



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 68001-23-33-000-2023-00398-01 (30307)
Demandante: Cooperativa de Ahorro y Crédito para el Desarrollo Solidario de Colombia LTDA - COOMULDESA
Demandada: Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)
Temas: Devolución aportes a salud (enero a diciembre de los años 2017 y 2018). Acto administrativo susceptible de control judicial.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación¹ interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 31 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que resolvió:

“PRIMERO: DECLÁRESE la nulidad del acto administrativo contenido en la (sic) Oficio No. 20221501388441 el 6 de septiembre de 2022, notificado el 08 de septiembre de 2022, expedido por el ADRES, por medio del cual se negó la devolución de aportes realizados al SGSSS, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, CONDÉNASE al ADRES a i) DEVOLVER, a favor de la COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO PARA EL DESARROLLO SOLIDARIO DE COLOMBIA – COOMULDESA LTDA el pago de lo no debido por concepto de aportes en salud al Sistema de Seguridad Social en Salud por la vigencia correspondiente de julio a diciembre de 2017 y la totalidad de la vigencia del 2018 y ii) RECONOCER intereses corrientes e intereses moratorios. Lo anterior, en los términos indicados en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Dese cumplimiento a esta sentencia en los términos de Ley.

CUARTO: NIÉGUESE las demás pretensiones de la demanda. (...).”

ANTECEDENTES

Actuación Administrativa

El 10 de agosto de 2022, la Cooperativa de Ahorro y Crédito para el Desarrollo Solidario de Colombia Ltda - Coomuldesa solicitó a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante, ADRES), la devolución de la suma de \$1.378.485.864 por concepto de pago de lo no debido de los aportes a salud por los períodos de enero a diciembre de los años 2017 y 2018.

En respuesta a la anterior solicitud, el director de Liquidaciones y Garantías de la ADRES, mediante Oficio nro. 20221501388441 del 6 de septiembre de 2022², expresó que no le corresponde a la ADRES resolver la solicitud de devolución de aportes - compensados o no compensados, toda vez que la evaluación de su procedencia

¹ Ingresó al despacho el 28 de marzo de 2025.

² Índice No. 3 de SAMAI del tribunal. 1_ED_DEMANDAYANEXOS(.pdf) NroActua 3. Página 37 PDF.



corresponde exclusivamente a la EPS respectiva, conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 1281 de 2002 y el Decreto 780 de 2016. En consecuencia, señaló que la ADRES no puede asumir funciones propias de las EPS, actuación que se encuentra expresamente prohibida por el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, ni puede apartarse de la normativa vigente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 121 de la Constitución Política. En ese sentido, concluyó que independientemente de que el aportante o cotizante que haya realizado aportes de manera indebida al Sistema General de Seguridad Social en Salud en el régimen contributivo, debe solicitar su devolución ante la EPS receptora del pago a la cual le corresponde analizar su procedencia dentro de los plazos establecidos para tal fin: seis meses para los aportes compensados y doce meses cuando no se haya efectuado la compensación.

DEMANDA Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Pretensiones y normas violadas

Mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la demandante formuló las siguientes pretensiones³:

Primera.- Se decrete la nulidad del acto administrativo contenido en el documento emanado de LA ADRES radicado 20221501388441, calendado el seis (6) de septiembre de dos mil veintidós (2022), y notificado el ocho (8) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

Segunda.- Que se declare que (sic) COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO PARA EL DESARROLLO SOLIDARIO DE COLOMBIA -COOMULDESA LTDA- entidad sin ánimo de lucro identificada con NIT. 890.203.225-1, por tratarse de un ente de naturaleza jurídica sin ánimo de lucro y constituido como una organización solidaria del tipo cooperativa del régimen especial, se encontraba para los años 2017 y 2018 exenta del pago de los aportes patronales al Sistema de Seguridad Social en salud de sus trabajadores.

Tercera.- Que se declare que LA ADRES debe realizar la devolución del pago de lo no debido respecto de todos los valores pagados por COOMULDESA por concepto de APORTE EN SALUD al Sistema de Seguridad Social en Salud de sus trabajadores en el periodo fiscal e (sic) e del año 2017 hasta Diciembre de 201 (sic).

Cuarta.-

4.1.- Que se declare que LA ADRES debe realizar la devolución del pago de lo no debido respecto del año 2017 que asciende a la suma de SEISCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS DIECIEIESTE (sic) PESOS MCTE (\$648.369.917,00).

4.2.- Que se declare que LA ADRES debe realizar el pago de los intereses corrientes y moratorios conforme los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario respecto de las sumas pedidas en condena en este numeral.

Quinta.-

5.1.- Que se declare que LA ADRES debe realizar la devolución del pago de lo no debido respecto del año 2018 que asciende a la suma de SETECIENTOS TREINTA MILLONES CIENTO QUINCE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$730.115.947).

5.2.- Que se declare que LA ADRES debe realizar el pago de los intereses corrientes y moratorios conforme los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario respecto de las sumas pedidas en condena en este numeral.

Sexta.- Que se condene en costas y agencias en derecho al demandado ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES”.

³ Samai Tribunal, índice 3, folio 37 de la demanda.



Indicó como normas vulneradas los artículos 2, 13, 29, 48, 58 y 83 de la Constitución Política; 850 del Estatuto Tributario (ET); 65 de la Ley 1819 de 2016; 2313, 2315 y 2536 del Código Civil; 18 de la Ley 1943 de 2019; Decreto 2280 de 2004.

Concepto de violación y oposición

Los cargos del concepto de violación expuestos por la demandante y las correspondientes oposiciones formuladas en la contestación se resumen así:

Primer cargo: “Exoneración legal al pago de aportes. Improcedencia de la negativa de devolución del pago de lo no debido. *Vulneración a los artículos 2, 13, 29, 48, 58 y 83 de la Constitución, 850 del ET, 65 de la Ley 1819 de 2016.*”

1. La **demandante** sostuvo que el acto administrativo demandado vulneró normas constitucionales y legales al negar la devolución de los aportes en salud pagados durante los años 2017 y 2018, pese a que tales pagos carecían de fundamento legal.

Indicó que las cotizaciones al sistema de seguridad social en salud tienen naturaleza de tributo parafiscal, razón por la cual su recaudo y administración corresponde a la ADRES. En consecuencia, si dichos recursos fueron recibidos sin causa legal, la entidad administradora debe proceder a su devolución.

Afirmó que, tras la declaratoria de nulidad de disposiciones reglamentarias que restringían la exención prevista para las cooperativas, estas conservaron su condición de entidades pertenecientes al régimen especial, lo cual implicaba **la exoneración del pago de aportes patronales en salud desde el 1.º de enero de 2017**. En ese sentido, indicó que desapareció la causa legal que justificaba el pago de los aportes, lo que generó el derecho a reclamar su devolución como **pago de lo no debido**.

2. Por su parte, la **ADRES**⁴ señaló que **no le corresponde decidir directamente sobre la devolución de aportes al sistema de salud solicitada por los aportantes**, pues el procedimiento legal establece que dicha solicitud debe tramitarse inicialmente ante las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o Entidades Obligadas a Compensar (EOC).

Explicó que, conforme al Decreto 780 de 2016, cuando un aportante realiza pagos erróneos al sistema, debe presentar la solicitud de devolución ante la entidad recaudadora dentro de los términos legales y, solo posteriormente, esta puede elevar la solicitud ante la ADRES para su validación y pago. Por ello, consideró que la demanda desconocía el procedimiento administrativo previsto para estos casos, razón por la cual la entidad no estaba habilitada para realizar la devolución directamente al aportante.

La entidad demandada precisó que la declaratoria de nulidad del decreto reglamentario 2150 de 2017 tiene efectos hacia el futuro, sin afectar situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad al fallo, por lo que admitir la devolución implicaría otorgar efectos retroactivos no modulados en la sentencia de nulidad.

Segundo cargo: “Falsa motivación del acto administrativo. La ADRES es la entidad obligada a la devolución. *Vulneración del Decreto 2280 de 2004, y Decreto 674 de 2014*”.

1. La parte **actora** alegó que el acto acusado incurre en falsa motivación, dado que la ADRES fundamentó su negativa en normas (Decreto Ley 1281 de 2002) que regulan

⁴ Samai Tribunal, índice 17.



procedimientos de devolución de aportes erróneamente pagados dentro del sistema de compensación en salud, los cuales no resultaban aplicables al caso. Señaló que la solicitud de devolución no se originó en un error en la liquidación o en la compensación de aportes, sino en la inexistencia de la obligación legal de realizar dichos pagos, derivada de la exención reconocida a las cooperativas.

También indicó que las EPS no son titulares de los recursos recaudados, sino meras recaudadoras conforme con el artículo 2° del Decreto 2280 de 2004, pues los dineros pertenecen al sistema de seguridad social y son administrados por la ADRES -a partir del 1° de agosto de 2017, cuando el FOSYGA dejó de funcionar-, lo que implica que esta entidad tiene la obligación de devolverlos cuando han sido recibidos sin causa legal.

2. La ADRES reiteró que la devolución de aportes debe sujetarse estrictamente al procedimiento administrativo establecido en la normativa del sistema de salud. Señaló que los aportes reclamados ya habían sido compensados por las EPS y destinados a financiar el sistema de seguridad social en salud, por lo que su devolución solo podría tramitarse mediante el procedimiento especial que contempla la intervención de dichas entidades.

En consecuencia, sostuvo que no existía falsa motivación, sino la aplicación del procedimiento legal vigente para las devoluciones de aportes al sistema. Insistió en que su actuación se ajustó al marco legal vigente y que su comunicación no constituye un acto administrativo definitivo, sino una respuesta de carácter informativo, en la cual se indicó el procedimiento aplicable. Esto, por cuanto la normativa vigente no la habilita para tramitar solicitudes directas de devolución presentadas por aportantes por fuera de los canales y términos legales, y que su competencia se activa únicamente cuando la EPS respectiva presenta la solicitud dentro del procedimiento de compensación.

Tercer cargo: “Procedencia de la devolución del pago de lo no debido. *Violación de los artículos 850 del ET.; 2313, 2315 y 2536 del Código Civil, 11 del Decreto 1000 de 1997 y Decreto 2277 de 2012*”

1. La demandante señaló que la devolución de las sumas pagadas debía analizarse conforme a las reglas generales sobre pagos en exceso o de lo no debido, previstas en el artículo 850 del Estatuto Tributario y en los artículos 2313 y siguientes del Código Civil. Sostuvo que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido la posibilidad de reclamar la devolución de contribuciones parafiscales pagadas sin causa legal, incluso cuando la obligación desaparece por efecto de la nulidad de la norma que imponía el pago. Agregó que la solicitud de devolución fue presentada dentro del término de cinco años previsto para este tipo de acciones, por lo cual no se encontraba prescrita.

Reiteró la parte actora que la devolución no obedece a una corrección por error en la liquidación del aporte, ni el recobro de prestaciones, sino la devolución de los aportes realizados por la inexistencia de fuente legal para el pago.

2. Por su parte, la demandada insistió en que la devolución solicitada resultaba improcedente porque la demandante no acudió al procedimiento especial previsto para la corrección o devolución de aportes, el cual exige presentar la solicitud ante la EPS dentro de determinados plazos.

Adicionalmente, señaló que los aportes correspondientes a los años 2017 y 2018 fueron efectuados cuando las normas reglamentarias que exigían su pago se encontraban vigentes, por lo que la situación jurídica se encontraba consolidada.

Por último, como excepciones previas, la parte demandada propuso la “*ineptitud de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad*”, al considerar que no se surtió



el trámite de conciliación extrajudicial; así como la “*ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales*”, al sostener que la actuación desplegada por la ADRES en el presente caso no tuvo por objeto resolver de fondo la solicitud del administrado. En ese sentido, afirmó que dicha actuación no es susceptible de control judicial, en la medida en que solo lo son aquellas decisiones administrativas que ponen fin a una actuación administrativa o que afectan derechos o intereses, o imponen cargas, sanciones u obligaciones que modifiquen o alteren situaciones jurídicas determinadas, circunstancia que —a su juicio— no se configura en este caso⁵.

SENTENCIA APELADA Y RECURSO DE APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA

El Tribunal anuló el acto administrativo de la demanda⁶ y a título de restablecimiento del derecho ordenó a la ADRES devolver a la demandante los aportes en salud pagados sin causa legal por los meses de julio a diciembre de 2017 y la totalidad del año 2018, junto con los intereses correspondientes. Los motivos del fallo impugnado y los argumentos de la alzada son los siguientes:

Primer cargo: “Exoneración legal de las cooperativas y efectos de la sentencia de nulidad del Consejo de Estado. Situación jurídica no consolidada. Configuración del pago de lo no debido”

1. El Tribunal fundamentó su decisión en la sentencia de 30 de julio de 2020 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante la cual se anularon las expresiones del Decreto 2150 de 2017 que impedían a las cooperativas acceder a la exoneración prevista en el artículo 114-1 del ET. A partir de este precedente, concluyó que la Cooperativa demandante, por su naturaleza jurídica y permanencia en el régimen tributario especial, se encontraba exonerada del pago de los aportes patronales en salud durante las vigencias 2017 y 2018, de modo que los pagos efectuados carecían de causa legal tras la declaratoria de nulidad de la norma reglamentaria.

El **Tribunal** descartó la existencia de una situación jurídica consolidada, al considerar que la demandante elevó la solicitud de devolución por pago de lo no debido dentro del término de cinco años conforme al artículo 2536 del Código Civil y a la jurisprudencia de la Sección Cuarta. Precisó que, en materia de devoluciones por pago de lo no debido, la situación jurídica no se consolida mientras está vigente el término para reclamar, por lo que la sentencia de nulidad del acto reglamentario sí producía efectos *ex tunc* respecto de los períodos no prescritos.

2. La entidad demandada apeló la decisión. Sostuvo que los pagos cuestionados se realizaron antes de la expedición de la sentencia de nulidad, bajo la vigencia y presunción de legalidad del Decreto 2150 de 2017, razón por la cual no resulta procedente aplicar de manera retroactiva los efectos de dicha providencia para ordenar la devolución. Esto, porque los aportes fueron debidamente pagados y compensados, consolidando la situación jurídica de la demandante bajo el amparo del principio de confianza legítima. Afirmó que permitir la devolución de dichos recursos desconoce la seguridad jurídica y afecta la estabilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dado que los aportes ya cumplieron su finalidad constitucional y legal.

2.1. Adicionalmente, la **ADRES** señaló que no se puede atribuir carácter definitivo a una actuación que se limitó a informar al contribuyente el procedimiento administrativo aplicable, sin decidir de fondo la solicitud de devolución ni crear, modificar, extinguir situación jurídica alguna. A su juicio, el oficio demandado constituye un acto de trámite,

⁵ Excepciones declaradas no probadas por el Tribunal Administrativo de Santander en auto del 12 de septiembre de 2024. Samai Tribunal, índice 24.

⁶ Samai Tribunal, índice 29.



no susceptible de control judicial conforme a los artículos 43 y 138 del CPACA, y a la jurisprudencia reiterada de la Sección Cuarta, según la cual solo los actos administrativos definitivos son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para tal efecto, cita providencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁷ en las que se ha declarado probada la excepción de inepta demanda al considerar que los oficios demandados no contienen una decisión de fondo ni produce efectos jurídicos. En igual sentido, el Consejo de Estado⁸ al resolver los recursos de apelación confirman la decisión del tribunal al advertir que la ADRES no niega expresamente la devolución solicitada, sino que se limita a informar el procedimiento que debía adelantarse ante la EPS o EOC competente. De manera que, al no tratarse de un acto administrativo definitivo, no hay lugar a emitir un pronunciamiento de fondo sobre la controversia planteada.

Segundo cargo: “Procedimiento aplicable a la devolución de aportes y reconocimiento de la devolución junto con los intereses”

1. El **Tribunal** consideró que la devolución solicitada no correspondía a un pago erróneo dentro del sistema de compensación en salud, sino a un **pago de lo no debido derivado de la inexistencia de la obligación legal**, tras la declaratoria de nulidad de la norma reglamentaria que restringía la exención aplicable a las cooperativas. Por lo anterior, no resultaba aplicable el régimen especial ni los términos perentorios del Decreto 780 de 2016.

En consecuencia, aplicó el régimen general de devolución por pago de lo no debido y ordenó la devolución de los aportes de los meses de julio a diciembre del año 2017 y la vigencia 2018 junto con el reconocimiento de intereses corrientes y moratorios conforme al artículo 863 del Estatuto Tributario. No obstante, negó la devolución correspondiente a los meses enero a junio del año 2017, por haberse superado el término legal para su reclamación.

2. Por su parte, **la ADRES** señaló que existe un procedimiento administrativo especial y obligatorio para la devolución de aportes en salud, que debe surtirse inicialmente ante las EPS, dentro de los términos de seis o doce meses, según se trate de aportes compensados o no compensados. Afirmó que dicho régimen especial desplaza la aplicación analógica de normas tributarias y civiles, y que la demandante no agotó ese procedimiento, razón por la cual no podía prosperar la devolución impuesta por el Tribunal, ni mucho menos el reconocimiento de intereses.

Finalmente, solicitó revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda o declarar la ineptitud sustantiva de la demanda, al considerar que el acto acusado no era susceptible de control judicial.

PRONUNCIAMIENTOS FINALES

La demandante y el Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

De manera preliminar se advierte que el presente proceso fue repartido al despacho del Magistrado Luis Antonio Rodríguez Montaña quien presentó ponencia a consideración de la Sección, sin obtener la mayoría de los votos requeridos para su aprobación en la Sala del día 10 de diciembre de 2025, por lo que se remitió el

⁷ Exps. 25000233700020220030500, 25000233700020220035900.

⁸ Providencia del 30 de noviembre de 2023, exp. 28211, MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



expediente al despacho que seguía en turno⁹.

Problemas jurídicos

En los precisos términos de los artículos 287, 320 y 328 del CGP, compete a esta Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿El oficio nro. 20221501388441 del 6 de septiembre de 2022, expedido por la ADRES, constituye un acto administrativo definitivo susceptible de control jurisdiccional a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho?
2. ¿Los aportes en salud efectuados por la cooperativa demandante durante las vigencias 2017 y 2018 configuraron un pago de lo no debido susceptible de devolución?
3. ¿Es aplicable al caso concreto el régimen general de devolución por pago de lo no debido y el término de prescripción de cinco (5) años o el procedimiento especial de devolución de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud previsto en el Decreto 780 de 2016 y el Decreto Ley 2106 de 2019?

Primer cargo: Acto administrativo susceptible de control judicial

La entidad recurrente señala que el oficio demandado no corresponde a un acto definitivo susceptible de control judicial. Sostiene que la decisión adoptada no consolida una situación jurídica a la demandante pues se trata de un acto de trámite que informa el procedimiento que debe adelantarse para efectos de la devolución solicitada.

Al respecto se precisa que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es necesario que las pretensiones de nulidad se dirijan contra actos administrativos definitivos pasibles de control por la jurisdicción. Es decir, la acción se incoa contra actos definitivos, los cuales según el artículo 43 del CPACA son aquellos «que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación».

Bajo este entendimiento, un acto definitivo particular es la manifestación de la voluntad de la administración capaz de producir efectos jurídicos, porque crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas¹⁰. Por su parte, los actos de trámite no deciden ni ponen fin a la actuación administrativa y sirven de instrumento para ayudar a formar y adoptar la decisión definitiva. En tal medida, no resulta determinante la denominación formal que la administración otorgue a la actuación, sino su contenido, alcance y efectos reales sobre la situación jurídica del administrado.

Cabe anotar que en relación con la procedencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de los oficios expedidos por el ADRES en respuesta a las peticiones elevadas por los cotizantes y aportantes frente a las devoluciones de aportes, la Sala ha considerado que dichos actos no son pasibles de control judicial. Lo anterior al considerar que su contenido no apareja una decisión de fondo y, por tanto, no constituye un acto administrativo definitivo en los términos del artículo 43 del CPACA, ya que la entidad *“se limitó a indicar que la devolución debe ceñirse al procedimiento previsto en la normativa aplicable, que incluye, entre otros, la entidad ante la cual se eleva la solicitud (EPS-EOC) y el término para hacerlo”*¹¹.

⁹ Auto del 16 de diciembre de 2025. Samai, índice 13. Al despacho 14 de enero de 2026.

¹⁰ Auto del 13 de octubre de 2016, exp. 22003, MP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y Auto del 07 de diciembre de 2023, exp. 27952, MP. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹¹ Autos del 07 de diciembre de 2023, exp. 27951, MP. Stella Jeannette Carvajal Basto; del 30 de noviembre de 2023, exp. 27963, MP. Wilson Ramos Girón; del 30 de noviembre de 2023, exp. 28078, MP. Milton Chaves García; del 30 de noviembre de 2023 y del 08 de febrero de 2024, exp. 28211 y 28266 MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello; y del 07 de febrero de 2024, exp. 28461, MP. Wilson Ramos Girón. Sentencia del 24 de octubre de 2024, exp. 28932, MP. Wilson Ramos Girón (E).



Sin embargo, en esta oportunidad, dada las particularidades del caso de conformidad con las cuales se invoca y acredita como motivo de la devolución la falta de causa legal del pago por nulidad de la norma, la Sala considera que la respuesta de la ADRES en el presente caso, aunque formalmente manifieste que no le corresponde “emitir una decisión de fondo”, cerró la posibilidad de obtener la devolución pretendida en sede administrativa, desconociendo que la hipótesis aquí debatida no encaja en el presupuesto normativo de Decreto 780 de 2016. Por tanto, con un fundamento equivocado excluye su competencia para resolver la solicitud y condiciona el trámite a un procedimiento que, por el tiempo transcurrido, resultaba materialmente improcedente. Tales afirmaciones produjeron un efecto jurídico adverso y definitivo para la actora, en cuanto implicaron la negativa de la devolución solicitada.

Conviene precisar que, en todo caso, para determinar la naturaleza del acto es necesario realizar un análisis material de su contenido, alcance y efectos jurídicos, más allá de su denominación formal. Lo anterior no desdibuja la distinción entre actos de trámite y actos definitivos, ni extiende de forma automática el control judicial a todas las comunicaciones expedidas por la ADRES, sino únicamente a aquellas que, por su contenido material, deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

De esta manera, del oficio demandado se evidencia que la entidad no se limitó a suministrar información general o abstracta sobre un procedimiento, sino que, por el contrario, emitió una conclusión concreta y definitiva frente a la solicitud de devolución elevada por la actora, al afirmar de manera expresa que: (i) la ADRES no resolvería la solicitud de un pago carente de fuente legal, (ii) que la devolución debía adelantarse ante las EPS y que, además, (iii) los aportes correspondientes a los períodos reclamados se encontraban compensados y sujetos a los términos previstos en el Decreto 780 de 2016 (cuestión que implicaba no considerar que la petición elevada por la actora correspondía a una devolución por pago de lo no debido, y partía de un supuesto fáctico distinto al interpretado por la entidad que derivó en no acceder a la devolución).

Esta decisión creó una situación jurídica a la demandante, en tanto decidió de fondo sobre el trámite de la devolución por pago de lo no debido de los aportes de los años 2017 y 2018 presentada con fundamento en una sentencia de nulidad. Esto, porque la respuesta dada por la entidad estuvo orientada a definir la procedencia o no de la solicitud conforme con la normativa que consideraba aplicable. Para resolver el interrogante, se abordaron los siguientes puntos principales: el procedimiento que regula la devolución de aportes por errores, la competencia de las EPS y de la ADRES y la improcedencia de la devolución solicitada.

En ese orden, contrario a lo manifestado por la ADRES, el oficio demandado no es un acto de trámite por cuanto la naturaleza de estos es dar celeridad a la actuación, es decir, impulsan el trámite propio de una decisión que ha de tomarse con posterioridad, lo cual no ocurrió en el presente caso, pues el contenido de la decisión fue la negativa de resolver la devolución por pago de lo no debido.

En consecuencia, el Oficio nro. 20221501388441 del 6 de septiembre de 2022, suscrito por el director de Liquidaciones y Garantías de la ADRES contiene una decisión con capacidad de producir efectos jurídicos vinculantes frente al demandante, dado que decidió de manera indirecta el fondo del asunto, en los términos del artículo 43 del CPACA. Esto, por cuanto resolvió la suerte de la petición presentada, definió la postura institucional de la ADRES frente a la devolución reclamada e hizo imposible continuar la actuación administrativa en condiciones de obtener una respuesta distinta, razón por la cual constituye un acto administrativo definitivo susceptible de control jurisdiccional. En consecuencia, el cargo de apelación no prospera.



Segundo cargo: Configuración del pago de lo no debido por la exoneración legal a los aportes a salud. Efectos de la sentencia de nulidad del acto general. Situación jurídica no consolidada.

El artículo 114-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 65 de la Ley 1819 de 2016, estableció una exoneración de origen legal del pago de los aportes patronales al Sistema General de Seguridad Social en Salud para determinados empleadores, entre ellos los pertenecientes al régimen tributario especial, sin supeditar dicho beneficio a requisitos adicionales distintos de los definidos por el legislador.

La Sala ha precisado de forma reiterada que las exoneraciones tributarias y parafiscales emanan directamente de la ley, razón por la cual no puede ser restringida, o condicionada por normas reglamentarias, so pena de desconocer el principio de legalidad tributaria y parafiscal (artículos 150-12 y 189-11 de la Constitución Política). En esa medida, el derecho a la exoneración surge directamente de la ley y no del reglamento que la desarrolla.

En el caso concreto, la demandante acreditó su condición de entidad del régimen tributario especial durante los periodos discutidos, circunstancia que no fue desvirtuada por la entidad demandada; por tanto, desde el punto de vista legal, se encontraba amparada por el beneficio previsto en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario.

Mediante sentencia del 30 de julio de 2020, proferida dentro del proceso de nulidad radicado 11001-03-27-000-2018-00014-00 (23692)¹², la Sección declaró la nulidad de los apartes del Decreto 2150 de 2017 que excluían a las cooperativas del beneficio de exoneración, al concluir que el Gobierno Nacional se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria, al imponer requisitos no previstos en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario. En dicha providencia la Sala fue enfática en señalar que:

“las cooperativas, por su sola pertenencia al régimen tributario especial, no requerían surtir ningún procedimiento de calificación adicional para acceder a la exoneración y, por ende, conservaban el derecho conferido por la ley desde la expedición misma de la norma legal.”

De conformidad con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, las sentencias que anulan actos administrativos de carácter general tienen efectos declarativos, en cuanto reconocen una ilegalidad preexistente. No obstante, su eficacia temporal se determina a partir de la distinción entre situaciones jurídicas consolidadas y no consolidadas. Es decir que la nulidad de un reglamento ilegal sí impacta aquellas situaciones que, al momento del fallo, eran susceptibles de revisión administrativa o judicial¹³, o respecto de las cuales aún no había operado la preclusión del derecho a reclamar.

Si bien la sentencia anulatoria no moduló expresamente sus efectos en el tiempo, ello no implica que el reglamento anulado pueda seguir produciendo consecuencias jurídicas frente a situaciones que no se hayan consolidado, pues la presunción de legalidad desaparece una vez declarada la nulidad del acto. En tal medida, la restricción impuesta por el Decreto 2150 de 2017 no podía erigirse en causa jurídica válida de la obligación de pago, por cuanto contrariaba directamente una exoneración prevista en una norma de rango legal.

Por lo anterior, no es de recibo para Sala el argumento de la entidad demandada que sostiene que los pagos por lo aportes cuestionados dieron lugar a situaciones jurídicas consolidadas, en la medida en que fueron efectuados bajo la vigencia de una norma

¹² MP. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹³ Sentencias del 03 de marzo de 2011, exp.17741, MP. William Giraldo Giraldo y del 03 de marzo de 2022, exp. 24658, MP. Milton Chaves García.



presuntamente legal y al haber sido objeto del proceso de compensación dentro del sistema de salud porque los aportes fueron utilizados en el proceso de reconocimiento de la Unidad de pago por Capitación. Ello por cuanto, se reitera, una situación jurídica solo se consolida cuando no es susceptible de revisión en sede administrativa o judicial, bien porque existió un acto administrativo particular en firme, o porque el interesado dejó vencer los términos legales para controvertirla o reclamar el restablecimiento del derecho, lo cual no ocurre cuando el pago se fundamenta en una obligación inexistente o ilegal y es reclamada en oportunidad.

Así, los aportes patronales efectuados por la demandante no consolidaron una situación jurídica en cabeza del sistema ni de la administración, por las siguientes razones: i) la obligación de pago no tenía fuente legal válida, dada la exoneración consagrada en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario, ii) la causa del pago se fundó exclusivamente en una reglamentación que fue posteriormente expulsada del ordenamiento jurídico por contrariar la norma superior, iii) no se evidencia en el expediente la existencia de un acto administrativo definitivo que haya negado el derecho a la exoneración, iv) la compensación de los aportes dentro del sistema no sana la inexistencia de la obligación de devolver el pago sin causa legal, ni convierte el pago en irreversible. Es decir, la ejecución material del pago o su incorporación al sistema de recaudo (incluso su consumo efectivo en el sistema) no convalida la ilegalidad del título que dio origen a la obligación, ni impide la restitución cuando se demuestra la falta de causa jurídica.

En ese orden, en el presente caso, los aportes reclamados por la demandante obedecen a un pago de lo no debido¹⁴ en tanto este se realizó sin que existiera una obligación legal exigible, habida cuenta de que la causa jurídica del pago fue desvirtuada como consecuencia de la declaratoria de nulidad del decreto reglamentario. Además, el pago no corresponde a un simple error aritmético u operativo, sino a la aplicación de una norma ilegal desde su origen.

Ahora bien, conviene recordar que, en materia de **pagos de lo no debido**, la situación jurídica no se consolida mientras se encuentre vigente el término para solicitar la devolución¹⁵, el cual, ante la ausencia de una regla legal especial, corresponde al término de prescripción de la acción ejecutiva previsto en el artículo 2536 del Código Civil¹⁶, esto es, cinco (5) años contados desde la realización del pago. En consecuencia, el cargo de apelación no prospera.

Tercer cargo: Régimen aplicable de devolución por pago de lo no debido sobre aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud

La entidad demandada sostiene que el régimen aplicable a toda solicitud de devolución de aportes en salud, independientemente de la causa invocada, debe sujetarse al procedimiento especial previsto en el Decreto 780 de 2016 y en el Decreto Ley 2106 de 2019. Indicó que dicho régimen distingue entre aportes compensados y no compensados y establece términos perentorios de seis y doce meses, respectivamente, para solicitar la devolución, los cuales, en el caso concreto, se encuentran ampliamente superados. Agregó que el procedimiento exige que la solicitud sea presentada inicialmente ante la EPS correspondiente, la cual evalúa su procedencia y, de considerarla viable, la remite a la ADRES para su validación y eventual giro, razón por la cual no es jurídicamente posible una devolución directa al aportante.

¹⁴ Artículo 2313. Pago de lo no debido. Si el que por error ha hecho un pago, prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado. (...)

¹⁵ Sentencia de 5 de mayo de 2003, exp. 12248. MP. María Ines Ortiz Barbosa.

¹⁶ Artículo 2536. Prescripción de la acción ejecutiva y ordinaria. Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002. El nuevo texto es el siguiente: La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).

La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).

Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término.



El artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el Decreto Ley 2106 de 2019¹⁷, regula los términos para presentar cobros y solicitudes de devolución con cargo a los recursos administrados por la ADRES, estableciendo que los cobros distintos de recobros y reclamaciones deben formularse dentro del año siguiente a la generación de la obligación de pago; que la devolución de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y el reconocimiento de licencias de maternidad y paternidad deben solicitarse dentro del año siguiente al pago; y que cuando la devolución se origine en la corrección de registros compensados, el término se reduce a seis (6) meses contados desde la compensación. Así mismo, dispone que la devolución se canaliza a través de la EPS, que debe transferir los recursos al aportante dentro de los términos señalados, y prevé que el vencimiento de dichos plazos extingue el derecho a reclamar y libera a la ADRES de toda obligación de pago.

El procedimiento varía según la naturaleza del aporte. Tratándose de cotizaciones no compensadas¹⁸, esto es, aquellas que no han sido utilizadas para el reconocimiento de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), la solicitud debe presentarse dentro de los doce meses siguientes al pago, y la devolución se tramita directamente por la EPS ante la ADRES. Por el contrario, cuando los aportes han sido compensados¹⁹, es decir, utilizados en el proceso de reconocimiento de la UPC, la devolución está supeditada a un proceso de corrección de registros compensados, el cual debe adelantarse dentro de los seis meses siguientes a la compensación.

No obstante, la Sala precisa que el régimen previsto en las citadas normas no resulta aplicable cuando la devolución reclamada no tiene origen en un pago erróneo o en una corrección del proceso de compensación, sino en la inexistencia de la obligación legal que dio lugar al pago. Esto obedece a que dichas disposiciones parten del supuesto de una obligación válida y exigible, cuyo cumplimiento genera un flujo regular de recursos al sistema y cuya eventual devolución se somete a términos especiales por razones de estabilidad financiera. Distinto es el supuesto en el que el pago se efectúa sin causa jurídica -como ocurre en el presente caso-, por aplicación de una norma reglamentaria posteriormente declarada nula y en contravía de una exoneración legal vigente, evento en el cual no puede predicarse la existencia de obligación alguna.

En tales condiciones, el asunto se subsume en la figura del pago de lo no debido y se rige por las reglas generales aplicables a los pagos sin causa, esto es, el término de 5 años previsto en el Código Civil, artículo 2536, sin que resulte admisible aplicar un régimen especial del sector salud previsto para obligaciones válidas con el fin de convalidar o sanear un cobro contrario al ordenamiento jurídico.

¹⁷ “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 Unidad 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”.

¹⁸ Artículo 2.6.4.3.1.1.8 del Decreto 780 de 2016.

¹⁹ Artículo 2.6.4.3.1.1.6 del Decreto 780 de 2016



En cuanto al reconocimiento de intereses sobre las sumas cuya devolución se ordena, la Sala observa que, si bien los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud tienen naturaleza parafiscal y no estrictamente tributaria, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido la aplicación analógica de las reglas previstas en el Estatuto Tributario cuando se trata de devolver recursos recaudados sin causa jurídica válida. Ello, en tanto los intereses no tienen carácter sancionatorio, sino resarcitorio, y buscan compensar la indisponibilidad de los recursos en cabeza del aportante.

Así, el reconocimiento de intereses corrientes y moratorios resulta procedente como consecuencia necesaria del restablecimiento integral del derecho, en la medida en que la administración percibió y mantuvo en su poder sumas que no estaba jurídicamente habilitada para exigir ni conservar. Negar dichos rendimientos implicaría permitir un enriquecimiento sin causa en favor del sistema, en contravía de los principios de equidad y reparación plena que informan el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por las razones expuestas, la Sala concluye que los aportes patronales al Sistema General de Seguridad Social en Salud efectuados por la demandante constituyen pagos de lo no debido susceptible de devolución en el término de prescripción regulado en el Código Civil²⁰, al haberse realizado en contravía de la exoneración legal vigente y con fundamento exclusivo en una norma reglamentaria posteriormente declarada nula, sin que se haya consolidado una situación jurídica que impida su devolución. Razón por la cual la decisión adoptada por el Tribunal se ajusta a la normativa aplicable y se impone su confirmación en tanto el recurso de apelación de la entidad no prosperó.

Condena en costas a la parte demandada en esta instancia

La Sala condenará en agencias en derecho en esta instancia a la parte demandada, con un (1) salario mínimo legal mensual vigente, según lo dispuesto por el Acuerdo No. PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025²¹ del Consejo Superior de la Judicatura, y en atención a lo establecido por el artículo 365.3 del CGP., en cuanto el recurso de apelación le fue desfavorable.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

FALLA

1. Confirmar la sentencia apelada.

2. Condenar en costas a la parte demandada, en su modalidad de agencias en derecho, con un (1) salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con el Acuerdo No. PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025 del Consejo Superior de la Judicatura y la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

²⁰ "Para los efectos de la devolución de pagos en exceso o de lo no debido de aportes parafiscales no existe una regla especial, como existe para las obligaciones antes referidas. Ante ese vacío normativo, lo pertinente es que se aplique el término previsto en el Artículo 2536 del Código Civil" sentencia del 29 de octubre de 2018, exp. 45691, MP. Marta Nubia Velásquez Rico. Sentencias del 25 de abril de 2016, exp. 19736, MP. Carmen Teresa Ortíz Rodríguez. Sentencia del 21 de septiembre de 2023, exp. 27210, MP. Milton Chaves García. En el mismo sentido, ver sentencias del 24 de febrero de 2022, exp. 25605, M.P. Milton Chaves García; del 05 de diciembre de 2018 exp. 21348 y del 30 de octubre de 2019 exp. 21910 MP. Stella Jeannette Carvajal Basto; del 15 de agosto de 2018, exp. 21792, CMP. Milton Chaves García, 24 de octubre de 2024, exp. 28435, MP. Milton Chaves García, entre otras.

²¹ "Por el cual se adiciona el artículo 5 del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 que establece las tarifas de agencias en derecho".



Radicado: 68001-23-33-000-2023-00398-01 (30307)
Demandante: Cooperativa de Ahorro y Crédito para el Desarrollo Solidario de
Colombia LTDA - COOMULDESA.

(Firmado electrónicamente)

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Presidente
Salva voto

(Firmado electrónicamente)

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)

CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>