



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ
SECCION SEGUNDA**

Bogotá D. C., **11 8 JUN. 2019**

JUEZ: MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO

REFERENCIA	MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y
DEMANDANTE	RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO No. 2016-00201	
DEMANDADO	LUIS EULOGIO DAZA	
	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL	
	Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES	

Procede el despacho a pronunciarse sobre el memorial de fecha 11 de julio de 2018, presentado por el Coordinador del Grupo de Defensa Legal del Ministerio de Salud, mediante el cual solicita se aclare la sentencia judicial proferida el 11 de septiembre de 2017, esto por cuanto en la parte resolutive se ordena condenar a la Nación Ministerio de Salud, sin que dicha entidad sea parte dentro del proceso (fl.136-138).

Antecedentes:

El señor Luis Eulogio Daza inició medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES, tendiente a obtener el reajuste de su pensión de jubilación con la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios (fl.1-4).

Mediante auto de fecha 11 de julio de 2016, este Despacho admitió la demanda, ordenando notificar a la entidad accionada UGPP, entidad que allegó contestación de la demanda (fl.32-33 y 39-46).

El 28 de marzo de 2017, se dio trámite a la audiencia inicial de conformidad con lo normado en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, diligencia en la cual se adoptó decisión de fondo, accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda (fl.107-115). En la mencionada providencia se ordenó:

"PRIMERO.- DECLARAR la nulidad de los actos administrativos: (i) Resolución No. RDP 3282 del 28 de enero de 2015 por medio de la cual la entidad niega la reliquidación de la pensión del actor, (ii) Resolución RDP 8717 del 5 de marzo de 2015 a través de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la decisión anterior, y (iii) la Resolución No. RDP 013582 del 9 de abril de 2015 mediante la cual la entidad resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 3282 del 28 de enero de 2015 confirmando todas y cada una de sus partes.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP** a efectuar una nueva liquidación de la pensión de jubilación del señor **LUIS EULOGIO DAZA PARADA**, identificado con la

Cédula de Ciudadanía No. 17.029.459 expedida en Bogotá, equivalente al 75% del promedio de salarios devengados en el último año de servicio como empleado público, esto es, desde el 25 de enero de 1983 al 24 de enero de 1984, incluyendo además de asignación básica, bonificación por servicios prestados y prima de antigüedad ya reconocidos, los factores denominados prima de servicios (1/12), prima de navidad (1/12) y la prima de vacaciones (1/12), certificados por el Ministerio de Salud y de Protección Social, de conformidad con la motiva de la sentencia.

TERCERO.- *Al momento de realizar la liquidación para cancelar los valores resultantes del aumento salarial se tendrá en cuenta para descontar lo ya aceptado por este concepto, así como las sumas correspondientes a los descuentos del valor de los aportes no realizados sobre los factores salariales reconocidos, monto que será pagado en la proporción que corresponda al trabajador de acuerdo con las disposiciones vigentes durante los períodos cotizados con anterioridad al primero (1º) de abril de 1994, y con posterioridad a esa fecha, el porcentaje será el indicado en el artículo 21 del Decreto 692 de 1994.*

CUARTO.- CONDENAR al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL a efectuar el pago de los aportes correspondiente a los factores ordenados en esta sentencia sobre los cuales no se haya realizado cotización, de acuerdo con las disposiciones vigentes durante los períodos cotizados con anterioridad al primero (1º) de abril de 1994."

En la providencia en cita, se dispuso en el numeral 4º condenar al Ministerio de Salud y Protección Social, entidad que no fue demandada, ni vinculada al proceso bajo ninguna figura procesal.

Contra la sentencia proferida, la UGPP interpuso recurso de apelación, el cual fue declarado desierto, ante la inasistencia del apoderado de la entidad, en audiencia de fecha 11 de septiembre de 2017 (fl.126-126 vto).

CONSIDERACIONES

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no reguló expresamente el procedimiento y trámite de la corrección y/o aclaración de la sentencias, en consecuencia procede este Despacho a remitirse a lo dispuesto en el capítulo III del Código General del Proceso, en los siguientes términos:

"CAPÍTULO III

Aclaración, Corrección y Adición de las Providencias

Artículo 285. Aclaración. *La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.*

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración.

De la revisión de la totalidad del expediente se evidencia que siempre fungió como entidad accionada la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP, sin que en ningún momento el Ministerio de Salud y Protección Social fuera vinculado bajo ninguna figura, en consideración a que si bien es cierto fue el empleador del accionante como se verifica a folios 19 al 22 del expediente y en tal condición ejerce las funciones de agente retenedor cuando efectúa los descuentos parafiscales al trabajador, también lo es que no se requiere de su vinculación para que la entidad accionada, esto es UGPP como entidad de previsión tenga amplias facultades de fiscalización y de investigación sobre el empleador o agente retenedor a las cotizaciones al régimen así como las herramientas para adelantar las acciones de cobro correspondientes, como se analizó en la sentencia.

Por lo anterior, en la parte motiva de la sentencia del 28 de junio de 2017 proferida dentro del radicado 2016 – 201 (fl. 112 a 113) se realizó el análisis de los descuentos que debían realizarse por concepto del reconocimiento de nuevos factores salariales, con la finalidad de advertir a la entidad accionada UGPP sobre su obligación de ejercer dicha fiscalización para proteger el erario público, por cuanto las finanzas públicas “no pueden convertirse en el fundamento único y determinante para limitar el acceso a las prestaciones o disminuir sus garantías, pues el legislador ha previsto medidas tendientes a procurar la autosostenibilidad del sistema, a tal punto que se indicó:

***"Descuentos:** Respecto a los descuentos a la pensión sobre los factores que se reconocen en esta sentencia y que no fueron objeto de deducción legal, este Despacho ordenará que se realicen de conformidad con lo dispuesto por el Consejo de Estado en Sentencia de Unificación No. 2006-07509-01 (0112-09), de 4 de agosto de 2010. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, en la que se indicó que en lo que concierne a las pensiones de jubilación y vejez, el empleado está en la obligación de efectuar aportes durante la vigencia de la relación laboral como requisito indispensable para acceder a las citadas prestaciones, por tal motivo, cuando se ordene por esta jurisdicción la inclusión de factores salariales en un reliquidación de la pensión sobre los cuales no se hayan realizado las respectivas deducciones, como lo ordena el artículo 1848 de 1969¹, debe ordenarse igualmente el descuento por todo el tiempo de servicios prestados por el servidor público, normativa en cita que tiene como finalidad la protección de las finanzas públicas y el equilibrio económico del Estado, que podría verse menoscabado sino se ordena efectuar tales descuentos.*

Estableció entonces la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, con fundamento en el artículo 21 del Decreto 692 de 1994 y demás normas concordantes, que el monto de las cotizaciones que se deban realizar al sistema general de pensiones respecto de los aportes dejados de pagar antes del 1º de abril de 1994, estas se regirán por las disposiciones vigentes con anterioridad a la mencionada fecha, y sobre aquellas cotizaciones realizadas a partir del 1º de enero de 1994, el monto a cancelar será en los siguientes porcentajes: Empleador el 75% y el trabajador el 25%.

¹ "Art. 99.- Deducciones por aportes que se adeuden. Cuando un empleado oficial tenga derecho a una determinada prestación por la cual deba responder una entidad de previsión social y no haya pagado en todo o en parte los aportes correspondientes, la entidad al hacer el reconocimiento respectivo descontará el valor de los aportes, que se liquidarán con base en los diferentes salarios percibidos por el empleado en el respectivo tiempo de servicio."

Tal determinación del Consejo de Estado tuvo como fundamento el que en materia laboral priman los principios de progresividad², y de favorabilidad³, y que las finanzas públicas "no pueden convertirse en el fundamento único y determinante para limitar el acceso a las prestaciones sociales o disminuir sus garantías, pues el legislador ha previsto medidas tendientes a procurar la autosostenibilidad del sistema", sin embargo aclara la Corte de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que si bien las finanzas públicas no pueden erigirse en el fundamento para que los factores que no han sido objeto de las deducciones de Ley deban ser excluidos del ingreso base de liquidación pensional, también es cierto que se debe proteger el erario público realizando los descuentos cuando dichos factores sean reconocidos.

Frente al tema igualmente se había pronunciado Honorable Corte Constitucional⁴, indicando que el empleador ejerce las funciones de agente retenedor cuando efectúa los descuentos parafiscales al trabajador y que tales valores no pertenecen al empleador sino que es un recurso parafiscal del sistema de pensiones, por lo cual las entidades de previsión tienen amplias facultades de fiscalización e investigación sobre el empleador o agente retenedor de las cotizaciones al régimen, así como las herramientas para adelantar las acciones de cobro correspondientes.

Consecuentemente este Despacho Judicial, ordenará que por la Entidad accionada se realicen los descuentos por aportes a pensión no efectuados sobre los factores salariales que se reconocen en esta sentencia, por todo el tiempo de servicio prestado y su monto será cancelado en la proporción que corresponda al empleado de acuerdo con las disposiciones vigentes durante los períodos cotizados con anterioridad al primero (1º) de abril de 1994, y con posterioridad a esa fecha, el porcentaje será el indicado en el artículo 21 del Decreto 692 de 1994."

Es evidente entonces que sí se realizó el análisis inclusive de la proporción que corresponde reconocer por concepto de aportes (Empleador 75% y el trabajador el 25%), no obstante tal análisis se realizó para advertir a la entidad de previsión su obligación de proteger el erario público ejerciendo las acciones para que los aportes sean efectivamente realizados.

No obstante lo anterior, nótese como en dicha providencia en el acápite de restablecimiento del derecho – Descuentos⁵ (fl. 114 vto) sólo se ordenó que tales descuentos se realizaran al trabajador, atendiendo precisamente a que la

² "El principio de progresividad constituye una directriz en materia de política pública para los estados, en el sentido de velar porque los logros alcanzados en materia de Derechos Sociales, Económicos y Culturales no se disminuyan en el transcurso del tiempo y, por el contrario, procurar la optimización progresiva de su disfrute"

³ "Para desatar dicha ambigüedad interpretativa es preciso acudir al principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, en virtud del cual en caso de duda en la aplicación o interpretación de una o más normas que regulan en forma diferente una misma situación de hecho ha de optarse por aquella que sea más benéfica para el trabajador o sus beneficiarios. Es por ello que la interpretación que debe darse a la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 de la misma anualidad, es la que permite efectivizar en mejor medida los derechos y garantías laborales, es decir aquella según la cual las citadas normas no enlistan en forma taxativa los factores salariales que componen la base de liquidación pensional, sino que permiten incluir todos aquellos que fueron devengados por el trabajador, previa deducción de los descuentos por aportes que dejaron de efectuarse".

⁴ Corte Constitucional, Sala Plena; Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero; sentencia C-177 del 4 de mayo de 1998 de 1998; Referencia: Expediente D-1825; Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión; Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis; Sentencia T-1201 del 2 de diciembre de 2004; Referencia: expediente T-942.079; Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión; Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño; Sentencia T-106 del 17 de febrero de 2006; Referencia: expediente T-1221427; Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión; Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia T-284 del 19 de abril de 2007; Referencia: expediente T-1496775; Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión; Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia T-668 del 30 de agosto de 2007; Referencia: expediente T-1545105.

⁵ "Descuentos. Se ordena que por la Entidad accionada se realicen los descuentos del valor de los aportes no realizados sobre los factores salariales reconocidos, monto que será pagado en la proporción que corresponda al trabajador de acuerdo con las disposiciones vigentes durante los períodos cotizados con anterioridad al primero (1º) de abril de 1994, y con posterioridad a esa fecha, el porcentaje será el indicado en el artículo 21 del Decreto 692 de 1994."

jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, ha sido clara en indicarle a las Cajas de Previsión que deben iniciar las acciones de recobro a los empleadores por concepto de sentencias como la presente.

Por lo tanto, se tiene que la sentencia contiene conceptos en la parte resolutive que ofrecen verdadero motivo de duda, por no ser coherente con la parte motiva y menos con lo ordenado en el restablecimiento del Derecho, en donde no se verifica ninguna orden dirigida directamente al Ministerio de Salud, pues como se indicó en el análisis del acápite de descuentos lo que hace es advertir a la UGPP sobre su obligación de proteger el erario público realizando las acciones pertinentes para tal efecto cuando en una providencia se reconozcan nuevos factores salariales.

En consideración entonces a que el numeral 4 de la parte resolutive de la sentencia de fecha 28 de junio de 2017 demandante Luis Eulogio Daza no encuentra respaldo en la parte motiva de la providencia en cuando a dar orden específica de condena al Ministerio de Salud, es evidente que dicho numeral debe ser aclarado, por cuanto no se trata de condenar sino de advertir a la UGPP sobre su obligación de fiscalización y recobro de *"los aportes correspondientes a los factores ordenados en esta sentencia, sobre los cuales no se haya realizado cotización, de acuerdo con las disposiciones vigentes durante los periodos cotizados con anterioridad al primero (1º) de abril de 1994."*

En consecuencia el JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO,

RESUELVE

PRIMERO: ACLARAR el numeral Cuarto de la sentencia de fecha 28 de junio de 2017 (fl. 115), el cual quedará así:

"CUARTO. Advertir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP sobre su obligación de fiscalización y recobro al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL como empleador del señor Luis Eulogio Daza Parad, para que efectúe el pago de los aportes correspondientes a los factores ordenados en esta sentencia, sobre los cuales no se haya realizado cotización, de acuerdo con las disposiciones vigentes durante los periodos cotizados con anterioridad al primero (1º.) de abril de 1994, de conformidad con la parte motiva de esta providencia."

SEGUNDO: Notifíquese a las partes de conformidad con lo previsto en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO
JUEZ

**JUZGADO 15 ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE BOGOTA
SECCION SEGUNDA**

Por anotación en **ESTADO** notifico a las partes en el presente anterior
hoy a las 8:45 A.M.

YEIMY LISED SANCHEZ RAMIREZ
Secretaria

