



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

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

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO:	11001 33 37 042 2022 00251 00
DEMANDANTE:	COOPERATIVA ENERGETICA DE AHORRO Y CRÉDITO -FINECOOP
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE LA 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: "*ineptitud de la demanda por falta de agotamiento de procedibilidad*", "*ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales*", "*caducidad*", "*inexistencia de la obligación*", "*cobro de lo no debido*" e "*innominada o genérica*".

En primer lugar, 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 parágrafo segundo del artículo 70 de la Ley 489 de 1998, proscribe 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 obligatoria un determinado grupo de personas cuya necesidad de salud se satisface con los mismos*¹.

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.

De otra parte, sobre la ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales precisa que el acto administrativo enjuiciado corresponde a uno de trámite de carácter informativo, característica que entrañan las respuestas a los derechos de petición. Añadió que exclusivamente las decisiones de la administración que concluyen un procedimiento administrativo afectan derechos o intereses, impongan cargas, sanciones y obligaciones, que modifiquen o alteren situaciones jurídicas determinadas, son susceptibles de control de legalidad, pues los que impulsaron la actuación no solucionan de fondo las solicitudes.

Revisado el acto administrativo enjuiciado, se encuentra que ha sido expedido por un órgano de la administración, contiene una declaración de voluntad motivada por la petición de devolución efectuada por el actor, tiene efectos jurídicos directos sobre causa petendi, fue dado a conocer al interesado, se encuentra en firme y supone el requisito de presunción de legalidad, pues los requisitos de validez hacen parte del objeto de la presente controversia.

En este punto, la parte demandante sostiene que se dio respuesta a las peticiones por medio de un acto de trámite, a contrario sensu, el despacho discrepa de tal atribución, pues si bien ser revisado en su primera parte se puede inferir que se le están indicando al peticionario los requisitos de la solicitud dentro del proceso de corrección de registros aprobados, también lo es que al final se le recalcó la improcedencia de la devolución de aportes por haberse superado el término previsto en el Decreto 780 de 2016, es decir, que no corresponde estrictamente a aquellos actos que den celeridad y movimiento a la actuación administrativa o impulsen su trámite.

En conclusión, el acto administrativo enjuiciado resolvió negativamente la solicitud de devolución de aportes presuntamente pagados en exceso al sistema de seguridad social en salud, por ende, es susceptible de ser enjuiciado por la jurisdicción.

Respecto de las excepciones de: "*inexistencia de la obligación*", "*cobro de lo no debido*" e "*innominada o genérica*", 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.

En lo referente a la excepción de caducidad es pertinente destacar las subreglas identificadas a partir del análisis del auto 16 de septiembre de

¹ Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-824 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

2021, proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, pronunciamiento del cual se concluye lo siguiente²:

- La caducidad es una excepción previa perentoria nominada que sólo se declara fundada a través de sentencia anticipada o se resuelve en la sentencia ordinaria o de fondo.
- La modificación efectuada por la Ley 2080 de 2021 al CPACA, en lo relativo a la decisión de excepciones previas, restringió a la audiencia inicial la decisión de excepciones que requieren la práctica de pruebas.
- Están excluidas del proceso de lo contencioso administrativo decisiones mediante auto sobre excepciones perentorias.
- En el evento que el funcionario judicial estime que está debidamente probada una excepción perentoria, deberá convocar a las partes para que presenten las alegaciones y dictar la sentencia anticipada.
- El párrafo 2º del artículo 175 del CPACA, determinó que los únicos medios exceptivos que se resuelven antes y durante el desarrollo de la audiencia inicial son las excepciones previas, al señalar que se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.
- Sólo se resolverán los medios exceptivos previos en la audiencia inicial, cuando corresponda la práctica de pruebas para la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario

De las mencionadas proposiciones, se infiere que la caducidad es una excepción perentoria nominada, la cual tiene como justificación la controversia de los presupuestos materiales para una sentencia favorable, por lo que en la audiencia inicial de conformidad con las reformas introducidas por la Ley 2080 de 2021, solamente se resolverán las excepciones previas que requieran práctica de pruebas y solo si se prueba la excepción perentoria se puede dictar sentencia anticipada, es decir, que esta no es la etapa pertinente para resolverla.

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 párrafo 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 caducidad del derecho en la sentencia anticipada, teniendo en cuenta que no se cuenta con los elementos requeridos para

² M.P. Dr. William Hernández Gómez, Exp.: 05001-23-33-000-2019-02462-01. NI. 2648-2021.

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.

- ¿La Cooperativa Energética de Ahorro y Crédito – Fincoop, en su calidad de entidad sin ánimo de lucro, para los años 2017 y 2018 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?
- ¿El acto administrativo enjuiciado se expidió con violación de las normas en que debía fundarse, pues desconoció los derechos establecidos en la Ley 1819 de 2016, consistentes en la exoneración del pago de aportes en salud?
- ¿El acto administrativo demandado fue proferido con falsa motivación, toda vez que se desconoció el carácter de tributo parafiscal de la cotización y, en ese entendido, omitió considerar que se trataba de un asunto no regulado, pues en salud no existe una norma que reglamente específica y taxativamente la devolución del pago de lo no debido por ausencia de causa legal?
- ¿Es aplicable el artículo 850 del Estatuto Tributario para la devolución de saldos a favor y los artículos 2313 y 2315 del Código Civil, relativos al pago de lo no debido y a la repetición por error de derecho en el pago?
- ¿Se vulneró el debido proceso de la parte actora, toda vez que el acto administrativo sub iudice no estuvo suficientemente fundamentado bajo una motivación seria, real y cierta?

2.1.2. Pruebas solicitadas

Se decretan e incorporan al expediente las pruebas documentales aportadas por la demandante, 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 el expediente administrativo no fue aportado, las probanzas aportadas con la demanda y su reforma 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 "*ineptitud de la demanda por falta de agotamiento de procedibilidad*", e "*ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales*", 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

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

QUINTO: Reconocer personería jurídica al abogado ANDRES ZAHIR CARRILLO TRUJILLO, portador de la tarjeta profesional No. 267.746 y del C.S.J., en calidad de apoderado 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

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:

oscarnieto@nietoparraabogados.com

asistentegerencia@finecoop.com

andres.carrillo@adres.gov.co

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 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: **b4c166eefbb750c9f203645a7ac4cd3e7a9f52f4b20ea65cd33effef390f2ac5**

Documento generado en 12/05/2023 12:03:36 PM

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