



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.  
-SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá D. C., doce (12) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

|                          |                                                                                         |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>MEDIO DE CONTROL:</b> | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO                                                  |
| <b>RADICADO:</b>         | 11001 33 37 042 <b>2022 00308</b> 00                                                    |
| <b>DEMANDANTE:</b>       | COOPERATIVA DE EMPLEADOS DE CAFAM - COOPCAFAM                                           |
| <b>DEMANDADO:</b>        | ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES |

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la posibilidad de proferir sentencia anticipada al tenor de lo establecido en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, modificada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, caso en el cual se procederá a estudiar el decreto probatorio y convocar a las partes para alegar de conclusión.

**2. CONSIDERACIONES**

**2.1. SENTENCIA ANTICIPADA**

De la revisión del expediente se evidencia que el presente asunto se enmarca en la hipótesis establecida en el numeral 1 del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, modificada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, que da lugar a dictar sentencia anticipada antes de la audiencia inicial por corresponder a un asunto de puro derecho y no requerir la práctica de pruebas para resolver el litigio, distintas a las documentales aportadas con la demanda y su contestación.

**2.1.1. De las excepciones propuestas**

La Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social formuló las excepciones de: *"falta de legitimación en la causa por pasiva"*, *"indebida escogencia del medio de control"*, *"ineptitud de la demanda"*, *"inexistencia de la obligación"*, *"cobro de lo no debido"* y *"genérica o innominada"*.

En lo referente a la excepción mixta de falta de legitimación en la causa por pasiva (material), debe señalarse que el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia ha puntualizado que este tipo de medios exceptivos, corresponden a aquellos argumentos dirigidos a atacar el medio de control, sin cuestionar el derecho a efectos de evitar pronunciamientos inhibitorios o terminar el proceso, por esta razón, es posible que sean resueltas al momento de proferir sentencia, cuando dadas sus características, el juez no

cuenta con los elementos de juicio suficientes para abordar el conocimiento durante el trámite procesal<sup>1</sup>.

En lo relativo a la indebida escogencia del medio de control, señaló que el escogido no es idóneo porque las pretensiones se encaminan a la reparación de los daños y perjuicios irrogados por el actuar de la administración, como consecuencia del no pago de unos dineros en materia de salud. Inicialmente, es necesario precisar que, aunque no se encuentre establecida taxativamente como excepción, lo cierto es que la formulada se acompasa con el numeral 5º del artículo 100 del CGP<sup>2</sup> que contiene la ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones, en esos términos se procederá a su resolución enseguida.

Es menester recordar que el medio de control de reparación directa es pertinente en los casos en que la afectación se deriva de un hecho, omisión, operación administrativa o en un acto administrativo, siempre que no se cuestione su legalidad<sup>3</sup>, además de tener como finalidad la indemnización de los perjuicios derivados de un acto administrativo particular que haya sido objeto de revocatoria directa o de uno de carácter general que hubiese sido anulado, en todo caso, *"si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo anulado, sino un acto administrativo particular expedido a su amparo, debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido a que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad que lo caracteriza"*<sup>4</sup>. A contrario sensu, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pretende enervar la legalidad de los actos administrativos y, a partir de allí, obtener el restablecimiento del derecho, esto es, volver al estado anterior de cosas y la reparación del daño, pero a partir de la ilegalidad del acto.

Como puede verse, el medio de control elegido es el idóneo para cuestionar la legalidad de las actuaciones desplegadas por la administración, al igual que no se requiere del ejercicio de interpretación previsto en el artículo 171 del CPACA<sup>5</sup>, pues el escrito introductorio evidencia con claridad la intención real del demandante, así las cosas, será desestimada la excepción de indebida escogencia del medio de control.

De otra parte, se invoca la ineptitud de la demanda por falta de agotamiento de procedibilidad, consistente en el trámite de conciliación judicial, tesis que no es de recibo del juzgado en consideración a que los asuntos de orden tributario no son conciliables. Al respecto, es menester precisar que el párrafo segundo del artículo 70 de la Ley 489 de 1998, proscribía la conciliación en los asuntos de carácter tributario, disposición que guarda armonía con lo establecido en el numeral 1 del artículo 90 de la Ley 2270 de 2022 que lo contempla como un tema no conciliable. En este punto, es necesario recordar la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social en salud, cuya justificación recae en que se *cobran de manera*

---

<sup>1</sup> Cf. Consejo de Estado, Sección Primera. Providencia del 10 de agosto de 2021. Radicado No. 11001-03-24-000-2017-00373-00. C.P.: Oswaldo Giraldo López.

<sup>2</sup> Código General del Proceso.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 5 de marzo de 2020. Expediente No. 25000-23-26-000-2012-00183-01. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 2006, radicación 21051.

<sup>5</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

*obligatoria un determinado grupo de personas cuya necesidad de salud se satisface con los mismos*<sup>6</sup>.

Así las cosas, en tratándose de recursos de carácter parafiscal, cuya imposición se autoriza en el artículo 338 de la Carta Política y cuya definición está contenida en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se colige que estos atienden la característica de tributo, en consecuencia, no son un asunto conciliable, por lo tanto, no prospera la excepción de ineptitud de la demanda.

Respecto de las excepciones de "*inexistencia de la obligación*", "*cobro de lo no debido*" y "*genérica o innominada*", debe precisarse que las mismas se instituyen en excepciones de fondo, las cuales deberán analizarse en la sentencia, tal como lo prevé el artículo 187 del CPACA.

Ahora bien, en el texto original del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, dichas excepciones debían ser resueltas en la audiencia inicial, cuando el juez contara con los elementos suficientes para ello. Sin embargo, con las reformas introducidas por la Ley 2080 de 2021, esta disposición normativa fue modificada junto con el parágrafo segundo del artículo 175 del CPACA, el cual dispuso expresamente que las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, en caso de encontrarse fundadas, deben ser declaradas mediante sentencia anticipada, tal como lo prevé el numeral tercero del artículo 182A del CPACA.

En el presente asunto, por economía y celeridad procesal, el Juzgado se referirá a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en la sentencia anticipada, teniendo en cuenta que no se cuenta con los elementos requeridos para decidirla, ya que para entrar a resolverla es necesario el reconocimiento del derecho a favor de la demandante, situación que solo puede ser analizada en el fallo, por consiguiente, en esa oportunidad procesal será resuelta.

Adicionalmente, el presente asunto se enmarca en la hipótesis establecida en el numeral 1 del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, modificada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, es decir, la procedencia de dictar sentencia anticipada antes de la audiencia inicial por corresponder a un asunto de puro derecho y no requerir la práctica de pruebas para resolver el litigio.

### **2.1.2. De la fijación del litigio**

Procede el Despacho a establecer los problemas jurídicos a resolver, a estudiar el decreto probatorio y, de ser el caso, correr traslado para alegar de conclusión.

- ¿Con la negativa a resolver el recurso de reposición, en subsidio apelación, interpuesto contra el Oficio del 3 de febrero de 2022, se configuró el silencio administrativo negativo y, por lo tanto, nació a la vida un acto ficto o presunto de carácter negativo?

---

<sup>6</sup> Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-824 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

- ¿El silencio frente al recurso de queja, interpuesto contra el Oficio del 3 de febrero de 2022, derivó en el surgimiento de acto ficto o presunto de carácter negativo?
- ¿El Oficio 20221500036391 del 3 de febrero de 2002, fue expedido con violación de las normas en que debía fundarse, habida cuenta que omitió atender de forma íntegra, clara y de fondo la solicitud de devolución de los aportes a salud correspondientes a los trabajadores que, considerados individualmente, devengaban menos de 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes, entre el 1 de enero de 2017 y el 8 de enero de 2022?
- ¿La Cooperativa de Trabajadores de Cafam – Coopcafam, en su calidad de entidad sin ánimo de lucro, para los años 2017 a 2022 se encontraba exenta del pago de los aportes patronales al sistema de Seguridad Social en salud de sus trabajadores que, considerados individualmente, devengaban menos de 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes?

### **2.1.2. Pruebas solicitadas**

Se decretan e incorporan al expediente las pruebas documentales aportadas por las partes, dándoles el valor que le asigna la ley, como quiera que los documentos:

(i) Son conducentes al no encontrarse legalmente excluidos para practicarse y resultan idóneos para demostrar los hechos objeto de debate, por cuanto corresponden a los actos administrativos expedidos por la demandada en desarrollo de la actuación administrativa, así como los oficios y recursos impetrados;

(ii) Son pertinentes pues con los documentos aportados es posible estudiar la relación directa entre la hipótesis fáctica y la realidad, como quiera que conducen a la verificación o refutación de los hechos relevantes puestos a consideración de este despacho para establecer la nulidad de los actos administrativos;

(iii) Son útiles, en la medida que tienen la capacidad de otorgar convicción al Despacho respecto de los fundamentos de hecho del caso de cara debate jurídico puesto en conocimiento al juzgado, resultando necesarias para proferir el fallo que en derecho corresponda.

De lo anterior, se puede establecer que no existe necesidad de practicar más pruebas que las obrantes en el expediente para resolver el asunto litigioso puesto en conocimiento de la jurisdicción, pues aunque la parte actora solicitó la certificación que contenga de manera individualizada, mensual y detallada las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Salud en el régimen contributivo pagadas por COOPCAFAM, en su condición de empleador, en el período comprendido entre el primero de enero de 2017 y la fecha en que se expida tal certificación, por trabajadores que individualmente considerados devengaban menos de 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes, tal prueba fue aportada por la demandada (Archivo No. 9 expediente digital), de allí que las probanzas aportadas con

la demanda y su contestación son suficientes para proferir el fallo que en derecho corresponde; por lo tanto, se tendrán como pruebas, precisándose que sobre ellas no se formuló tacha o desconocimiento. En consecuencia, se enmarca el presente asunto en la hipótesis establecida en el numeral 1 del artículo 182A de la ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, antes citado.

### 2.1.3 Del traslado para alegar

Como quiera que hay lugar a emitir sentencia anticipada, el Despacho se abstendrá de realizar la audiencia inicial de que trata el artículo 181 del CPACA y, en su lugar, dispondrá la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, misma oportunidad dentro de la cual el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene, al tenor de lo previsto en el inciso final del antes señalado, en concordancia con el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. Una vez concluido el anterior término el expediente ingresará al despacho y deberá esperar el turno para dictar sentencia.

Se informa a las partes que el término para alegar de conclusión empezará a correr una vez cobre ejecutoria la decisión relacionada con el decreto probatorio y la fijación del litigio.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 42 Administrativo del Circuito de Bogotá -Sección Cuarta-:

#### RESUELVE:

**PRIMERO: Declarar** infundadas las excepciones de "*indebida escogencia del medio de control*" e "*ineptitud de la demanda*", formuladas por la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social.

**SEGUNDO: Prescindir** de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Con el valor legal que les corresponde, **se decretan e incorporan** al expediente las pruebas documentales allegadas con la demanda y su contestación, por las razones señaladas en el auto.

**CUARTO:** Ejecutoriadas las decisiones relacionadas con el decreto probatorio, **correr traslado** a las partes del proceso por el termino de diez (10) días para que presenten alegatos de conclusión por escrito, de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Las partes deben enviar copia de los alegatos al correo del Procurador 62 I para Asuntos Administrativos delegado ante el Despacho [fcastroa@procuraduria.gov.co](mailto:fcastroa@procuraduria.gov.co)

Durante el mismo término el Ministerio Público podrá presentar el concepto para los fines establecidos en el CPACA.

**QUINTO: Reconocer** personería jurídica a la abogada LEIDY VIVIANA CUBILLOS ALARCÓN, portadora de la tarjeta profesional No. 288.199 y del C.S.J., en calidad de apoderada de ADRES, de conformidad con el poder obrante en el expediente.

**SEXTO: Trámites Virtuales.** Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso debe ser enviada por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Es indispensable escribir en el espacio "ASUNTO" de los mensajes virtuales los 23 dígitos del proceso, pues sin esta identificación no será posible darles trámite.

Las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, sino también a los correos electrónicos de las demás partes que se ponen en conocimiento:

[coopcafam@coopcafam.com](mailto:coopcafam@coopcafam.com)

[alejandro@arz.com.co](mailto:alejandro@arz.com.co)

[leidy.cubillos@adres.gov.co](mailto:leidy.cubillos@adres.gov.co)

[notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co)

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO  
JUEZA**

Firmado Por:

Ana Elsa Agudelo Arevalo

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 042 Contencioso Adm sección 2

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **3fef77af1059feb82f360e3b1b39fd3f9327407621d292c53edb52dce018b932**

Documento generado en 12/05/2023 12:03:52 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>