CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	05001-23-33-000-2021-01455-01 (29825)
Demandante:	Asociación Mutual de Mineros El Cogote
Demandada:	Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y otros
Temas:	Devolución aportes parafiscales y salud. Exoneración por trabajadores que devengan menos de 10 SMLMV

Sentencia de segunda instancia

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte **demandante** contra la sentencia de primera instancia proferida el 25 de noviembre de 2024 por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Quinta de Decisión, que resolvió[1]:

> *«**PRIMERO: SE DECLARAN** no probadas las excepciones de caducidad del medio de control y de prescripción, de conformidad con lo considerado en el aspecto previo de esta sentencia.*
>
> ***SEGUNDO: SE NIEGAN** las pretensiones de la demanda.*
>
> ***TERCERO: ABSTENERSE** de condenar en costas en esta instancia»*.

ANTECEDENTES

Actuación Administrativa

La Asociación demandante presentó ante las entidades demandadas solicitudes de devolución de los aportes en salud y parafiscales al SENA e ICBF, que efectuó durante los años 2017, 2018 y 2019.

Las peticiones formuladas el 1º de junio de 2021 ante Coomeva EPS, y el 3 de junio de 2021 ante el SENA e ICBF, no fueron resueltas de manera expresa. Entre tanto, mediante los oficios del 3 de junio 2021, 4 de junio 2021, 14 junio 2021, 15 junio 2021, 18 junio 2021, 22 de junio de 2021 y 12 de julio 2021, EPS SURA, Coosalud EPS, Savia Salud EPS, Nueva EPS y Medimas EPS, Cafesalud, Cajacopi EPS, Capital Salud EPS y la ADRES, negaron expresamente las solicitudes de devolución de los aportes reclamados.

Contra esos actos administrativos no se ejercieron recursos al no haberse advertido su procedencia por las autoridades demandadas.

DEMANDA Y CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

Pretensiones de la demanda 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

[1] Samai Tribunal, índice 61.

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la sociedad formuló las siguientes pretensiones:

> *«**2.1 PRETENSIONES PRINCIPALES:***
>
> ***2.1.1** Que se declare la nulidad de los actos fictos, presuntos como negativos, conforme lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011, a la solicitud de devolución por los aportes parafiscales y de salud realizados por la ASOCIACIÓN MUTUAL DE MINEROS EL COGOTE durante los años 2017, 2018 y 2019, por ser realizados sobre pagos de lo no debido, al no existir sustento jurídico para dicha obligación de cotización, y que se deriva de las reclamaciones electrónicas elevadas ante el SENA, ICBF y COOMEVA EPS, como se pasa a especificar:*
>
> *- Acto ficto o presunto negativo, de la petición remitida el día 3 de junio de 2021 al SENA, a la dirección electrónica servicioalciudadano@sena.edu.co, donde luego de haber transcurrido 3 meses sin obtener respuesta de fondo a la reclamación elevada, ha operado el silencio administrativo negativo para el día 3 de septiembre de 2021.*
>
> *- Acto ficto o presunto negativo, de la petición remitida el día 3 de junio de 2021 al ICBF, a la dirección electrónica atencionalciudadano@icbf.gov.co, donde luego de haber transcurrido 3 meses sin obtener respuesta de fondo a la reclamación elevada, ha operado el silencio administrativo negativo para el día 3 de septiembre de 2021.*
>
> *- Acto ficto o presunto negativo, de la petición remitida el día 1 de junio de 2021 a la EPS COOMEVA, a la dirección física Carrera 70 # 26 A 10 Belén San Bernardo de Medellín, donde luego de haber transcurrido 3 meses sin obtener respuesta de fondo a la reclamación elevada, ha operado el silencio administrativo negativo para el día 3 de septiembre de 2021* (sic).
>
> ***2.1.2** Que se declare la nulidad de la negación expresa, a la solicitud de devolución de aportes realizados, por las administradoras del servicio público de salud, como son las entidades demandadas CAFESALUD En Liquidación, CAJACOPI EPS, CAPITAL SALUD EPS, COOSALUD EPS, SURA EPS, NUEVA EPS, SAVIA SALUD EPS, MEDIMAS EPS y ADRES, por los años 2017, 2018 y 2019, por ser pagos de lo no debido, al existir sustento jurídico para dicha obligación de cotización, conforme las respuestas negativas expedidas por cada una de las entidades así:*
>
> *- CAFESALUD EN LIQUIDACIÓN: En respuesta emitida y notificada el 15 de junio de 2021, indicó: (…).*
>
> *- CAJACOPI EPS: En respuesta emitida y notificada el 22 de junio de 2021, indicó: (…).*
>
> *- CAPITAL SALUD EPS: En respuesta emitida y. notificada el 22 de junio de 2021, indicó: (…).*
>
> *- COOSALUD EPS: En respuesta emitida y notificada el 4 de junio de 2021, indicó: (…).*
>
> *- EPS SURA, en respuesta emitida y notificada el pasado 3 de junio de 2021, indicó: (…).*
>
> *- NUEVA EPS, mediante comunicado emitido el pasado 18 de junio de 2021 y notificado el 20 de junio de 2020* (sic)*, indicó: (…).*
>
> *- SAVIA SALUD EPS, mediante comunicado emitido y notificado el pasado 14 de junio de 2021, indicó: (…).*
>
> *- MEDIMAS EPS, mediante comunicado del 18 de junio de 2021 y notificado el 21 de junio de 2021, indicó: (…).*
>
> *- ADRES, mediante comunicado con radicado 202114210007472 del 12 de julio de 2021, notificado el pasado 19 de agosto de 2021, indicó: (…).*
>
> ***2.2 PRETENSIONES CONSECUENCIALES A LAS PRETENSIONES PRINCIPALES***
>
> ***2.2.1** Que como consecuencia de las pretensiones principales, como restablecimiento del derecho se condene a las demandadas SENA, ICBF, ADRES, COOMEVA EPS, CAFESALUD En liquidación, CAJACOPI EPS, CAPITAL SALUD EPS, COOSALUD*

EPS, SURA EPS, NUEVA EPS, SAVIA SALUD EPS Y MEDIMAS EPS, a devolver a la ASOCIACIÓN MUTUAL DE MINEROS EL COGOTE -ASOMUTUALCO-, las cotizaciones realizadas, según lo indicado en los hechos del presente medio de control y los medios de prueba que se allegan al proceso.

***2.2.2** CONDENAR a manera de restablecimiento del derecho a las demandadas SENA, ICBF, ADRES, COOMEVA EPS, CAFESALUD En liquidación, CAJACOPI EPS, CAPITAL SALUD EPS, COOSALUD EPS, SURA EPS, NUEVA EPS, SAVIA SALUD EPS Y MEDIMAS EPS, a indemnizar a la ASOCIACIÓN MUTUAL DE MINEROS EL COGOTE -ASOMUTUALCO, con el pago de intereses corrientes por la totalidad de los dineros cotizados desde la fecha de negociación expresa o como consecuencia del silencio administrativo negativo, desde la fecha de aquella o desde el término desde donde se consolida éste, de acuerdo a los artículos 635 y 863 del Estatuto Tributario colombiano, por remisión expresa del artículo 11 del Decreto 1000 de 1997 y del artículo 54 de la Ley 383 de 1997.*

2.3 PRETENSIÓN SUBSIDIARIA A LA CONSECUENCIAL (2.2.2)

En caso de que no se condene a las entidades al pago de intereses corrientes por la totalidad de los dineros cotizados desde la fecha de negación expresa o como consecuencia del silencio administrativo negativo, solicito sean condenadas las demandadas al pago de la indexación monetaria (reajuste a su valor, conforme el IPC), por los dineros causados entre el momento en el cual se hubiere realizado los pagos o cotizaciones por parte de la ASOCIACIÓN MUTUAL DE MINEROS EL COGOTE -ASOMUTUALCO- y hasta el momento en el cual se hagan las devoluciones por parte de las accionadas.

2.4 PRETENSIONES CONSECUENCUALES COMUNES A TODAS LAS PRETENSIONES ANTERIORES (2.1.1; 2.1.2; 2.2.1; 2.2.2; 2.3)

***2.4.1** Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos y condiciones del artículo 187, 192 y 297 de la Ley 1437 de 2011.*

***2.4.2** Que se condene en costas y agencias en derecho a las demandadas SENA, ICBF, ADRES, COOMEVA EPS, CAFESALUD En liquidación, CAJACOPI EPS, CAPITAL SALUD EPS, COOSALUD EPS, SURA EPS, NUEVA EPS, SAVIA SALUD EPS Y MEDIMAS EPS».*

Para lo anterior, indicó como normas vulneradas las contenidas en el Decreto 4023 de 2011, así como los artículos 66 de la Ley 1753 de 2015; 2.6.4.2.1, 2.6.4.2.1.1 y 2.6.4.2.1.2 del Decreto 2265 de 2017; 19-4 y 114-1 del Estatuto Tributario; y, 65 y 142 de la Ley 1819 de 2016.

Concepto de la violación y su oposición

A continuación, se sintetizan los argumentos formulados por la **demandante** y los **demandados** en la demanda y sus contestaciones, respectivamente.

Primer cargo: *Pago de lo no debido. Desconocimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 30 de julio de 2020, expediente nro. 23692*

1. La **demandante** precisa que, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 65 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el artículo 114-1 del Estatuto Tributario, las entidades que pertenecen al Régimen Tributario Especial, como el caso de las asociaciones mutuales, están exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del SENA e ICBF, así como a las cotizaciones al régimen contributivo en salud. Considera que, por efecto de esas disposiciones, los pagos realizados por la actora desde el año 2017, se constituyen en indebidos y susceptibles de ser devueltos por las respectivas entidades recaudadoras de las cotizaciones.

Además, sostiene que los artículos 19-4 del ET y 1.2.1.5.2.1 del Decreto 1625 de 2016, sustituido por el artículo 2º del Decreto 2150 de 2017, fueron parcialmente anulados por haber excluido a las asociaciones como beneficiarias de la

exoneración de aportes allí establecida. Para el efecto, el Consejo de Estado, en sentencia del 30 de julio de 2020, precisó que el beneficio se encuentra contemplado desde el texto original del artículo 114-1 del ET, en virtud del cual las sociedades y personas jurídicas y asimiladas declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, no se obligan al pago de aportes a salud y parafiscales SENA e ICBF, respecto de los salarios pagados a trabajadores individualmente considerados, cuyo monto sea inferior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por lo que, a su juicio, era deber de las entidades demandadas devolver los valores pagados por la asociación mutual por esos conceptos.

Como prueba de la procedencia del beneficio, reformó su demanda para aportar las planillas de aportes ARUS por los períodos comprendidos entre enero y diciembre de los años 2017 y 2018, así como el del mes de enero de la vigencia 2019.

En virtud de lo anterior, recalca que, aunque se elevaron las respectivas solicitudes de reintegro ante las autoridades demandadas, éstas optaron por negarlas, afectándose con ello el espíritu de justicia que debe regir en las actuaciones administrativas (artículo 683 del Estatuto Tributario).

2. Las **entidades demandadas** manifestaron, en síntesis, lo siguiente:

- SENA: formuló las excepciones previas de falta de agotamiento de la actuación administrativa respecto de la solicitud que elevó la demandante ante esa entidad porque, según su dicho, para el momento en que se radicó la demanda esa petición se encontraba en trámite y no se había adoptado una decisión definitiva; y la de prescripción bajo el argumento de que las pretensiones reclamadas se encuentran consolidadas *"al haber transcurrido un término generoso sin que la demandante hubiera realizado acciones tendientes a satisfacer su petición de devolución"*.

Seguidamente, precisó que, en caso de considerarse la existencia del acto ficto negativo, este goza de legalidad porque, además de que los aportes parafiscales se efectuaron voluntariamente por la actora sin que hubiese existido un requerimiento previo por parte del SENA, el artículo 2º del Decreto 2150 de 2017 se encontraba vigente para la época de los pagos. En virtud de esa disposición, las asociaciones, como la demandante, estaban obligadas a contribuir al sistema sin considerar la exención contemplada en el artículo 114-1 del ET.

Ahora, si se llegare a considerar la anulación de la norma declarada por el Consejo de Estado en la sentencia del 30 de julio de 2020, lo cierto es que los efectos de esa decisión judicial no pueden extenderse al caso concreto porque estos rigen desde la ejecutoria del fallo de nulidad y no hacia atrás.

- ICBF: invocó la excepción previa de caducidad *"en el evento que el despacho en su facultad oficiosa adecue el medio de control al de reparación directa"*, señalando para ello que la asociación actora tenía hasta el 12 de octubre de 2018 para presentar la demanda, toda vez que el Decreto 2150 de 2017 se publicó el 11 de octubre de 2016, fecha a partir de la cual, a su juicio, se configuró el daño reclamado por la actora e inició a correr el término de dos (2) años para ejercer ese medio de control.

Asimismo, formuló la excepción de falta de agotamiento de la actuación administrativa en tanto la demandante no aportó la información que se le requirió previamente a resolver su solicitud; omisión que dio lugar a la expedición de la Resolución nro. 3225 del 24 de septiembre de 2021 para declarar el desistimiento de la petición de devolución de pago de lo no debido. También acudió a la excepción de inepta demanda por falta de proposición jurídica completa, tras considerar que los actos administrativos que debían demandarse no fueron individualizados.

Respecto del acto ficto negativo, afirmó que este no existió toda vez que la solicitud se encontraba en trámite luego de requerirse a la demandante el envío de una información específica, previamente a resolver de fondo la solicitud de devolución de aportes al ICBF. Como la información no fue remitida, concluyó que las pretensiones de la actora no estaban llamadas a prosperar.

Finalmente, afirmó que al no haberse expedido por parte del ICBF el Decreto 1625 de 2016, esa entidad carece de legitimación en la causa por pasiva, máxime cuando su actuación se limitó a dar cumplimiento a ese cuerpo normativo que exigía a la actora efectuar los aportes parafiscales. En el mismo sentido, alegó que como la actora cuestionó la aplicación de una norma proveniente de la voluntad del legislador, el daño o lesión pretendida debería ser reparado por el creador del Decreto, esto es, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- ADRES: señaló que la sentencia de nulidad del 30 de julio de 2020 (exp. 23692), tiene efectos hacia futuro y no retroactivos; de ahí que no pueda extenderse su aplicación al caso de la demandante por tratarse de la devolución de aportes de años anteriores a aquel en que quedó ejecutoriado ese fallo.

En línea con ello, recalcó que la situación jurídica de la actora se encontraba consolidada para el momento en que solicitó el reintegro de las contribuciones al sistema de salud. Asimismo, precisó que el análisis de esa devolución corresponde realizarlo a la EPS que haya recibido el aporte quien, verificada su procedencia, procederá a remitirla a la ADRES para que valide su pertinencia y efectúe el pago a esa entidad y, posteriormente, la misma entidad promotora de salud traslade los recursos de devolución al aportante. Para ese trámite, el interesado deberá acudir ante la EPS en un plazo máximo de doce (12) meses, contados a partir de la fecha del pago. Como la demandante no actuó dentro de dicho término, la devolución pretendida es improcedente.

En síntesis, precisó que no hay lugar a la devolución reclamada porque, además de que los aportes son obligatorios, la demandante no agotó el trámite pertinente ante las EPS´s.

- CAJACOPI EPS-S: manifestó que los aportantes sólo podrán solicitar ante la EPS o la EOC la devolución de cotizaciones pagadas erradamente dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de pago; no obstante, la administración de estos se encuentra a cargo de la ADRES a quien se le transfieren los dineros recaudados, lo que impide que CAJACOPI pueda evaluar la procedencia del reintegro de dichos aportes.

- CAPITAL SALUD EPS: esgrimió que los aportantes cuentan con 12 meses para solicitar la devolución de aportes no compensados que tengan el soporte del pago a la EPS a través de planilla; luego, si los aportes están compensados ante la ADRES el término corresponde a 6 meses desde el pago de la cotización en salud para solicitar la devolución. Al verificar el cumplimiento de dichos términos por parte de ASOMUTUALCO, se evidencia que no acató los plazos. En todo caso, recalcó que no tiene la competencia para devolver los dineros reclamados, toda vez que quien goza de esa facultad es la ADRES como administradora de los recursos que ya le fueron trasladados.

Culminó diciendo que los efectos de la sentencia de nulidad de la norma que obligaba a las asociaciones efectuar los aportes, no son extensivos a la demandante.

- COOMEVA EPS: formuló las excepciones de caducidad de la acción porque, a su juicio, no existía un acto para demandar; y de falta de legitimación en la causa por pasiva en tanto la devolución de los aportes solicitados por los años 2017, 2018 y

2019, era improcedente en razón a que, de acuerdo a la normatividad aplicable al asunto, la solicitud debió realizarse dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de pago, hecho que no sucedió. Asimismo, agregó que las EPS solo tienen un plazo de 6 meses para solicitar la corrección de registros compensados, término que, en el *sub examine*, ha sido ampliamente superado.

Finalmente, reprochó la aplicación de los efectos de la sentencia de nulidad al caso concreto, porque estos son hacia futuro.

- COOSALUD EPS: señaló que, cuando se recaudan los aportes del régimen contributivo, éstos son trasladados a la ADRES para que los administre. De ahí que no sea la autoridad competente para estudiar si es o no procedente la devolución de los dineros reclamados y, por ende, carezca de legitimación en la causa por pasiva.

Por otro lado, indicó que el reintegro de los aportes discutidos está afectado con la prescripción por haberse superado el plazo de doce (12) meses que contempla el Decreto 2265 de 2017. También controvirtió la extensión de los efectos de la sentencia de nulidad del 30 de julio de 2020, porque, según su dicho, éstos operan hacia futuro.

- EPS SURA: recalcó que, para la fecha en que se elevó la solicitud, no contaba con legitimación para resolverla porque los recursos ya hacían parte de la ADRES y se encontraba consumado el plazo para pedirlos. Agregó que la sentencia de nulidad del 30 de julio de 2020, exp. 23692, no era aplicable al caso porque sus efectos sin hacia futuro.

- NUEVA EPS: se limitó a decir que no es procedente reintegrar las sumas *pagadas,* causadas y ejecutadas por concepto de aportes en salud que cubren el riesgo de salud efectivamente prestado por la Nueva EPS; por ello, se dio respuesta negativa a la demandante respecto de la cual se interpuso el recurso de reposición, de ahí que no sea viable que la actora alegue un silencio negativo, máxime cuando la respuesta dada por Nueva EPS no era susceptible de ser recurrida.

- SAVIA SALUD EPS: afirmó que no es procedente la devolución de cotizaciones no compensadas solicitada por ASOMUTALCO, pues existe un término de doce (12) meses siguientes a la fecha de pago para solicitarla, encontrándose vencido. De otro lado, en relación con el proceso de corrección de registros compensados, tampoco es procedente la devolución, pues se cuentan con un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la fecha de compensación, encontrándose por fuera del plazo establecido.

Frente a los efectos de la sentencia de nulidad, advirtió que si bien son “ex tunc”, no pueden reconocerse porque ello pondría en riesgo la seguridad jurídica y se desconocerían situaciones ya consolidadas que gozaron de la presunción de legalidad.

- MEDIMAS EPS: coincidió con lo dicho por Savia Salud EPS y reiteró que la devolución es improcedente por haber vencido el plazo legalmente establecido para solicitarla. Seguidamente, indicó que no goza de legitimación en la causa por pasiva, porque los aportes realizados no hacen parte de su patrimonio.

- **CAFESALUD EPS:** no allegó escrito de contestación a la demanda ni a su reforma.

Segundo cargo: *Expedición irregular por falta de motivación de los actos demandados*

1. La **demandante** manifestó que la negativa de la devolución reclamada no fue

debidamente sustentada, en tanto las entidades accionadas omitieron emitir un pronunciamiento de fondo al omitir hacer mención a las normas jurídicas que pretendían aplicar. Asimismo, recalca que, en algunos casos, se confundió la devolución por pago de lo no debido, con el proceso de compensación bajo el incomprensible argumento de que *"no procedía la compensación derivada de errores de elaboración de planillas"*.

2. Ninguno de los demandados desarrolló un argumento de oposición sobre este cargo.

SENTENCIA APELADA Y RECURSO DE APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE

En sentencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Quinta de Decisión, declaró no probadas las excepciones de caducidad y prescripción que fueron formuladas por algunas de las demandadas; negó las pretensiones de la demanda y no condenó en costas. A su turno, la parte demandante formuló recurso de apelación. Los motivos del fallo impugnado y los argumentos de la alzada son los siguientes:

Excepciones previas: *sobre el ejercicio oportuno del medio de control y la prescripción para solicitar la devolución por los efectos de la sentencia de nulidad del 30 de julio de 2020, exp. 23692 (situación jurídica no consolidada)*

1. El **Tribunal** reiteró lo decidido en la audiencia inicial respecto de dichas excepciones previas. Así, en relación con los actos fictos o presuntos, concluyó que no operó la caducidad, porque en virtud de lo previsto en el literal d) del numeral 1º del artículo 164 del CPACA, la demanda se podía interponer en *cualquier tiempo.* Y, respecto de los diferentes actos emitidos por las entidades promotoras de salud y el ADRES en junio y julio de 2021, recalcó que como la demanda se presentó el 30 de julio de 2021, no operó ese fenómeno.

Frente a la excepción de prescripción, precisó que para el 30 de julio de 2020, fecha en la cual el Consejo de Estado anuló las normas que excluyeron a las cooperativas o asociaciones del pago de aportes a salud, y parafiscales del SENA e ICBF, la situación jurídica de la demandante no se había consolidado porque *"aún estaba corriendo el término de los 5 años, toda vez que los aportes y cotizaciones que se pidieron en devolución fueron realizados en los años 2017, 2018 y parte de 2019, y las respectivas solicitudes fueron enviadas por correo certificado a las entidades demandadas en el mes de junio de 2021"*. En consecuencia, declaró no probada esa excepción.

2. La **parte demandante** no manifestó reparo sobre estos aspectos, al haberse resuelto a favor de sus intereses.

Primer cargo: *sobre la procedencia de la devolución del pago de aportes sobre trabajadores que devengaron menos de 10 SMLMV. Beneficio de la exoneración de aportes parafiscales SENA e ICBF y cotizaciones al régimen contributivo de salud*

1. El **Tribunal** indicó que, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 30 de julio de 2020, dentro del proceso 23692, declaró la nulidad de las expresiones *"19-4" y "1.2.1.5.2.1"* del Decreto 1625 de 2016, sustituido por el artículo 2 del Decreto 2150 de 2017, por exceder la potestad reglamentaria respecto al artículo 114-1 del Estatuto Tributario, recalcándose con ello que las cooperativas y asociaciones gozan del beneficio de exoneración en el pago de aportes respecto de los trabajadores y/o asociados que individualmente considerados devengan

menos de 10 SMLMV. En virtud de ello, admitió que la demandante, al ser una asociación mutual, es beneficiaria de dicha exoneración.

Sin embargo, para acceder al beneficio y reconocer la devolución de los pagos realizados, era necesario que la demandante probara mediante las planillas de aportes parafiscales que, en efecto, realizó las cotizaciones parafiscales al SENA e ICBF y al sistema de seguridad social en salud ante las EPS demandadas, sobre trabajadores que devengaron menos de 10 SMLMV.

Arguyó que, conforme a las pruebas aportadas, en especial las planillas de pago del operador ARUS, la asociación mutual realizó los aportes reclamados ante el SENA, ICBF y las EPS demandadas; empero, recalcó que, *"si bien se logra observar que el IBC tenido en cuenta para las cotizaciones es inferior a los 10 SMLMV, no se determina que los respectivos pagos hayan correspondido a trabajadores que devengaran, individualmente considerados, menos de 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes, dado que de los aportes pagados no es posible establecer cuánto percibía cada trabajador, pues la base de liquidación de los aportes al SENA e ICBF no necesariamente era la totalidad de las sumas devengadas de manera periódica como retribución de sus funciones, toda vez que entre las partes de la relación laboral podían suscribirse acuerdos de desalarización, en tanto, el IBC a salud es el salario y no todo lo recibido por el empleado".*

Igualmente, precisó que, en las solicitudes de devolución presentadas ante el SENA, el ICBF, la ADRES y las diferentes entidades promotoras de salud (EPS), no se mencionaron los trabajadores que, individualmente considerados, percibieron menos de 10 SMLMV. Únicamente se señalaron las sumas pagadas por aportes y se solicitó su devolución, sin identificar si todos correspondían a este tipo de trabajadores.

Por lo anterior, concluyó el Tribunal que como la demandante incumplió con la carga de la prueba, las pretensiones de la demanda debían negarse.

2. La **demandante** reprochó la falta de análisis por parte del Tribunal, del material probatorio allegado con la reforma a la demanda, específicamente, las planillas de pago de aportes expedidas por el operador ARUS, que dan cuenta de los trabajadores que devengaron menos de 10 SMLMV y sobre los cuales se solicita la devolución de los aportes parafiscales y de salud indebidamente pagados.

Señaló que exigir una prueba adicional sin que la norma así lo exija, es imponer una carga probatoria a la demandante que no le es atribuible y generar un enriquecimiento sin justa causa a favor de las entidades demandadas.

Finalmente, cuestionó que el Tribunal haya descartado el IBC reflejado en las planillas de pago de aportes que no superan los 10 SMLMV, con la simple afirmación de que ello no demuestra si los trabajadores recibieron pagos superiores por conceptos pactados como desalarizados. A juicio de la demandante, ese supuesto resulta ilegal en tanto el ingreso base de cotización corresponde a aquello que devenga el trabajador como contraprestación de su actividad. De ahí que la exoneración de aportes establecida en la ley gire en función del concepto de salario, siendo innecesario considerar si hubo pactos de desalarización que, por su connotación, no integran la base de liquidación de los aportes.

Segundo cargo: sobre la falta de motivación de los actos demandados

El Tribunal no desplegó un análisis sobre este aspecto y la demandante, como apelante única, tampoco esgrimió un argumento sobre el particular.

PRONUNCIAMIENTOS FINALES

La **ADRES**, actuando en calidad de demandada, allegó un escrito al que tituló *"alegatos de conclusión"* con el cual insistió en la necesidad de observar el procedimiento establecido en el Decreto 780 de 2016 para determinar si la demandante elevó las solicitudes de devolución de aportes efectuado al régimen contributivo de salud en debida forma y dentro de la oportunidad legal. Asimismo, respecto de la EPS Sura, recalcó que, si bien esa entidad evaluó la solicitud de la actora, no la puso en conocimiento de la ADRES, incumpliéndose con ello el trámite administrativo establecido en dicho decreto.

Insistió en que los efectos de la sentencia de nulidad del 30 de julio de 2020, que declaró la nulidad de las expresiones *"19-4" y "1.2.1.5.2.1"* del Decreto 1625 de 2016, sustituido por el artículo 2 del Decreto 2150 de 2017, por exceder la potestad reglamentaria respecto al artículo 114-1 del Estatuto Tributario, no eran aplicables al caso por regir hacia futuro.

Finalmente, se opuso al recurso presentado por el demandante considerando que no se demostró que los aportes reclamados en devolución se efectuaron respecto de trabajadores que, individualmente considerados, devengaron menos de 10 SMLMV.

Nueva EPS presentó un escrito al que denominó *"alegatos de conclusión"* en el que reiteró los argumentos expuestos en su contestación a la demanda concretados en (i) su falta de legitimación en la causa por pasiva porque el eventual reintegro de los aportes estaría en cabeza de la ADRES, y (ii) la imposibilidad de aplicar los efectos de la sentencia de nulidad del 30 de julio de 2020.

Las demandadas **Sura EPS** y **Savia EPS** manifestaron su oposición a la alzada, indicando que para solicitar la devolución de aportes no es suficiente con aportar las planillas PILA, sino que se requiere de otros documentos que den cuenta si los pagos se efectuaron respecto de trabajadores que hayan devengado menos de 10 SMLMV.

Las demás entidades demandadas no emitieron pronunciamiento en esta etapa.

El **Ministerio Público** guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Precisión inicial

En los pronunciamientos finales, la ADRES y Nueva EPS insistieron en los argumentos que expusieron en el trámite de la primera instancia, con ocasión de las contestaciones a la demanda, específicamente, plantearon la improcedencia de extender a la demandante los efectos de la sentencia de nulidad del acto general que excluía a las cooperativas y asociaciones mutuales del beneficio de exoneración en el pago de aportes parafiscales y de salud.

Como quedó expuesto en los antecedentes, dichos argumentos fueron plenamente analizados por el *a quo* en la sentencia apelada, cuyo resultado fue a favor de la Asociación Mutual de Mineros El Cogote. De ahí que no sea viable desplegar nuevamente un estudio sobre el particular que, por demás, no fue objeto de apelación dentro de la oportunidad legal. Recuerda la Sala que la competencia del *ad quem* se restringe a los aspectos formulados en el recurso de apelación y que la oportunidad otorgada a los sujetos procesales en el numeral 4º del artículo 247 del

CPACA[2] tiene como propósito que los interesados se pronuncien en relación con la alzada formulada, sin constituir oportunidad para adicionar cargos.

Misma consideración se tiene respecto de los reproches que hizo la ADRES sobre el procedimiento de devolución establecido en el Decreto 780 de 2016, porque este aspecto no constituye el motivo del recurso de apelación interpuesto por la demandante -apelante única. Además, el régimen previsto en el Decreto mencionado solo es aplicable cuando la devolución reclamada tiene origen en un pago erróneo o en una corrección del proceso de compensación, pero no cuando el reintegro se solicita por la inexistencia de la obligación legal, como sucede en el *sub examine*[3].

Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y conforme al alcance fijado en el artículo 328 del CGP, la Sala deberá resolver:

1. ¿El reconocimiento de la exclusión en el pago de aportes parafiscales y en salud de que trata el artículo 114-1 del ET, respecto de trabajadores que individualmente considerados devengan menos de diez (10) SMLMV, gira en función del concepto de salario que compone el IBC o, por el contrario, dentro del cálculo para validar el beneficio deben incorporarse los demás conceptos que, inclusive, hayan sido pactados como desalarizados?

2. ¿Es procedente la devolución de los pagos realizados por esos aportes, de conformidad con lo establecido en el artículo 114-1 del ET?

Primer cuestionamiento: Exclusión en el pago de aportes parafiscales y de salud sobre trabajadores que devengan menos de diez (10) SMLMV. Acepción de la expresión *"devengo"*

La apelante alega que el Tribunal haya descartado el IBC reflejado en las planillas de pago de aportes que no superan los 10 SMLMV, por no demostrarse si los trabajadores recibieron pagos superiores por conceptos pactados como desalarizados. A juicio de la demandante, ese supuesto resulta ilegal en tanto el ingreso base de cotización corresponde a aquello que devenga el trabajador como contraprestación de su actividad. De ahí que la exoneración de aportes establecida en la ley gire en función del concepto de salario, siendo innecesario considerar si hubo pactos de desalarización que, por su calificación, no integran la base de liquidación de los aportes.

El artículo 114-1 del ET, adicionado por el artículo 65 de la Ley 1819 de 2016, contempla un beneficio para las sociedades, personas jurídicas y asimiladas, consistente en la exoneración en el pago de aportes parafiscales a favor del SENA e ICBF, así como de las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud, *"correspondientes a los trabajadores **que devenguen**, individualmente considerados, menos de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes".*

La aplicación de dicho beneficio parte del concepto de *"devengo"* que ha sido entendido por esta Sección[4] como todo aquello que percibe el trabajador y que tiene la virtud de constituirse en salario, de conformidad con lo establecido en el artículo

[2] **ARTÍCULO 247. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS.** <Artículo modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:
(…).
4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.
[3] Sentencia del 7 de mayo de 2026, Exp. 30307, MP. Claudia Rodríguez Velásquez.
[4] Sentencia de Unificación del 9 de diciembre de 2021, Exp. 25185, MP. Milton Chaves García, criterio reiterado en las sentencias del 24 de febrero de 2022, Exp. 25302, MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello; del 17 de noviembre de 2022, Exp. 26489, MP. Stella Jeannette Carvajal Basto; del 11 de mayo de 2023, Exp. 26612, MP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello; y del 19 de octubre de 2023, Exp. 27671, MP. Stella Jeannette Carvajal Basto.

127 del CST. Partiendo de ello, no solo la remuneración ordinaria fija o variable será salario, sino todos aquellos conceptos recibidos en dinero o en especie, como contraprestación directa del servicio.

Asimismo, son los pagos calificados como salariales los que integran el IBC para efectuar los respectivos aportes al Sistema de Seguridad Social y parafiscales. No obstante, el artículo 128 ibídem faculta al empleador y al trabajador para desalarizar pagos y no ser incluidos en la base de liquidación, sin que esto implique la modificación de la naturaleza salarial del concepto por estar atado a la contraprestación directa del servicio prestado. Dicho de otro modo, *"no se trata de que un pago que es contraprestación directa del servicio prestado y, por tanto, tiene naturaleza salarial, deje de tenerla por el acuerdo entre el empleador y los trabajadores. De conformidad con esta norma interpretativa, para efectos de los aportes parafiscales y las contribuciones a la seguridad social, cuando se pacte que un pago no constituye salario, significa que no hará parte del ingreso base de cotización"*[5]. Por ello, es necesario que el pacto de desalarización se encuentre plenamente probado por el aportante, cuando se discute por la autoridad tributaria su determinación[6], lo cual sucede dentro del procedimiento mismo de fiscalización que adelanta la UGPP.

En línea con lo anterior, cuando el IBC no es discutido por la autoridad de fiscalización competente -UGPP-, *"los conceptos salariales y no salariales declarados por el aportante en las planillas de aportes al sistema de seguridad social o PILA, se presumen veraces"*[7]. Esto permite afirmar, a su vez, que no habiéndose controvertido los conceptos desalarizados por efecto de un proceso de determinación de aportes, dentro del trámite de devolución de las cotizaciones efectuadas indebidamente por la ausencia de causa legal que las ampare, como ocurre con la exoneración señalada en el artículo 114-1 del ET, los pactos de desalarización resultan irrelevantes porque aquí se parte de la presunción de veracidad del IBC declarado por el aportante en las respectivas planillas.

De modo que, como lo reprocha la demandante en su apelación, la Sala no comparte la conclusión a la que llegó el *a quo* según la cual la asociación debía suministrar los pactos de desalarización para evidenciar cuáles conceptos integraban el IBC porque, se repite, este aspecto en una discusión propia del proceso de determinación que escapa de la órbita del tema controvertido en esta oportunidad, máxime cuando este aspecto nunca fue materia de debate en sede gubernativa.

Lo que prima aquí para establecer la procedencia de la devolución es la verificación de la exoneración en el pago de aportes por los trabajadores que, individualmente considerados, devengaron menos de diez (10) SMLMV; esto es, evidenciar si los pagos salariales incluidos en el ingreso base de liquidación, no excedieron dicha limitación. Sobre tal supuesto da cuenta los formularios PILA en tanto en ellos se reporta el IBC sobre el que se efectúan los pagos por aportes mes a mes, siempre que contengan la información necesaria para verificar el monto devengado por cada empleado -salario que lo conforma-.

Por contera, la Sala encuentra próspero el argumento de apelación esbozado por la parte actora, toda vez que el criterio de desalarización no es determinante para solicitar la devolución de aportes amparada en la exoneración prevista en el artículo 114-1 del ET, ante las autoridades administradoras de los recursos parafiscales y de salud.

[5] Sentencia de Unificación del 9 de diciembre de 2021, Exp. 25185, MP. Milton Chaves García.
[6] Regla 4, fijada por esta Sección en la SU antes referida.
[7] Regla 5, fijada por esta Sección en la SU antes referida.

Segundo cuestionamiento: De la valoración probatoria para demostrar la procedencia de la devolución en el pago de aportes efectuados por trabajadores que devengaron menos de diez (10) SMLMV

La parte apelante reprocha la falta de análisis por parte del Tribunal, del material probatorio allegado con la reforma a la demanda, específicamente, las planillas de pago de aportes expedidas por el operador ARUS, con las cuales, a su juicio, se demuestran las cotizaciones efectuadas sobre trabajadores que devengaron menos de 10 SMLMV y respecto de quienes se solicita la devolución de los aportes parafiscales y de salud indebidamente pagados.

Revisado el expediente en su integridad, evidencia la Sala que, con la reforma a la demanda, la Asociación Mutual de Mineros El Cogote suministró las panillas de aportes tipo E[8] (PILA) por los meses de enero a diciembre de 2017, 2018 y 2019, en las que figuran más de 300 reportes.

La Sala verificó el contenido de la totalidad de los reportes allegados con la reforma de la demanda, constatando que las planillas identifican individualmente a cada cotizante y consignan, entre otros datos, el salario devengado, el ingreso base de cotización, la administradora destinataria del aporte y el valor efectivamente pagado. Los cuadros que se incorporan a continuación tienen una finalidad exclusivamente ilustrativa de la información contenida en dichos documentos, pues las conclusiones que se adoptan en esta providencia no provienen de una muestra parcial de registros, sino de la valoración integral del conjunto de planillas obrantes en el expediente

En cada una de ellas, se identifican, entre otros, los siguientes ítems: *(i)* la fecha de pago; *(ii)* el periodo; *(iii)* número de identificación del trabajador; *(iv)* nombre del trabajador; *(v)* ciudad y departamento; *(vi)* salario devengado por el periodo; *(vii)* tipo de cotizante; *(viii)* IBC sobre el cual se efectuó el aporte; *(ix)* tarifas de los aportes; *(x)* identificación y nombre de la administradora del respectivo pago (EPS, SENA e ICBF); *(xi)* número de días sobre los cuales se realizó el pago; y *(xii)* monto total del aporte. A modo de ejemplo, se traen a colación los siguientes reportes:

TRABAJADOR: YERSON STEVEN YALI GIRALDO

Fecha de pago	2017/03/13
Liquidación periodo	2017/03
No. identificación cotizante	1.046.910.219
Ciudad	Segovia
Departamento	Antioquia
Salario devengado	**$737.717**
Tipo de cotizante	Dependiente

APORTE A SALUD	
Tipo de cotizante	Dependiente
Administradora EPS	Cafesalud
IBC	$516.402
Días	21
Tarifa	12,5%
Aporte	$64.600
Total aporte EPS	$64.600

[8] De acuerdo con s Resoluciones 1747 de 2008, 610 de 2012, 3214 de 2012, 3527 de 2014, 225 de 2015, 2388 de 2016, Resolución 1608 de 2017, 3016 de 2017, 3559 de 2018, 736 de 2019, 1740 de 2019, 2514 de 2019, 454 de 2020, 686 de 2020, 1438 de 2020, 1844 de 2020, 2421 de 2020, 014 de 2021, 638 de 2021, 1365 de 2021, 1697 de 2021, la Planilla tipo E se utiliza para registrar y pagar los aportes de los empleados de una empresa.

APORTE AL SENA	
Tipo de cotizante	Dependiente
Administradora	SENA
IBC	$516.402
Días	21
Tarifa	2%
Total aporte SENA	$10.400

APORTE AL ICBF	
Tipo de cotizante	Dependiente
Administradora	ICBF
IBC	$516.402
Días	21
Tarifa	3%
Total aporte ICBF	$15.500

TRABAJADOR: HERNANDO DE JESÚS GAVIRIA

Fecha de pago	2018/02/22
Liquidación periodo	2018/03
No. identificación cotizante	15.340.343
Ciudad	Segovia
Departamento	Antioquia
Salario devengado	**$923.525**
Tipo de cotizante	Dependiente

APORTE A SALUD	
Tipo de cotizante	Dependiente
Administradora EPS	Medimas EPS
IBC	$923.525
Días	30
Tarifa	12,5%
Aporte	$115.500
Total aporte EPS	$115.500

APORTE AL SENA	
Tipo de cotizante	Dependiente
Administradora	SENA
IBC	$923.525
Días	30
Tarifa	2%
Total aporte SENA	$18.500

APORTE AL ICBF	
Tipo de cotizante	Dependiente
Administradora	ICBF
IBC	$923.525
Días	30
Tarifa	3%
Total aporte ICBF	$27.800

TRABAJADOR: JOAQUIN WVALDO ROLDAN GARCÍA

Fecha de pago	2019/02/21
Liquidación periodo	2019/02
No. identificación cotizante	1.046.908.860
Ciudad	Segovia
Departamento	Antioquia
Salario devengado	**$828.116**
Tipo de cotizante	Dependiente

APORTE A SALUD	
Tipo de cotizante	Dependiente
Administradora EPS	Nueva EPS
IBC	$828.116
Días	30
Tarifa	4%
Aporte	$33.200
Total aporte EPS	$33.200

APORTE AL SENA	
Tipo de cotizante	Dependiente
Administradora	SENA
IBC	$0
Días	-
Tarifa	-
Total aporte SENA	$0

APORTE AL ICBF	
Tipo de cotizante	Dependiente
Administradora	ICBF
IBC	$0
Días	-
Tarifa	-
Total aporte ICBF	$0

Esa prueba documental, que se revisó en su totalidad, permite concluir lo siguiente:

1. De la valoración integral de las planillas PILA aportadas al expediente, cuya información se presume veraz al no existir evidencia de determinación oficial de aportes que la desvirtúe, se establece que los salarios reportados y los respectivos ingresos base de cotización de los trabajadores involucrados en las solicitudes de devolución no exceden el límite previsto en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario

2. Respecto de todos los empleados, la actora realizó aportes al régimen contributivo de salud durante los periodos 2017, 2018 y 2019, pero por concepto de parafiscales, solo hizo cotizaciones por los años 2017 y 2018.

3. Los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud y al SENA e ICBF, se efectuaron sobre los salarios devengados para cada caso, cuyas cuantías, en ninguno de los trabajadores individualmente considerados, superaron los 10 SMLMV.

4. Al resultar el IBC inferior a 10 SMLMV, es procedente la aplicación del beneficio de exoneración establecido en el artículo 114-1 del ET y, por ello, la Asociación Mutual de Mineros El Cogote no estaba obligada a efectuar los aportes a salud por los meses de enero a diciembre de 2017, 2018 y 2019,

ni tampoco cotizaciones parafiscales al SENA e ICBF por las mensualidades de los años 2017 y 2018.

5. En virtud de lo anterior, y dado que la información detallada en las planillas integradas de liquidación de aportes da cuenta de que el salario devengado por los trabajadores de la actora no superó los 10 SMLMV, la devolución reclamada por la demandante es procedente.

El análisis que precede conduce a la Sala a revocar la sentencia apelada y, en su lugar, declarar la nulidad de los actos administrativos demandados -fictos negativos y expresos-, que fueron proferidos por las entidades demandadas y que se relacionan en el acápite de pretensiones de la demanda.

Asimismo, atendiendo al número considerable de reportes compilados en las planillas PILA, correspondientes a distintos períodos, trabajadores y entidades administradoras de los recursos, la Sala observa que, si bien el expediente permite establecer la procedencia de la devolución reclamada, no contiene una liquidación individualizada de las sumas efectivamente recibidas por cada una de las entidades demandadas. Por ello, no resulta posible fijar en esta providencia una suma líquida de condena frente a cada administradora.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho se ordenará a las entidades promotoras de salud demandadas, a la ADRES, al SENA y al ICBF que, previa verificación de los valores efectivamente recaudados por cada una de ellas con ocasión de los aportes efectuados por la demandante durante los períodos objeto de controversia, procedan a devolver las sumas pagadas sin causa legal, de conformidad con los parámetros definidos en esta providencia.

En cuanto al reconocimiento de intereses sobre las sumas cuya devolución se ordena, la Sala advierte que la presente controversia no versa sobre la legalidad de actos de determinación de aportes parafiscales o de seguridad social cuyo eventual reintegro constituya una consecuencia indirecta de la declaratoria de nulidad de dichos actos. Por el contrario, el objeto mismo de la actuación administrativa estuvo encaminado a definir la procedencia de las solicitudes de devolución formuladas por la demandante, las cuales fueron negadas mediante los actos administrativos aquí demandados.

Esa circunstancia determina que el reconocimiento de intereses no se rija por las reglas generales previstas para el cumplimiento de las sentencias condenatorias contenidas en los artículos 187 y 192 del CPACA, sino por el régimen especial consagrado en el artículo 863 del Estatuto Tributario, aplicable a los eventos en que la administración rechaza una solicitud de devolución.

Lo anterior, por cuanto dicha disposición regula de manera integral las consecuencias económicas derivadas de la negativa administrativa del reintegro solicitado y, en virtud del principio de especialidad, desplaza la aplicación del régimen general previsto en el CPACA. En ese sentido, cuando la controversia judicial recae directamente sobre los actos que negaron la devolución, los intereses deben reconocerse bajo las reglas previstas en el artículo 863 del Estatuto Tributario.

La anterior interpretación reitera el criterio recientemente expuesto por esta Sección[9], en la que se precisó que cuando la controversia judicial tiene por objeto la legalidad de los actos administrativos que negaron una solicitud de devolución, el reconocimiento de intereses no se rige por las reglas generales previstas para el cumplimiento de las sentencias condenatorias contenidas en los artículos 187 y 192 del CPACA, sino por el régimen especial consagrado en el artículo 863 del Estatuto

[9] Sentencia del 20 de agosto de 2026, Exp. 30035, MP. Claudia Rodríguez Velásquez.

Tributario. En dicha providencia se aclaró que la aplicación de este último precepto obedece al principio de especialidad, en tanto regula de manera integral las consecuencias económicas derivadas de la negativa administrativa de una devolución solicitada por el administrado. En consecuencia, la Sala reitera y acoge esa posición para el presente asunto, toda vez que la actuación administrativa y el litigio que ahora se resuelve versan precisamente sobre la procedencia de la devolución de aportes cuya solicitud fue rechazada por las entidades demandadas.

En consecuencia, respecto de los actos administrativos expresos demandados se reconocerán intereses corrientes desde la fecha de su notificación y hasta la ejecutoria de esta providencia. Tratándose de los actos presuntos negativos configurados por silencio administrativo, dichos intereses se causarán desde la fecha en que se consolidó el respectivo acto ficto de acuerdo con lo establecido en el artículo 83 del CPACA y hasta la ejecutoria de esta sentencia. A partir del día siguiente a la ejecutoria de esta providencia y hasta la fecha del pago efectivo de las sumas cuya devolución se ordena, se reconocerán intereses moratorios en los términos del artículo 863 del Estatuto Tributario

Conclusión

Al haberse desvirtuado por la parte apelante la legalidad de los actos administrativos demandados, y encontrándose demostrados los pagos que de manera indebida se realizaron por concepto de aportes en salud y parafiscales durante los años 2017, 2018 y 2019, concluye la Sala que los argumentos del recurso de alzada tienen vocación de prosperidad. Por ende, se revocará la sentencia apelada en los términos mencionados con antelación.

Costas

Se condena en costas a los demandados, teniendo en cuenta que la sentencia de segunda instancia revoca totalmente el fallo de primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 365 del Código General del Proceso (CGP), aplicable por remisión del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Asimismo, en virtud del Acuerdo PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se condena a los demandados al pago de agencias en derecho en esta instancia, las cuales se fijan en un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

Frente a este último punto si bien el proceso fue promovido contra varias entidades, la demandante asumió un único gasto de representación judicial para obtener el reconocimiento de una misma situación jurídica. Por tal razón, no resulta procedente fijar una condena equivalente a un salario mínimo por cada demandada, puesto que ello desconocería la naturaleza de las agencias en derecho, cuya finalidad es compensar los gastos en que incurrió la parte vencedora por concepto de asistencia profesional, y no generar una condena autónoma e independiente respecto de cada sujeto procesal vencido.

Por lo tanto, se ordenará al tribunal tramitar el incidente de liquidación de costas, según las reglas previstas en el artículo 366 del CGP.

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. Revocar la sentencia apelada, por las razones expuestas en la parte considerativa de este fallo. En su lugar, se dispone:

- **Declarar la nulidad** de los actos fictos o presuntos negativos configurados ante la falta de respuesta a las peticiones formuladas los días 1º de junio (Coomeva EPS) y 3 de junio de 2021 (SENA e ICBF); así como de los actos administrativos expresos del 3 de junio 2021 (EPS SURA), 4 de junio 2021 (Coosalud EPS), 14 junio 2021 (Savia Salud EPS), 15 junio 2021 (Cafesalud en liquidación), 18 junio 2021 (Nueva EPS y Medimas EPS), 22 de junio de 2021 (Cajacopi EPS y Capital Salud EPS) y 12 de julio 2021 (ADRES), a través de los cuales fue negada por dichas entidades las solicitudes de devolución de los aportes parafiscales y a la seguridad social en los años 2017, 2018 y 2019 por parte de la demandante, con ocasión de la exoneración que contempla el artículo 114-1 del ET.

- Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a las entidades promotoras de salud demandadas, a la ADRES, al SENA y al ICBF que, previa verificación de los valores efectivamente recaudados por cada una de ellas con ocasión de los aportes realizados por la Asociación Mutual de Mineros El Cogote durante los períodos objeto de controversia, **DEVUELVAN** las sumas pagadas sin causa legal por concepto de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y aportes parafiscales, correspondientes a los años 2017, 2018 y enero de 2019, en lo que a cada entidad corresponda.

  Sobre las sumas objeto de devolución se reconocerán intereses corrientes en los términos del artículo 863 del Estatuto Tributario, desde la fecha de notificación de los actos administrativos expresos que negaron la devolución y, respecto de los actos presuntos negativos, desde la fecha de configuración del respectivo silencio administrativo negativo, hasta la ejecutoria de esta providencia.

  Asimismo, se reconocerán intereses moratorios desde el día siguiente a la ejecutoria de esta sentencia y hasta la fecha en que se produzca el pago efectivo de las sumas cuya devolución se ordena.

2. Condenar en costas a los demandados según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia**.** En consecuencia, se ordena al Tribunal Administrativo de Antioquia a tramitar el respectivo incidente, conforme las reglas previstas en el artículo 366 del Código General del Proceso.

3. Reconocer personería a Mónica Marcela Vargas Valencia para actuar como apoderada de Coomeva EPS S.A.; y a Estefanía Cordero Bermúdez en calidad de apoderada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en los términos y para los efectos de los poderes que les fueron conferidos.

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

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

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

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