE TRÁMITE O EJECUCIÓN, TODA VEZ QUE, A TRAVÉS DE ESTOS, LA ADMINISTRACIÓN NO CREA, NO MODIFICA O EXTINGUE UNA SITUACIÓN JURÍDICA, PUES YA SE ENCONTRABA DEFINIDA DENTRO DEL PROCESO CON RAD. NO. 76001-33-33-004-2019-00157-00.

Causas y Subcausas:

Entidad	Causa	Subcausa
ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	NO RECONOCIMIENTO DE DEVOLUCION DE APORTES ENTRE ADMINISTRADORAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL	

Valor económico del proceso o caso

Pretensiones:

Descripción	Unidad monetaria	Valor
	PESOS	110.127.696,00

Descripción adicional del proceso por parte del abogado

Hechos - Complemento a los descritos en el registro relacionado:

1.1 Mediante apoderada judicial, el 10 de junio de 2019 el convocante acudió ante la jurisdicción contencioso administrativa solicitando la nulidad de la Liquidación Oficial N.º RDO-2017-04080 del 14 de diciembre de 2017 y la Resolución N.° RDC-2018-01769 del 28 de diciembre de 2018; actos administrativos expedidos por la UGPP, los cuales desencadenaron una situación económica adversa para él mientras estuvieron vigentes dichos actos, la cual le correspondió por reparto al JUZGADO 4 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI, bajo el radicado N.º 76001-33-33-004-2019- 00157-00.

1.2 El 11 de noviembre de 2022, el JUZGADO 4 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI en sentencia de primera instancia declaró la nulidad de los actos administrativos objeto de reproche, argumentando que no eran procedentes debido a que se configuró el fenómeno jurídico de la prescripción de la obligación y por haberse reconocido una indemnización sustitutiva.

1.3 Una vez declarada la nulidad y teniendo en cuenta que con anterioridad el convocante desembolsó el dinero ordenado por la UGPP, el 11 de julio de 2023 el señor REINEL VÁSQUEZ GUZMÁN radicó ante dicha Entidad la respectiva solicitud para la devolución de los pagos realizados por un total de $89.562.672. Sin embargo, la UGPP rechazó la petición indicando que la sentencia no contenía una orden de devolución de aportes, que la solicitud de devolución de aportes debe presentarse directamente en las Administradoras del Sistemas de la Protección Social, entre otras.

1.4 El 25 de septiembre de 2023, la UGPP profirió la Resolución N.º RCC-62272 Expediente N.º 102264, ordenando el archivo del proceso administrativo de cobro N.º 102264 y la devolución de un remanente de $13.819.672. Para los demás valores, la UGPP indicó que su solicitud se debía seguir conforme el procedimiento establecido en la Circular 009 de 2011 del Ministerio de Salud.

1.5 Ante la falta de respuesta y la negativa de devolución, el convocante radicó múltiples peticiones adicionales a las entidades convocadas solicitando la devolución aludida, sin embargo, todas se encuentran sin resolver a la fecha.

Pruebas allegadas al caso por las partes:

Parte convocante:

3.1. Poder para actuar con email.
3.2. Auto Interlocutorio N.º 790 del 8 de octubre de 2019 - Auto Admite Demanda.
3.3. Liquidación Oficial N.° RDO-2017-04080 14/12/2017.
3.4. Resolución N.° RDC-2018-01769 28/12/2018.
3.5. Email se solicita a SIMPLE liquidación para pago.
3.6. Anexos.
3.7. Sentencia de primera instancia Rad. N.º 2019-00157 del 11 de noviembre de 2022.
3.8. Petición Rad. N.º 2023600501533092 del 11 de julio de 2023 - Reembolso por 89.562.672.
3.9. Oficio respuesta con Rad. N.º 2023152004076821 del 17 de agosto de 2023.
3.10. Resolución N.º RCC - 62272 Expediente de Cobro N.º 102264 del 25 de septiembre de 2023.
3.11. Resolución N.º 338 del 17 de febrero de 2006.
3.12. Circular N.º 009 del 24 de enero de 2011.
3.13. Petición del 22 de abril de 2024 - Subdirección de Cobranzas UGPP.
3.14. Constancia de Rad. N.º 2024400300908812 UGPP.
3.15. Petición con Rad. N.º 20245600003433312 del 29 de julio de 2024 - NUEVA EPS.
3.16. Oficio con Rad. N.º 20243100401919351 – SUPERSALUD.
3.17. Oficio con Rad. N.º VO-GRC-DRC 213846-24 del 12 de septiembre de 2024 - Respuesta NUEVA EPS S.A.
3.18. petición con Rad. N.º 2024_15294960 del 29 de julio de 2024 – COLPENSIONES.
3.19. petición con Rad. N.º 20245600003433442 del 29 de julio de 2024 – COOMEVA.
3.20. petición del 29 de julio de 2024 - SURA EPS.
3.21. petición del 23 de agosto de 2024 - Tesorería UGPP - Solicitud de remanentes 13.819.672.
3.22. Constancia de Rad. N.º 20240401601767532.
3.23. D.P. ADRES del 7 de octubre de 2024.
3.24. Email de envío.
3.25. D.P. UGPP del 8 de octubre de 2024.
3.26. Email de envío – Rechazada.
3.27. Email de radicación por plataforma.
3.28. formularioFirmado_1728404732059.
3.29. Email de envío.
3.30. Memorial de constancia de ejecutoria del 7 de octubre de 2024.
3.31. Email de envío.

3.32. Certificado de Cámara y Comercio - NUEVA EPS.
3.33. Liquidación marzo 2022 a septiembre 2024.

Parte convocada:

3.34. Apoyo técnico validado por la Dirección de Liquidaciones y Garantías de la ADRES del 22 de octubre de 2024.

Requisitos con que cumple la solicitud de conciliación:

Designación del funcionario al que se dirige
Individualización de las partes y sus representantes
Aspectos que se quieren conciliar y los hechos en los que se fundamentan
Pretensiones que formula el convocante
Relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso
Demostración del Agotamiento de la vía gubernativa
Estimación razonada de la cuantía
Manifestación bajo la gravedad de juramento de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos
Indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, el número o números telefónicos, número de fax y correo electrónico de las partes
Copia de la petición de conciliación enviada previamente al convocado
Firma del apoderado del solicitante o solicitantes

Decisiones del comité de conciliación relacionadas con el proceso objeto de estudio

Decisiones tomadas por el comité en casos similares:

Nro. Ekogui	Número de identificación	Decisión del comité	Conclusiones del comité
1473673		No concilia	
1494282		No concilia	
1500804		No concilia	

Análisis del proceso o caso

Objeto de la solicitud de conciliación

2.1. Que se declare administrativamente responsable las Entidades convocadas por la falla en el servicio, como consecuencia del procedimiento administrativo inicial de liquidación RDO-2017-04080 del 14 de diciembre de 2017 y la Resolución N.º RDC-2018-01769 del 28 de diciembre de 2018, lo cual conllevó que el señor REINEL VÁSQUEZ GUZMÁN padeciera una situación desfavorable mientras estuvieron vigentes dichos actos administrativos.

2.2. Se declare administrativamente responsable a las Entidades convocadas bajo el régimen de la responsabilidad objetiva del estado - Actio In Rem Verso o subsidiariamente bajo el régimen de responsabilidad subjetiva – Falla del Servicio, por el enriquecimiento injustificado del que se beneficiaron, generando correlativamente un empobrecimiento causado al señor REINEL VÁSQUEZ GUZMÁN.

A título de reparación:

2.3. Se condene a las Entidades convocadas por el enriquecimiento injustificado y el correlativo empobrecimiento generado al convocante, a pagar la suma de $110.127.696 y los valores que en adelante se causen a partir de la liquidación y hasta el momento del pago.

2.4. Se condene a las Entidades convocadas por el perjuicio moral generado al convocante, a pagar la suma de 100 SMLMV.

2.5. Se condene a las Entidades convocadas por el daño inmaterial por afectación relevante a bienes o derechos

convencionales y constitucionalmente amparados, a pagar la suma de 100 SMLMV.

2.6. Que las sumas a pagar sean actualizadas conforme la variación porcentual del IPC.

2.7. Se condene a las convocadas al pago de costas y agencias en derecho.

2.8. Los anteriores valores deben ser indexados desde el momento de la consumación del daño, y hasta el tiempo en que se cause.

2.9. De no adoptar los criterios esgrimidos en la solicitud de conciliación, en consecuencia, solicitó se de aplicación al principio de la IURA NOVIT CURIA.

2.10 Que las sumas solicitadas se liquiden de acuerdo con los criterios actuariales de reparación integral establecidos en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

Principal problema jurídico

¿Es la ADRES responsable por los daños sufridos por el convocante de manera posterior a la terminación del proceso de radicado N.º 76001-33-33-004-2019- 00157-00, debido al no pago de la devolución de aportes solicitada a la UGPP, que tuvo como origen el procedimiento administrativo inicial de liquidación RDO-2017-04080 del 14 de diciembre de 2017 y la Resolución N.º RDC-2018-01769 del 28 de diciembre de 2018?

Análisis de caducidad y/o prescripción

Para el presente caso, de acuerdo con la solicitud de conciliación, el medio de control presentado es el de reparación directa, consagrado en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Al respecto, se tiene que el término de caducidad para la presentación de este medio de control se encuentra consagrado en el literal i) del numeral segundo del artículo 164 ibidem, el cual prescribe:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: (…)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (…)

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. (…)”

Ahora bien, en el presente asunto es preciso indicar que para el estudio de caducidad se tendrá en cuenta la fecha de terminación del proceso de radicado N.º 76001-33-33-004-2019- 00157-00. En dicho proceso, se decretó nulidad de la Liquidación Oficial N.º RDO-2017-04080 del 14 de diciembre de 2017 y de la Resolución N.º RDC-2018-01769 del 28 de diciembre de 2018; actos administrativos expedidos por la UGPP. Así, la sentencia se dictó el 11 de noviembre de 2022, siendo esta aparentemente la acción que causó el daño al convocante. De esta manera, teniendo en cuenta que la solicitud de conciliación fue radicada el 18 de octubre de 2024, se puede concluir que se no se ha sobrepasado el término de caducidad de reparación directa.

Análisis del caso

7. Caso Concreto – Devolución de aportes REINEL VÁSQUEZ GUZMÁN

7.1. Cuestión previa

En relación con el escrito de conciliación, es fundamental destacar que la solicitud de devolución de aportes al sistema de salud procede cuando las cotizaciones han sido realizadas incorrectamente, ya sea por el aportante, el empleador, o el trabajador independiente.

Es importante subrayar que las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Entidades Obligadas a Compensar (EOC) cuentan con los mecanismos para efectuar la devolución de cotizaciones al aportante. Este proceso se realiza siempre y cuando los aportes estén en la ADRES o hayan sido compensados por la EPS, conforme a la normativa vigente.

En el caso que nos ocupa, tras la validación en las respectivas bases del grupo prejudicial de la Oficina Asesora Jurídica utilizando el número de identificación del afiliado y el número de radicado de los actos administrativos objeto de la

solicitud de conciliación, se evidenció que no se encuentra registro alguno.

De lo anterior se colige que los actos administrativos mencionados en la solicitud de conciliación no han sido notificados a la ADRES. En consecuencia, no se encuentra inmersa una orden expresa para la ADRES, o no existe orden de notificar a la Administradora.

Ahora bien, con respecto a la orden de devolución de aportes por parte de la UGPP, el artículo 311 de la Ley 1819 del 2016 del 29 de diciembre de 2016 estableció que en los eventos en que se declare total o parcialmente la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social y se ordene la devolución de aportes y/o sanciones, la UGPP ordenará a las administradoras del Sistema de la Protección Social la devolución de los mismos, conforme con el procedimiento que establezca para el efecto.

El citado artículo dispone que la UGPP deberá comunicar a las Administradoras del SPS, la admisión de la demanda para que éstas constituyan las provisiones correspondientes en una cuenta especial que reconozca la contingencia, y que garantice la devolución de los recursos pagados por el demandante.

Para efectos de garantizar la devolución de aportes pagados por los aportantes y ordenados por sentencia judicial cuando se declare la nulidad total o parcial de los actos administrativos proferidos por la UGPP, conforme lo dispone la Resolución UGPP N.º 1357 del 15 de agosto de 2019, en su artículo 2, la Dirección de Parafiscales mediante acto administrativo impartirá la orden de devolución en los términos de la sentencia. Para el efecto, informará el valor que le corresponde devolver a cada Administradora del SPS o Entidad que recibió los aportes, detallando los trabajadores afectados y los montos respectivos, el cual será notificado por correo electrónico.

La devolución de aportes del Sistema de Salud está a cargo de la ADRES; de los aportes del Sistema pensional del Régimen de Prima Media con Prestación Definida de COLPENSIONES y de las administradoras del Régimen de Ahorro individual con Solidaridad, según corresponda, y respecto del Sistema de Riesgos Laborales de las Administradoras que los han venido recibiendo, hasta tanto el Ministerio de Trabajo habilite el mecanismo de recaudo a favor del Fondo de Riesgos Laborales. Igualmente, a cargo del SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, según corresponda.

La devolución de los aportes por parte de las entidades obligadas deberá realizarse y acreditarse dentro de los 2 meses siguientes a la notificación del acto administrativo expedido por la UGPP, a la cuenta bancaria informada por el aportante o mediante la constitución de un depósito judicial a su nombre, en caso de que no suministre la información. Vencido el término anterior se causarán intereses moratorios con cargo a las mencionadas entidades, a la tasa de interés bancario corriente certificada por la Superintendencia Financiera para el período en el que se realiza el pago.

No obstante, en el presente asunto no existió una orden de reconocimiento de este capital por parte de la ADRES, situación que se abordará más adelante.

7.2. Del insumo técnico suministrado por la Dirección de Liquidaciones y Garantías

Con ocasión de la solicitud de conciliación presentada por el Convocante, el 22 de octubre de 2024 la Oficina Asesora Jurídica solicitó apoyo técnico a la Dirección de Liquidaciones y Garantías a través del correo electrónico apoyotecnico_dlg@adres.gov.co, el cual fue recibido ese mismo día.

Una vez revisado el concepto remitido, se encontró la siguiente información:

(…)

“HISTORICO DE APORTES

Sobre la base de datos COM_4023, que administra la ADRES y de acuerdo con la información reportada por los Operadores de Información al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS, se adjuntan los pagos realizados para el afiliado identificado con CC 14990871, en el cual se reportan si estos se encuentran en estado compensado o no compensado y si Nueva EPS ha solicitado devolución de aportes por dicho afiliado, para lo cual se observa que no existe solicitud de devoluciones por parte de Nueva EPS.

Marco normativo

1. Devolución de aportes

Frente a la devolución de aportes, el artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002 modificado por el Decreto Ley 2106 de

2019, establece:

"(…) La devolución de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y el reconocimiento de licencias de maternidad y paternidad pagadas a los aportantes por parte de las Entidades Promotoras de Salud, deberá requerirse ante la ADRES en un término máximo de un (1) año, contado a partir del pago del aporte o de la licencia al aportante.

La devolución o reconocimiento de recursos por efecto de la corrección de registros compensados, deberá requerirse ante la ADRES en un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la compensación del registro.

Efectuada la devolución a la EPS, corresponderá a esta última, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, comunicar al aportante de tal situación y realizar la transferencia de los recursos a la cuenta bancaria registrada para el efecto. En caso tal que el aportante no haya registrado una cuenta bancaria, este dispondrá de tres (3) meses para reclamar los recursos devueltos, contados a partir de la fecha de la notificación con la cual la EPS le informa de la devolución efectuada por la ADRES; de no hacerlo en el término señalado, no habrá lugar al pago y los recursos deberán ser devueltos a la ADRES.

Agotados los términos de que trata el presente artículo sin que se haya presentado el cobro de la licencia o la solicitud de devolución, se extinguirá el derecho a reclamar el pago y, por lo tanto, no subsistirá obligación para la ADRES".

Por su parte, el Decreto 780 de 2016 – Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social- establece el procedimiento mediante el cual la EPS debe solicitar la devolución a la ADRES, previa solicitud del aportante (quien realizó el pago) y el respectivo análisis por parte de dicha EPS (de procedencia), en los siguientes términos:

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

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

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

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

Artículo 2.6.4.3.1.1.6 Proceso de corrección de registros aprobados. Las correcciones de los registros aprobados en el proceso de compensación se presentarán por las EPS y EOC, el último día hábil de la segunda semana de cada mes y se corregirán los registros en las bases de datos del proceso de compensación.

La ADRES efectuará la validación y entrega de resultados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de presentación. Los montos a favor de la ADRES o de las EPS y EOC que resulten del proceso de corrección y reconocimiento de recursos a que hubiere lugar, se girarán de acuerdo con el mecanismo definido para el efecto.

Las EPS y EOC tendrán un plazo máximo de seis (6) meses para solicitar corrección de registros compensados, salvo en los casos en que la corrección se cause por efecto de ajustes en los pagos de aportes a través de PILA o por orden judicial.

Parágrafo. Por efecto de la firmeza establecida en el artículo 16 de la Ley 1797 de 2016, no habrá declaración de corrección a registros aprobados en virtud del Decreto 2280 de 2004. Los ajustes que efectúe el aportante a periodos en vigencia del mencionado decreto serán registrados por la EPS y EOC en su sistema de información y las cotizaciones recaudadas se girarán a la ADRES, en el marco del proceso de compensación de que trata el presente Capítulo"

(…)"

De la precitada normativa se colige, que el aportante o cotizante independiente que efectúe aportes de manera errónea al SGSSS en el Régimen Contributivo, debe solicitar la devolución directamente ante la Entidad Promotora de Salud -EPS o Entidad Obligada a Compensar -EOC que haya recibido el aporte, a quienes les corresponde en primer lugar, el análisis de la procedencia de la devolución de la cotización, teniendo en cuenta los términos dispuestos para el efecto y en especial, el término de 6 meses para solicitar ante la ADRES los aportes compensados y de 12 meses, si no compensaron.

Una vez la EPS o EOC verifique el cumplimiento de los requisitos de la solicitud, debe remitirla a la ADRES, quien validará su pertinencia y, de ser procedente, efectuará el pago a la EPS-EOC, para que esta a su vez, realice la devolución al aportante; en caso tal, que la solicitud no cumpla los requisitos y términos, la ADRES negará la solicitud, informando el resultado a la respectiva entidad reclamante.

Finalmente, el 5 de noviembre de 2024 se solicitó un alcance al concepto técnico enviado, considerando que los aportes cuya devolución solicita el convocante corresponden al período de 2014. Ahora bien, dado que la respuesta previa solo menciona información relacionada con una posible solicitud de aportes realizada por la Nueva EPS, se requirió si en algún momento la UGPP solicitó dicha devolución. Al respecto, el 06 de noviembre del presente año se recibió la siguiente respuesta:

“Revisadas las bases de datos y la gestión del grupo de devoluciones REE no se evidencia solicitud”.

Conclusión del Apoyo Técnico

En atención a lo anterior, según el reporte enviado por la Dirección de Liquidaciones y Garantías, y una vez realizada la consulta en la base de datos COM_4023 y la gestión del grupo de devoluciones REE, se evidenció que ni la UGPP ni la NUEVA EPS realizaron solicitud de devolución de aportes ante la ADRES por el usuario relacionado en la solicitud de conciliación. Motivo por el cual, no son de recibo las afirmaciones realizadas por la parte actora, en donde indicó infundadamente que una de la Entidad llamada a responder por los aportes era la ADRES en su calidad de administrador de los recursos de seguridad social en salud, máxime si se tiene en cuenta lo siguiente:

- Del trámite realizado por la UGPP:

Cabe recordar que el artículo 311 de la Ley 1819 del 2016 del 29 de diciembre de 2016 estableció que en los eventos que se declare total o parcialmente la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social y se ordene la devolución de aportes y/o sanciones, la UGPP ordenará a las administradoras del Sistema de la Protección Social la devolución de los mismos, conforme con el procedimiento que establezca para el efecto. Sin embargo, como se indicó anteriormente, y conforme a lo señalado por la Dirección de Liquidaciones y Garantías, no se ha evidenciado la existencia de ninguna solicitud de devolución realizada.

- Que la EPS no cumplió con su deber establecido en las normas que regulan el tema:

Para el caso concreto, corresponde a la UGPP realizar la solicitud pertinente. No obstante, en la solicitud de conciliación, el convocante señaló que, mediante el Oficio radicado N.º 2023152004076821 del 17 de agosto de 2023, la UGPP le indicó que la solicitud de devolución de aportes debe presentarse directamente ante las Administradoras del Sistema de la Protección Social.

De acuerdo con lo anterior, debe indicarse que las EPS - EOC cuentan con los mecanismos para efectuar la devolución de cotizaciones al aportante, en el evento que éstas se encuentren en la ADRES realizando el siguiente procedimiento:

7.2.1 El aportante debe realizar el trámite de solicitud de devolución de aportes directamente ante la EPS – EOC.

7.2.2 Una vez recibida la solicitud de devolución por parte del aportante y verificada la procedencia de la solicitud, la EPS - EOC deben remitir la misma ante la ADRES conforme a los procesos y términos establecidos en los artículos citados anteriormente, situación que la convocante no acató.

Así las cosas, el trámite de devolución de aportes se divide en dos (2) etapas a saber:

- Se surte entre el aportante y la EPS.
- Entre la EPS y ADRES.

Esto se resume en el siguiente diagrama aplicable al caso en concreto, luego de que el convocante eleve la solicitud:

Finalmente, es importante indicar que los periodos requeridos vencieron el término establecido por la normatividad vigente (un (1) año para registros no compensados y seis (6) meses para registros compensados) por lo tanto no es procedente la devolución.

7.3 De proceso de compensación y la devolución de aportes al sistema general de seguridad social en salud

El Sistema de Salud en Colombia incorpora la figura de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), quienes son las responsables de la afiliación, el registro de los afiliados y el recaudo de sus cotizaciones. Así mismo, tienen como función organizar y garantizar directa o indirectamente la prestación de los servicios de salud que requiera su población afiliada (artículo 177 de la Ley 100 de 1993).

En cuanto a la función del recaudo de cotizaciones, el artículo 2.6.4.2.1.2 del Decreto 2265 de 2017 señala que es responsabilidad de las EPS y de las EOC ejercer dicho recaudo mediante la cuenta maestra registrada por estas entidades ante la ADRES, cuenta que deberá ser utilizada únicamente para el recaudo de cotizaciones del régimen contributivo del SGSSS.

Para lo anterior, las EPS hacen la apertura de unas cuentas bancarias que son denominadas cuentas maestras de recaudo (artículo 2.6.4.2.1.2. del Decreto 2265 de 2017). En donde son transferidos los recursos de las cotizaciones. Efectuado lo anterior, la ADRES procede a determinar el valor que le corresponde girar a la EPS mediante el proceso de compensación. A través de este proceso, se determina y reconoce la UPC, los recursos para el pago de las incapacidades originadas por enfermedad general de los afiliados cotizantes y los recursos para financiar las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad (artículo 7 del Decreto 1437 de 2021 que modifica el artículo 2.6.4.3.1.1.1. del Decreto 780 de 2016). Es decir, el resultado de la compensación corresponde al monto liquidado y reconocido a cada EPS por los conceptos ya enunciados.

Ahora bien, en caso de que se presenten errores en el reporte de los registros de las cotizaciones, se debe distinguir si se trata de registros compensados o no compensados. Respecto del primero, el artículo 2.6.4.3.1.1.6 del Decreto 780 de 2016 establece que las EPS tienen un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la compensación de cada registro para solicitar su corrección. Estos se presentan el último día hábil de la segunda semana de cada mes para que la ADRES efectúe la validación y entrega de los resultados en los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de presentación. En caso de que los registros compensados generen un saldo a favor de la ADRES, esta procede a descontarlo del resultado del siguiente proceso de compensación. Para los casos en los que se genere un saldo a favor de la EPS, la ADRES procede con el reconocimiento y giro.

En relación con los registros no compensados, el artículo 2.6.4.3.1.1.8. Del Decreto 2265 de 2017 indica que los aportantes solo podrán solicitar la devolución de las cotizaciones pagadas erróneamente dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de pago. Ante lo cual, la EPS es la encargada en un primer momento de determinar su procedencia. En caso de que se considere procedente, la EPS presenta solicitud de devolución ante la ADRES el último día hábil de la primera semana del mes para que se realice la validación y entrega de resultados y recursos dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de presentación. Una vez recibidos los resultados y los recursos, las EPS deben hacer el giro al aportante en el transcurso del día hábil siguiente.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el asunto bajo estudio está relacionado con solicitudes de devolución de aportes efectuados al régimen contributivo y no directamente a la ADRES. El cobro de las devoluciones de cotizaciones no compensadas en el régimen contributivo por parte de las EPS y EAS a la ADRES se encuentra reglamentado en el artículo 2.6.4.3.1.1.8. del Decreto 780 de 2016. Tal como se indicó anteriormente.

Aneado a lo anterior, ADRES expidió la Resolución 851 de 2023 que en lo relativo al proceso de devolución de cotizaciones no compensadas a las EPS y EAS en el régimen contributivo estableció:

“Artículo 19. Publicación del resultado. La ADRES reportará a las EPS y EAS, mediante la herramienta tecnológica dispuesta en los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de devolución, el detalle de los registros aprobados y negados en los archivos “DEVOL”, con la estructura prevista en el numeral 1.1 del anexo técnico 1 de este acto administrativo, según corresponda y, en el “Formulario de devolución de cotizaciones” adoptado en el numeral 1 del anexo técnico 2 de esta Resolución. Las causales de inconsistencia son las previstas en el numeral 1 del anexo técnico 3 de este acto administrativo.

Artículo 22. Devolución de la contribución solidaria. La ADRES determinará la procedencia de la devolución de la tarifa liquidada en el mecanismo de la contribución solidaria con fundamento en el marco normativo aplicable e informará mediante la herramienta tecnológica, el detalle del valor a reconocer, en los términos del artículo 31 de la Resolución 51399 de 2022.”

Por tanto, una vez surtidas las validaciones de auditoría ADRES reporta los resultados en la herramienta tecnológica dispuesta para ello, luego entonces es responsabilidad de las EPS y EAS efectuar la devolución de los recursos aprobados a los aportantes. Toda vez que ADRES no reconoce directamente la devolución de la cotización en el régimen contributivo en salud.

Respecto al término dispuesto para efectuar la solicitud de devolución de aportes, el artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 93 del Decreto Ley 2106 de 2019, establece que en el caso de devolución de aportes deberá requerirse ante la ADRES en un término de 1 año, contado a partir del pago del aporte o de la licencia al aportante, para efectuar el respectivo cobro6:
?
“Artículo 13. Término para efectuar cobros diferentes de recobros y reclamaciones con cargo a recursos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES.?Cualquier tipo de cobro que deba atenderse con cargo a los recursos de la ADRES, distinto a los que tengan origen en recobros por servicios y tecnologías no financiadas con la Unid\ad de Pago por Capitación -UPC o reclamaciones, se deberá presentar ante la ADRES en el término máximo de un (1) año contado a partir de la fecha de la generación de la obligación de pago, lo anterior sin perjuicio del término establecido para la firmeza de los reconocimientos y giros de recursos del aseguramiento en salud.
?
La devolución de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y el reconocimiento de licencias de maternidad y paternidad pagadas a los aportantes por parte de las Entidades Promotoras de Salud, deberá requerirse ante la ADRES en un término máximo de un (1) año, contado a partir del pago del aporte o de la licencia al aportante.
?
La devolución o reconocimiento de recursos por efecto de la corrección de registros compensados, deberá requerirse ante la ADRES en un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la compensación del registro.
?
Efectuada la devolución a la EPS, corresponderá a esta última, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, comunicar al aportante de tal situación y realizar la transferencia de los recursos a la cuenta bancaria registrada para el efecto. En caso tal que el aportante no haya registrado una cuenta bancaria, este dispondrá de tres (3) meses para reclamar los recursos devueltos, contados a partir de la fecha de la notificación con la cual la EPS le informa de la devolución efectuada por la ADRES; de no hacerlo en el término señalado, no habrá lugar al pago y los recursos deberán ser devueltos a la ADRES.
?
Agotados los términos de que trata el presente artículo sin que se haya presentado el cobro de la licencia o la solicitud de devolución, se extinguirá el derecho a reclamar el pago y, por lo tanto, no subsistirá obligación para la ADRES.?(Negrilla fuera de texto).

7.4 Aspectos para tener en cuenta en materia de aportes en salud

Los descuentos en salud son obligatorios y obedecen al principio constitucional de solidaridad en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en virtud del equilibrio financiero del sistema, de acuerdo con el siguiente desarrollo normativo:

El artículo 48 de la Constitución Nacional dispone:

“ARTICULO 48. 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.

(…) 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”. (Negrilla fuera de texto)

En virtud de lo previsto en el artículo antes transcrito, el servicio público de seguridad social se rige, entre otros, por el principio de la solidaridad, el cual, al ser de rango constitucional, es predicable de todos los habitantes del territorio.

Así las cosas, todas las personas con ingresos o capacidad de pago deben observar el principio de solidaridad, en consideración a sus capacidades financieras. Esto con el propósito de que al Sistema General de Seguridad Social en Salud ingresen los recursos necesarios para garantizar que la población con menor capacidad económica pueda tener asegurado el servicio público de la seguridad social, tal y como lo señala la Constitución Nacional.

Vale la pena destacar que el principio de solidaridad en el Sistema General de Seguridad Social opera en materia de salud,

en la medida que, independientemente del valor del aporte del afiliado a la Empresa Promotora de Salud, se le cancela por cada individuo afiliado una Unidad por Capitación, cuyo monto se establece con base en criterios objetivos que varían de acuerdo con la edad y el sexo de los afiliados. Esto significa que cuando la cotización de una persona es inferior al valor de la UPC que le correspondería por sus condiciones particulares, el sistema le completa el valor que debe cancelársele a la EPS por su atención.

Ahora bien, resulta pertinente hacer referencia al carácter de contribución parafiscal que tiene los aportes que en materia de salud realizan todas las personas que tienen algún tipo de ingreso: salario, pensión, honorarios, etc.

La Corte Constitucional ha manifestado ampliamente que las cotizaciones en salud son recursos parafiscales, pues se trata de contribuciones destinadas específicamente a un sector, en este caso, salud, y por las cuales se obtiene una contraprestación, un beneficio directo en ese sector. Señaló la Alta Corte lo siguiente:

“En efecto, los aportes, o más propiamente cotizaciones, para la seguridad social en salud son recursos parafiscales y como tales son "gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable" (art. 29 Estatuto Orgánico del Presupuesto).

Como características de los mencionados aportes esta Corporación señaló las siguientes:

“(...) dichas contribuciones se caracterizan por su obligatoriedad, puesto que se exigen en desarrollo del poder coercitivo del Estado; singularidad porque gravan únicamente un grupo, gremio o sector; destinación, por cuanto se invierten exclusivamente en beneficio del mismo grupo, gremio o sector que los tributa. Además, de ser recursos públicos ya que pertenecen al Estado, aunque solamente vayan a favorecer al grupo, sector o gremio que las tributa. El manejo, la administración y ejecución de esas contribuciones debe hacerse en la forma que lo establezca la ley que las crea” . (Negrilla fuera de texto)

Sobre la naturaleza parafiscal de los aportes para seguridad social, tanto en materia de salud como de pensiones, ha dicho la Corte:

"Según las características de la cotización en seguridad social, se trata de una típica contribución parafiscal, distinta de los impuestos y las tasas. En efecto, constituye un gravamen fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo de personas cuyas necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados, pero que carece de una contraprestación equivalente al monto de la tarifa. Los recursos provenientes de la cotización de seguridad social no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional, ya que se destinan a financiar el sistema general de seguridad social en salud."

De acuerdo con lo anterior, las contribuciones parafiscales son gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Así, el grupo social destinatario de la seguridad social en salud está en la obligación, como sujeto pasivo y beneficiario de dicha contribución, de realizar las cotizaciones en los montos establecidos por mandato legal. De igual manera, ellos deben estar destinados exclusivamente al beneficio del mismo grupo, gremio o sector que los tributa.

Si el inciso 2° del artículo 143 de la Ley 100 de 1993 estableció que “la cotización para salud establecida en el sistema general de salud para los pensionados está, en su totalidad, a cargo de éstos”, las entidades facultadas por la Ley para recaudar dichos aportes deben dar fiel cumplimiento a este mandato y proceder a efectuar los descuentos en las condiciones señaladas, esto es, asegurando que los pensionados realicen la cotización para salud en su totalidad. El hecho de que estas entidades se equivoquen en la liquidación del monto de la cotización, en modo alguno genera derechos adquiridos o situaciones particulares y concretas a favor del sujeto pasivo de la obligación, pues, la contribución es obligatoria y debe realizarse en la forma establecida.” (Negrilla fuera de texto).

En anterior oportunidad y con referencia al carácter parafiscal de los aportes al sistema de seguridad social, la mencionada Corporación señaló:

“La cotización para la seguridad social en salud es fruto de la soberanía fiscal del Estado. Se cobra de manera obligatoria a un grupo determinado de personas, cuyos intereses o necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados. Los recursos que se captan a través de esta cotización no entran a engrosar las arcas del presupuesto Nacional, pues tienen una especial afectación, y pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado. La tarifa de la contribución no se fija como una contraprestación equivalente al servicio que recibe el afiliado, sino

como una forma de financiar colectiva y globalmente el sistema Nacional de seguridad social en salud.

"Las características de la cotización permiten afirmar que no se trata de un impuesto, dado que se impone a un grupo definido de personas para financiar un servicio público determinado. Se trata de un tributo con destinación específica, cuyos ingresos, por lo tanto, no entran a engrosar el Presupuesto Nacional. La cotización del sistema de salud tampoco es una tasa, como quiera que se trata de un tributo obligatorio y, de otra parte, no genera una contrapartida directa y equivalente por parte del Estado, pues su objetivo es el de asegurar la financiación de los entes públicos o privados encargados de prestar el servicio de salud a sus afiliados.

"Según las características de la cotización en seguridad social, se trata de una típica contribución parafiscal, distinta de los impuestos y las tasas. En efecto, constituye un gravamen fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo de personas cuyas necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados, pero que carece de una contraprestación equivalente al monto de la tarifa. Los recursos provenientes de la cotización de seguridad social no entran a engrosar las arcas del presupuesto Nacional, ya que se destinan a financiar el sistema general de seguridad social en salud".

Bajo el contexto jurisprudencial expuesto se concluye que los aportes en salud son contribuciones parafiscales obligatorias, creadas por la ley, que afectan determinadas personas, y que se destinan para financiar un servicio del cual se beneficia directamente el grupo afectado con dicha contribución.

Debe aclararse que la cotización tiene como fin: (I) reconocer la Unidad de Pago por Capitación-UPC, (II) los recursos para el pago de las incapacidades originadas por enfermedad general de los afiliados cotizantes y (II) los recursos para financiar las actividades de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, de los afiliados al régimen contributivo conforme con lo definido por el Ministerio de Salud y Protección Social, lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 2.6.4.3.1.1.1 del Decreto 780 de 2016.

Análisis del precedente judicial

N/A

Aplica directriz institucional o nacional:	NO

Recomendaciones del abogado

Recomendación al comité	No conciliar

Conclusiones

La Oficina Asesora Jurídica recomienda NO presentar fórmula conciliatoria, ya que, tras analizar los títulos de imputación de responsabilidad estatal, se concluye que la falla en el servicio no se configuró en esta situación al no cumplirse los requisitos necesarios para imputar responsabilidad a la ADRES bajo este título. En consecuencia, esta Administradora no tiene obligación de responder por el daño reclamado.

Finalmente, aunque la sentencia del 11 de noviembre de 2022 declaró la nulidad de la Liquidación Oficial N.º RDO-2017-04080 y de la Resolución N.º RDC-2018-01769, no se ordenó la devolución de los aportes que el señor REINEL VÁSQUEZ GUZMÁN había efectuado a la UGPP en virtud de estos actos administrativos. Lo anterior conlleva a que, al no haberse dispuesto expresamente la devolución, la ADRES no está obligada a reconocer dichos aportes. Por lo tanto, la sentencia debe interpretarse en el marco de lo resuelto, limitándose exclusivamente a la nulidad de los actos administrativos.