



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

Bogotá D. C., treinta (30) de junio de dos mil veintitrés (2023).

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO:	11001 33 37 042 2022 00095 00
DEMANDANTE:	BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA BANCOLDEX
DEMANDADOS:	CRUZ BLANCA EPS ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL EN SEGURIDAD SOCIAL- ADRES

1. ASUNTO

Procede el Despacho a resolver las excepciones previas propuestas por la demandada, estudiar la viabilidad de decretar las pruebas aportadas o solicitadas y convocar a las partes para alegar de conclusión con el fin de emitir sentencia anticipada en este caso, al tenor de lo establecido en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

2. CONSIDERACIONES

2.1. DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS

Las excepciones previas corresponden a aquellos planteamientos o argumentos dirigidos a atacar el procedimiento por causa de defectos o vicios en el mismo, razón por la cual, han sido concebidas por la jurisprudencia como medidas de saneamiento en la etapa inicial encaminadas a mejorar o terminar el procedimiento a fin evitar posibles nulidades o sentencias inhibitorias.

En asuntos contencioso-administrativos la invocación de las excepciones previas se encuentra limitada a las contempladas de manera taxativa en el artículo 100 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021.

Si bien, la Ley 1437 de 2011 en su artículo 180 establecía que las excepciones previas debían ser resueltas en audiencia inicial, lo cierto es que, la reforma introducida por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 estableció como oportunidad para decidir las antes de la audiencia inicial

conforme lo dispone el artículo 101 del CGP, salvo que sea necesaria la práctica de pruebas.

Es del caso precisar que la Ley 2080 de 2021 es de aplicación inmediata en virtud del régimen de vigencia previsto en su artículo 86 y conforme lo establece el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, pues prevé normas que se ocupan de regular el proceso, luego, surte efectos hacia futuro, a partir de su promulgación y hasta su derogatoria. No obstante, en relación con las normas procesales concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que estuviesen iniciadas se regirán por la ley vigente al momento de su iniciación.

Descendiendo al caso concreto, evidencia el despacho que, en la contestación de la demanda la ADRES propuso las excepciones previas de **ineptitud de la demanda por falta de requisitos de procedibilidad e ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales**, y por su parte, Cruz Blanca EPS (hoy liquidada) formuló como excepción y presupuesto de la acción, **la inexistencia del demandado Cruz Blanca EPS hoy liquidada** (falta de legitimación en la causa por pasiva).

Dentro del término de traslado, la parte actora se pronunció frente a las excepciones presentadas por la parte pasiva de la Litis.

Así las cosas, ante la naturaleza de dichas excepciones y dado que, en caso de acceder a la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales (acto administrativo de trámite), esta daría lugar a la terminación del proceso, lo adecuado es resolverla en el presente auto.

La ADRES sustenta la excepción de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales argumentando que, la pretensión de nulidad recae sobre la respuesta emitida por la ADRES mediante radicado No. S11410270319023443S000021838300 de 27 de marzo de 2019¹, siendo esta respuesta un acto administrativo de trámite (carácter informativo) y no definitivo, expedido en pro de desatar la petición de devolución de aportes elevada por la demandante.

Y explica que, **"la procedencia de la devolución -mediante el proceso de devolución o corrección, según el aporte haya sido o no compensado- debe observar la normativa legal y reglamentaria para la materia (artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002 y sus modificatorias, artículos 2.6.4.3.1.1.6 y 2.6.4.3.1.1.8 del Decreto 780 de 2016), según la cual, la competencia para adelantar el análisis de procedencia y en consecuencia la solicitud de devolución de los recursos es la EPS y que existe un término legal y reglamentario en el cual debe tener lugar dicha petición.**

Así las cosas, no se encuentra contemplado la normativa vigente, la solicitud directa a la ADRES por parte de los aportantes, subvirtiendo

¹ Con sello de recepción en Bancoldex del 01 de abril de 2019 radicado No. 2019/3418

el proceso señalado y evitando así recurrir ante la EPS o dejando de lado la respuesta que esta pudiese emitir al respecto.”

Frente a esta excepción, Bancoldex señala que, la demanda inicial fue presentada ante la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral cumpliendo los requisitos exigidos para acudir ante esa jurisdicción, no obstante, ante la declaratoria de falta de competencia del juzgado 27 Laboral del Circuito, fue necesario readecuar el libelo de la demanda para su trámite ante la jurisdicción de lo contencioso – administrativo.

2.2. El Despacho decide:

El artículo 138 del CPACA determina la procedencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de los actos administrativos que se erigen como una manifestación de la voluntad de la Administración que crean, modifican o extinguen una situación jurídica y de la cual se deriva un restablecimiento en favor del demandante.

En esta línea, el Consejo de Estado² ha expresado que, *las pretensiones que se plantean en la demanda delimitan el ejercicio de la capacidad decisoria del juez y, por supuesto, **debe guardar congruencia la nulidad del acto con el restablecimiento del derecho pretendido.** De lo contrario, se torna dificultosa la labor de adoptar una decisión de fondo. De manera que **lo importante es que el juez analice en cada caso, si del acto administrativo demandado se deriva el restablecimiento pedido.** En otros términos, **deberá estudiarse si el acto definitivo particular que se demanda es una declaración de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos, si crea, modifica o extingue la situación subjetiva de la cual pueda pedirse el correspondiente restablecimiento en sede judicial y a través del respectivo medio de control.** (Destacado del Despacho)*

Siguiendo la jurisprudencia transcrita, corresponde al Despacho establecer si la Respuesta emitida por la ADRES mediante Oficio S11410270319023443S000021838300 de 27 de marzo de 2019 es un acto administrativo definitivo, y en caso afirmativo, si de su nulidad es consecuente el restablecimiento del derecho pretendido.

Al punto tenemos que, doctrinaria y jurisprudencialmente, el acto administrativo ha sido definido como toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de la función administrativa, capaz de producir efectos jurídicos (crea, modifica o extingue una situación jurídica general o particular) y que versa sobre derechos u obligaciones de los administrados.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección A. M.P. William Hernández Gómez. Radicación: 25000-23-42-000-2018-01939-01 (4767-2019). Apelación de auto – excepciones previas, del 28 de julio de 2020.

Correspondiendo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer de todos aquellos catalogados como definitivos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 del CPACA, que a la letra dice:

ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Tenemos entonces que, el Oficio S11410270319023443S000021838300 de 27 de marzo de 2019, fue expedido por la ADRES en respuesta a solicitudes elevadas por Bancoldex con radicados:

Asunto: Respuesta Devolución de Aportes.

Radicado	No
E11410010319033853E000021838500,	E11410010319040506E000021844000,
E11410010319034302E000021839200,	E11410010319034142E000021839000,
E11410010319034528E000021839800,	E11410010319034400E000021839600,
E11410010319034728E000021840400,	E11410010319034637E000021840100,
E11410010319034953E000021840900,	E11410010319034854E000021840700,
E11410010319035235E000021841400,	E11410010319035105E000021841200,
E11410010319035517E000021842100,	E11410010319035324E000021841800,
E11410010319035737E000021842500,	E11410010319035609E000021842300,
E11410010319035940E000021843000,	E11410010319035842E000021842800,
E11410010319040228E000021843600,	E11410010319040106E000021843300,
E11410010319040506E000021844000	E11410010319040400E000021843800,

En los que se solicitó la devolución de los aportes realizados de manera errada por Bancoldex a través de diferentes planillas y para varias Administradoras (EPS).

Frente a estas peticiones informó de manera general que, la devolución de cotizaciones no compensadas y que corresponde a pagos efectuados de forma errónea, se encuentra regulado en el artículo 2.6.4.3.1.1.8 del Decreto 780 de 2016, siendo las EPS – EOC las entidades que verifican el contenido de la solicitud y el cumplimiento de los requisitos exigidos para determinar la procedencia de la devolución de las cotizaciones al aportante y finiquitar el trámite ante la ADRES conforme al procedimiento y dentro de los términos previstos en la normativa. Correspondiendo a la ADRES efectuar el pago que resulte procedente a las EPS, por lo que en ningún caso este se formaliza directamente de la ADRES al aportante.

En consecuencia, explicó que, el aportante o cotizante independiente debe realizar el trámite de solicitud de devolución ante la EPS –EOC que recibió las cotizaciones dentro de los plazo establecidos, so pena de que estas no sean tramitadas por extemporáneas.

Finalmente, y una vez verificada la base de datos de la Entidad, advirtió que, *las planillas requeridas para devolución superan el término determinado por la normativa vigente para que las EPS-EOC procedan a realizar el requerimiento de dichos reintegros ante la ADRES.* Indicando que, la solicitud no resultaba procedente.

De la descripción del contenido del Oficio S11410270319023443S000021838300 de 27 de marzo de 2019, es dable concluir que, este se contrae a exponer el marco normativo que regula la solicitud de devolución de cotizaciones no compensadas, más no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, esto es, la procedencia de la devolución reclamada, siendo necesario para el efecto agotar el procedimiento reglado en el artículo 2.6.4.3.1.1.8 del Decreto 780 de 2016.

Así como tampoco es viable considerar que el mencionado Oficio hizo imposible continuar con la actuación administrativa, pese a que en este se informa que, las reclamaciones sobre las cotizaciones efectuadas y pagadas de forma errónea respecto de las planillas referidas en las solicitudes son extemporáneas. Estando Bancoldex en la posibilidad de acudir ante Cruz Blanca EPS y radicar las solicitudes de devolución de aportes pagados erróneamente, a fin de dar inicio al procedimiento de que trata el artículo 2.6.4.3.1.1.8 del Decreto 780 de 2016, actuación que tal como lo manifiesta la parte actora dentro del fundamento fáctico de la demanda, adelantó sin prosperidad alguna, con respuestas por parte de Cruz Blanca EPS que no son objeto de la Litis.

En este orden, resulta claro que, el Oficio S11410270319023443S000021838300 de 27 de marzo de 2019, sobre el que recae la pretensión de nulidad, **es un acto administrativo de trámite**, expedido con ocasión a peticiones que tenían por objeto la devolución de pagos erróneos derivados de cotizaciones al subsistema de salud que debían radicarse ante la EPS correspondiente dentro de los plazos establecidos en el artículo 2.6.4.3.1.1.8 del Decreto 780 de 2016, por ende, **este acto administrativo no es susceptible de control judicial**.

Así las cosas, y conforme a la jurisprudencia en cita, dado que el acto administrativo demandado no es definitivo, no es necesario estudiar la cohesión de la pretensión de nulidad con el restablecimiento del derecho perseguido.

Lo anterior, además por cuanto avalar como restablecimiento del derecho la devolución de los aportes pagados de forma errónea sin el previo agotamiento del procedimiento establecido en la normativa que regula la materia, se constituye en una transgresión al debido proceso de los distintos actores que en el intervienen, siendo el procedimiento fijado el que permiten determinar la oportunidad en la presentación de la solicitud, verificar la procedencia de la reclamación y determinar si hay o no lugar a la devolución.

Bajo lo expuesto, evidencia este Despacho Judicial, que en esta oportunidad habrá que accederse la exceptiva de inepta demanda por falta de requisitos formales alegada por la ADRES, pues se encuentra en debate la legalidad de un acto administrativo de trámite, no susceptible de control judicial, y se

decretará la terminación del proceso y la devolución de la demanda a la parte actora, de conformidad con el artículo 101³ del CGP.

Dado que, la prosperidad de la excepción enerva la totalidad de la actuación, tal como lo prevé el artículo 282⁴ del C.G. del P., el Despacho se abstendrá de estudiar las demás excepciones planteadas.

De conformidad con el numeral 2 del artículo 243 del CPACA este auto es susceptible del recurso de apelación, el cual deberá interponerse siguiendo lo reglado en el artículo 244 ibídem.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. - Sección Cuarta:

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar probada la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales de que trata el inciso 5º del artículo 100 del CGP, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar terminado el proceso de la referencia y la devolución de la demanda a la parte actora, con arraigo en las consideraciones antes señaladas en este proveído.

³ Artículo 101. Oportunidad y trámite de las excepciones previas. Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.

(...)

Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:

(...)

2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, **y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.** (Destacado del Despacho)

⁴ Artículo 282. Resolución sobre excepciones. En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda.

Cuando no se proponga oportunamente la excepción de prescripción extintiva, se entenderá renunciada.

Si el juez encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda, debe abstenerse de examinar las restantes. En este caso si el superior considera infundada aquella excepción resolverá sobre las otras, aunque quien la alegó no haya apelado de la sentencia.

Cuando se proponga la excepción de nulidad o la de simulación del acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez se pronunciará expresamente en la sentencia sobre tales figuras, siempre que en el proceso sean parte quienes lo fueron en dicho acto o contrato; en caso contrario se limitará a declarar si es o no fundada la excepción.

TERCERO: Contra el presente auto procede el recurso de apelación, el cual deberá interponerse dentro de los 3 días siguientes a su notificación, siguiendo lo dispuesto en el artículo 244 del CPACA.

CUARTO: Reconocer personería jurídica al abogado **CRISTIAN DAVID PAEZ PAEZ**, portador de la tarjeta profesional No. 243.503 del CSJ, en calidad de apoderado de la ADRES, con los fines y facultades conferidos en el poder allegado al expediente digital⁵, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, 74, 75 y 77 del C.G. del P.

QUINTO: Reconocer personería jurídica a la sociedad **ATEB SOLUCIONES EMPRESARIALES S.A.S.**, identificada con Nit. 901.258.015-7, como mandataria con representación de CRUZ BLANCA EPS hoy LIQUIDADA, para los efectos y fines conferidos en el contrato de mandato celebrado con el Agente Especial Liquidador, allegado al expediente digital⁶, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, 74, 75 y 77 del C.G. del P.

SEXTO: Reconocer personería jurídica a la abogada **JENNY PAOLA SANDOVAL PULIDO**, portador de la tarjeta profesional No. 246.058 del CSJ, en calidad de apoderado de ATEB-SOLUCIONES EMPRESARIALES S.A.S – CRUZ BLANCA EPS S.A. hoy LIQUIDADA, con los fines y facultades conferidos en el poder allegado al expediente digital⁷, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, 74, 75 y 77 del C.G. del P.

SÉPTIMO: Reconocer personería jurídica a la abogada **LIS MAR TRUJILLO POLANIA**, portadora de la tarjeta profesional No. 187.427 del CSJ, en calidad de apoderada de ATEB-SOLUCIONES EMPRESARIALES S.A.S – CRUZ BLANCA EPS S.A. hoy LIQUIDADA, de conformidad con la sustitución allegada al expediente digital⁸, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, 74, 75 y 77 del C.G. del P.

OCTAVO: 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

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:

dsuarez@cps-legal.com

jcasas@cps-legal.com

dsantander@cps-legal.com

notificaciones.judiciales@adres.gov.co

⁵ Archivo del expediente digital: 28. 2023-04-18 ContestaciónDemandaYAnexos folio – 86.

⁶ Archivo del expediente digital: 25. 2023-03-14 PoderCruzBlanca folio 28-41.

⁷ Archivo del expediente digital: 25. 2023-03-14 PoderCruzBlanca folio – 3.

⁸ Archivo del expediente digital: 27. 2023-04-17 SustituciónPoderCruzBlanca

RADICADO: 11001333704220220009500
MEDIO DE CONTROL: Nulidad y restablecimiento del derecho
PARTES: Bancoldex vs Cruz Blanca EPS y ADRES
Asunto: Auto que resuelve excepciones previas y estudia sentencia anticipada

cristian.paez@adres.gov.co
notificacionesjudicialesyadministrativas@bancoldex.com
lis.notificacionesjudiciales@gmail.com

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

NOVENO: En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes, **archívese** el expediente, previa devolución de remanentes, si a ello hubiere lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,
ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZA

Firmado Por:
Ana Elsa Agudelo Arevalo
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 042 Contencioso Admsección 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: **bb9e008365e458623694745c9a7393be46de34cb5b8c920708d4e8efc17cbe14**

Documento generado en 30/06/2023 02:45:47 PM

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