



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA**

Bogotá D.C., siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020).-

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**RADICACIÓN:** 110013337042 **2018 00159** 00  
**DEMANDANTE:** JOSÉ FRANCISCO BLANCO AREVALO  
**DEMANDADO:** UGPP

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

**1. DESCRIPCIÓN**

**1.1. TEMA DE DECISIÓN**

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de referencia.

**1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

**PARTES**

**Demandante:**

JOSÉ FRANCISCO BLANCO AREVALO, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.450.901.

**Demandada:** U.A.E. Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

**OBJETO**

**Declaraciones y condenas**

1. La parte actora solicita se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

**(i)** Oficio radicado No. 201814302325241 de 15 de mayo de 2018, por medio del cual se dio respuesta a la petición radicada el 09 de mayo de 2018.

**(ii)** Resolución RDP No. 009703 del 13 de marzo de 2017, por medio del cual se reliquidó la pensión de vejez vitalicia del demandante.

2. Solicita, adicionalmente, lo siguiente:

**(i)** Declarar que la UGPP debe dar estricto cumplimiento a los fallos proferidos por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Cúcuta de fecha 27 de abril de 2015, confirmado por el Tribunal Administrativo del Norte de Santander del 14 de abril de 2016, dentro del proceso bajo el radicado No. 54-001-33-31-705-2011-00034-01.

**(ii)** Declarar que la UGPP debe abstenerse de dar aplicación a la FÓRMULA sugerida por el Ministerio de Hacienda, por cuanto la misma no fue presentada, evaluada y discutida dentro del proceso No. 54-001-33-31-705-2011-00034-01.

**(iii)** Declarar que, atendiendo lo ordenado por los fallos judiciales, se deberá aplicar lo previsto en el artículo 817 del Estatuto Tributario para efectuar los descuentos sobre los nuevos factores salariales incorporados.

**(iv)** Declarar que el valor de los descuentos por concepto de aportes sobre los nuevos factores salariales asciende a la suma de *un millón seiscientos setenta y cuatro mil setecientos diecisiete pesos con 71/100 m/cte* (\$1.674.717,71).

**(v)** Como consecuencia del anterior reconocimiento, declarar que la demandada deberá devolver la suma de *cuarenta y siete millones ciento veinticuatro mil trescientos dieciocho mil pesos con 29/100* (\$47.124.318,29), correspondiente a la diferencia entre lo descontado por la entidad por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados y lo que realmente le corresponde cancelar por aportes.

3. Se ordene el pago de intereses moratorios e indexación a que haya lugar.

4. Que los valores adeudados sean ajustados en los términos del artículo 187 del C.P.A.C.A.

5. Se ordene dar cumplimiento a la sentencia conforme al artículo 187 del C.P.A.C.A.

6. Se condene en costas y gastos del proceso a la demandada.

## **FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

### **FUNDAMENTOS FÁCTICOS:**

El apoderado del demandante refiere los siguientes hechos:

- a) Que el señor José Francisco Blanco Arévalo laboró al servicio del Ministerio de Justicia y del Derecho, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC desde el 16 de marzo de 1987 hasta el 30 de diciembre de 2008, para un total de tiempo de servicio de 21 años, 09 meses y 15 días.
- b) Que fue pensionado por CAJANAL mediante Resolución No. 54174 del 14 de noviembre de 2007, en cuantía de \$989-294,49 efectiva a partir del 24 de marzo de 2007, condicionada al retiro del servicio, pero al momento de efectuar la liquidación correspondiente se dejaron de tomar los factores salariales de prima de vacaciones, prima de servicios, prima de navidad, subsidio de alimentación y subsidio de transporte.
- c) Que el demandante adquirió la condición de pensionado el 15 de marzo de 2007.
- d) Que se profirió la Directiva Ministerial C-284 del 9 de mayo de 1988 ordenando a todos los directores y pagadores de cárceles y penitenciarías del país, efectuar descuento del 5 % sobre todos los factores salariales al personal de custodia y vigilancia, los cuales debían ser girados con destino a la Caja Nacional de Previsión para ser tenidos en cuenta al momento de efectuar la liquidación de pensiones de jubilación y la reliquidación de conformidad con lo preceptuado en el inciso 3 del artículo 3 de la Ley 33 de 1985.
- e) Que a través de petición radicada el 08 de mayo de 2008 se solicitó la reliquidación de la pensión por nuevos factores salariales aplicando el inciso 6 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, incluyendo como factores base de liquidación los denominados sobresueldo, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad, subsidio de alimentación, subsidio de

transporte, bonificación especial de recreación y bonificación por servicios, correspondientes al último año de servicio.

- f) Que agotada la reclamación administrativa, se presentó demanda de Nulidad y Restablecimiento del derecho el 03 de abril de 2012, correspondiendo su conocimiento al Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cúcuta, quien mediante sentencia del 27 de abril de 2015 accedió a las pretensiones ordenando los descuentos y deducciones según lo expuesto en la providencia.
- g) Que el Tribunal Administrativo del Norte de Santander mediante sentencia del 14 de abril de 2015 confirmó la sentencia del a quo.
- h) Que el 22 de diciembre de 2016 se solicitó el cumplimiento de la sentencia, a fin de que se expidiera el acto administrativo correspondiente.
- i) Mediante Resolución RDP 009703 del 13 de marzo de 2017 se dio cumplimiento al fallo y se reliquidó la pensión en cuantía de \$1'550.776 efectiva a partir del 01 de enero de 2009, de conformidad con el fallo objeto de cumplimiento.
- j) Que en el artículo octavo del acto demandado, se ordenó descontar de las mesadas atrasadas a las que tiene derecho el señor José Francisco Arévalo, la suma de cuarenta y ocho millones setecientos noventa y nueve mil treinta y seis pesos (\$48'799.036) por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados.
- k) Que dichos valores fueron descontados en la nómina del mes de abril de 2017.
- l) Que mediante escritos de fecha 22 de mayo y 05 de julio de 2017 se solicitó el cumplimiento integral del fallo judicial y en consecuencia, corregir la deducción ordenada por aportes dando aplicación al artículo 817 et.
- m) Que dicha petición no fue resuelta.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS:**

### **Normas de rango constitucional:**

.- Constitución Política: artículos 1, 2, 6, 13, 25, 53, 58 y 336.

### **Normas de rango legal:**

- .- Ley 4 de 1966: artículo 4.
- .- Decreto 1045 de 1978: artículo 45.
- .- Ley 1437 de 2011: artículo 161.
- .- Estatuto Tributario: artículo 817.

### **Concepto de violación:**

En primer lugar, señala que la UGPP al dar cumplimiento a las sentencias emitidas por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Cúcuta el 27 de abril de 2015 y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander el 14 de abril de 2016, cambió lo ordenado extendiéndose en su interpretación pues el juez de primera instancia no señaló que los descuentos sobre los nuevos factores salariales debían realizarse en la forma y cuantía que se ordenó en la Resolución RDO 009703 del 13 de marzo de 2017, constituyéndose esta circunstancia en un *hecho nuevo* que contradice lo debatido y ordenado en el fallo de segunda instancia<sup>1</sup>, violando así los artículos 189 y 192 inciso 7 del C.P.A.C.A que imponen a la administración el deber de dar estricto cumplimiento a las sentencias judiciales, no estando permitido que para ello se pueda hacer *"interpretaciones o aplicaciones diferentes a las previstas en la correspondiente orden judicial"*.

Si bien es cierto la resolución demandada fue proferida con ocasión de la sentencia judicial y por lo tanto es un acto de ejecución, lo cierto es que generó un hecho nuevo el cual, de conformidad con la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, es susceptible de ser demandado. Al respecto cita los autos del Consejo de Estado de fecha 07 de abril de 2011 radicado 1495-2010 y fecha 26 de septiembre de 2013 radicado interno 20212 con ponencia del Dr. Jorge Octavio Ramírez, así como la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de fecha 07 de noviembre de 2017 radicado No. 110012225029291700260-01 con ponencia de la Dra. María Cristina Quintero Fecundo<sup>2</sup>.

Considera que aplicar la formula aportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, acogida por la entidad según acta No.1362 del 20 de enero de 2017 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP, llevó a que se desconociera la orden judicial pensando que se encontraba facultada para interpretar las sentencias judiciales y desconociendo el inciso 7 del artículo 189 C.P.A.C.A. concerniente a al estricto cumplimiento de lo ordenado en las sentencias judiciales,

---

<sup>1</sup> Folio 81

<sup>2</sup> Folio 82

el cual se encuentra desarrollado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-371 de 2016 M.P.: María Victoria Calle.

Discute que en las sentencias proferidas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no se manifestó que los descuentos debían realizarse atendiendo la formula del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que, afirma, se constituye una *vía de hecho* al pretender realizar unos descuentos que, a su juicio, son *illegales* y afectan tanto el retroactivo como el monto de la mesada pensional.

En segundo lugar, indica que la demandada desconoce que los aportes previstos en el Decreto 1045 de 1978 se deben realizar sin volver a considerar la asignación básica. En este punto, afirma que de acuerdo con la formula aplicada se vuelven a liquidar aportes sobre este factor, ello se evidencia cuando la UGPP advierte *"la diferencia entre la mesada calculada incluyendo los factores no contemplados en el ingreso base de cotización y la mesada pensional que se hubiera liquidado de acuerdo con el ingreso sobre el cual se cotizó, ambas cifras expresadas en pesos de la fecha de cálculo"*<sup>3</sup>.

Arguye que, si se convalidara la fórmula, se tendría que el resultado desborda cualquier cálculo lógico pues no solo se cobra por toda la vida laboral, sino que, sin saber de dónde, se aplica un coeficiente que proyecta el descuento hacía futuro de acuerdo con la expectativa de vida del pensionado. En cambio, si se aplicara lo previsto en el artículo 817 del Estatuto Tributario no solo se atiende el principio de sostenibilidad financiera, sino que además se cumple con la obligación de aplicar la Ley.

En tercer lugar, advierte que al tratarse de un acto administrativo de ejecución, no se concedió los recursos de ley, por lo que se dio cumplimiento al numeral 2 del artículo 161 del C.P.A.C.A.

Por otro lado, respecto de los descuentos sobre los factores salariales que se incorporan en la base de liquidación, se refiere a la providencia del Consejo de Estado en sentencia de fecha 25 de enero de 2018 radicado No. 2017-02692<sup>4</sup> en la que se estableció que los aportes a la seguridad social comportan contribuciones parafiscales, encontrándose sujetos al procedimiento administrativo de cobro dispuesto en el artículo 817 del Estatuto Tributario que prevé el término de

---

<sup>3</sup> Folio 84

<sup>4</sup> Consejero Ponente Dr. Carmelo Perdomo Cuéter.

prescripción de cinco años contados a partir de la fecha en que los aportes se hicieron exigibles.

## **1.2. OPOSICIÓN**

El apoderado de la UGPP (ff. 103 a 110) manifiesta que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda teniendo en cuenta que la actuación administrativa no está inmersa en ninguna de las causales previstas en la Ley 1437 de 2011.

Acepta los hechos 3, 8, 9, 10, 11 y 12. No le constan los hechos 1, 2, 5 y 15. No considera hechos los numerales 4 y 7.

Afirma que la decisión de la UGPP no es contraria a la interpretación fijada por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup> respecto del régimen pensional del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria, pues en reiterados pronunciamientos ha dispuesto que el régimen aplicable no contempló los factores a tener en cuenta para efectos de la liquidación de pensión, por lo tanto debe aplicarse el artículo 114 de la Ley 32 de 1986 y el artículo 184 del Decreto 40 del el régimen vigente para los empleados públicos del orden nacional. Expone que la pensión de jubilación se liquida sobre todos los factores devengados en el último año de servicio, pero no se establece los factores salariales que deben tenerse en cuenta para efectos de liquidar la pensión de jubilación.

Al referirse al caso concreto, indica que el señor José Francisco Blanco adquirió el estatus de pensionado el 15 de marzo de 2017, como quiera que los cargos establecidos por el cuerpo de custodia y vigilancia al servicio del INPEC en el régimen especial tienen derecho a la pensión de vejez cuando cumplen 20 años de servicio laborados. Igualmente señala que la liquidación de la pensión del demandante se realizó conforme a la Ley, en un 75 % sobre el IBL conformado por el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado o aportado entre el 01 de julio de 2010 y el 30 de junio de 2011, considerando que la disposición legal aplicable es la Ley 32 de 1986, el Decreto 407 de 1994, el Acto Legislativo 001 de 2005 y C.P.A.C.A., por lo que de acuerdo con el artículo 114 d la Ley 1395 de 2010, procedió a ordenar la reliquidación de la pensión de jubilación del régimen de transición consagrada en la Ley 32 de 1986 con base en todos los factores salariales

---

<sup>5</sup> Cita como precedente Consejo de estado, sentencias del 27 de abril de 2006 radicado No. 25000-23-25-000-2003-01344-01 (284-04); 10 de agosto de 2006 radicado No. 2500-23-25-000-2002-06829-01 (3146-05); 02 de abril de 2010 radicado No. 15001-23-31-00-2001-01733-0 (0825-09); 03 de marzo de 2011 radicado No. 15000-13-31-000-2004-002994-01 (0277-09).

devengados en el último año de servicios de conformidad con el artículo 45 Decreto 1045 de 1978.

Observa que para el caso, el demandante ingresó al servicio del INPEC antes de la vigencia del Decreto 2090 de 2003, por lo tanto le es aplicable el artículo 96 de la Ley 32 de 1986 teniendo en cuenta que esta normatividad no especifica la forma de liquidar la pensión del régimen especial creado para funcionarios del Instituto Penitenciario.

Precisa que de la interpretación consagrada en la sentencia C-258 de 2013, C-168 de 1995, C-596 de 1997 y C-147 de 1997 (aplicadas por la línea jurídica del Comité Jurídico de Conciliación de Defensa Judicial de la UGPP), la Corte deduce que cuando el inciso 2 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 dice conservar el mismo monto pensional del régimen anterior, solo se refiere a la tasa de reemplazo, pero que el IBL serán los establecidos, por principio de efecto útil de la ley, por el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 o de forma favorable por lo reglado en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993

Posteriormente relata que, una vez efectuada la liquidación prestacional, evidencia que la mesada pensional reliquidada con los 10 últimos años y los factores salariales establecidos en el Decreto 1158 de 1994, es inferior a la que viene percibiendo el demandante.

Por último, indica expresamente *"para el caso el Decreto 446 de 1994 se refiere explícitamente al factor de prima de riesgo, que a pesar de estar consagrada específicamente, no constituye factor de salario de acuerdo con el artículo 10 de citado decreto, solo se puede tener en cuenta si el certificado de factores de salario las define como tal y se procede en ello en un descuento del 5% teniendo en cuenta el Decreto 611 de 2007 en la cual preceptúa en su art. 10 refiriéndose al art 6 del mismo decreto subsidio familiar y prima de capacitación, los cuales para reliquidar la pensión de vejez con estas inclusiones de factores salariales"*.<sup>6</sup>

Propone como excepciones previas la *"inepta demanda"*, manifestando que la UGPP no es competente para el pago de lo pretendido porque el demandante se encontraba en la obligación legal de hacerse parte dentro del proceso liquidatorio de CAJANAL EICE y el *"no comprender la demanda todos los litisconsortes necesarios"*, debiéndose incluir como litisconsorte necesario o tercero llamado en garantía a la entidad empleadora MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DECRETO – INSTITUTO

---

<sup>6</sup> Folio 107 de la demanda.

PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC. Negadas en audiencia inicial de fecha 16 de mayo de 2019<sup>7</sup>.

Llama en garantía al INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, sin embargo, la solicitud es negada en diligencia del 16 de mayo de 2019 como quiera que no se evidencia la existencia de relación legal o contractual que le imponga el deber de responder por las obligaciones<sup>8</sup>.

Propuso como excepciones de fondo (i) "*falta de causa e inexistencia de la obligación*"; (ii) "*cobro de lo no debido*"; (iii) "*prescripción*"; (iv) "*buena fe*"; (v) "*legalidad de los actos administrativos demandados*" (vi) "*compensación*"; (vii) "*pago*" y (viii) "*excepción genérica*"

### **1.3. PROBLEMA JURÍDICO**

Con el objeto de establecer la legalidad de las resoluciones demandadas, corresponde al Despacho establecer si **¿la UGPP dio estricto cumplimiento a lo ordenado en sentencia judicial proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cúcuta y confirmado por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander?**

Con el fin de resolver el problema jurídico debe estudiarse si (i) ¿es procedente la aplicación de la fórmula aportada por el Ministerio de Hacienda acogida según Acta No. 1362 de 20 de enero de 2017? (ii) ¿El monto establecido por aportes a los Subsistemas de Seguridad Social tiene otro marco legal que dejó de ser aplicado por la UGPP?

#### **1.3.1. TESIS DE LAS PARTES**

**Tesis de la parte demandante:** Sostiene que los actos administrativos deben ser declarados nulos toda vez que en ellos fue aplicada una fórmula emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expedida con posterioridad a la fecha de las sentencias, vulnerando el artículo 189 del CPACA que indica que la administración debe dar estricto cumplimiento a las sentencias judiciales y se encuentra imposibilitado de hacer interpretaciones o aplicaciones diferentes a las previstas por el juez.

---

<sup>7</sup> Minutos 17:28 a 44:16 del CD obrante a folio 152.

<sup>8</sup> Minuto 3:58 a 14:17 del CD obrante a folio 152.

**Tesis de la parte demandada:** Argumenta que los actos demandados se encuentran revestidos de legalidad, pues la reliquidación fue realizada conforme a las sentencias judiciales proferidas, incluyendo los factores salariales del Decreto reglamentario 1158 de 1994.

**Tesis del Despacho:** El Despacho sostendrá que la UGPP dio estricto cumplimiento a lo ordenado en sentencia judicial proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cúcuta y confirmado por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, toda vez que es procedente aplicar la formula del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a efectos de establecer el procedimiento para calcular los valores adeudados por concepto de aportes pensionales sobre los que no se hicieron cotizaciones o se hicieron por valores inferiores.

#### **1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **1.4.1. PARTE DEMANDANTE (folios 191 a 195)**

Mediante memorial de fecha 05 de agosto de 2019 el apoderado de la parte actora sostiene que se encuentra toda la documentación que demuestra que la demandada excedió la orden impartida por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Cúcuta cuando ordenó efectuar los descuentos sobre los nuevos factores salariales incorporados en la reliquidación pensional conforme a una formula distinta, más aun cuando del Acta No. 1362 de fecha 20 de enero de 2017 del Comité de Conciliación de Defensa Judicial de la UGPP se destaca que la formula del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sería aplicada a partir de dicho momento, y la sentencia de segunda instancia fue proferida el 14 de abril de 2016, ocho meses antes de que se expediera la formula aplicada<sup>9</sup>.

Igualmente expone que si bien es cierto el juzgador de primera instancia conminó al pago de los aportes dejados de cancelar, también lo es que la accionada en la alzada interpuesta no efectuó pronunciamiento sobre este aspecto y se limitó a indicar que no se tenía derecho a la reliquidación pensional.

##### **1.4.2. PARTE DEMANDADA (folios 189 y 190)**

Mediante memorial de fecha 31 de julio de 2019, el apoderado de la Unidad reitera los argumentos jurídicos expuestos en la contestación.

---

<sup>9</sup> Ver folio 193. Se transcribe con exactitud la fecha de la sentencia citada por la parte actora.

Se refiere a la excepción de pago, indicando que se reliquidó la pensión del demandante en cumplimiento de los fallos judiciales, conforme a derecho y los factores salariales, por lo que, al expedir los actos administrativos, no incurrió en ninguna violación del orden jurídico, máxime si se tiene en cuenta que la pensión fue reconocida con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y los factores salariales a tener en cuenta son los contemplados en el Decreto 1158 de 1994.

#### **1.4.3. MINISTERIO PÚBLICO:**

El Procurador Delegado ante este Juzgado no rindió concepto en este proceso.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LAS EXCEPCIONES**

Como se anticipó, la UGPP propuso las excepciones relativas a (i) "*falta de causa e inexistencia de la obligación*", toda vez que no incurrió en ninguna violación de orden jurídico que implique acceder a la nulidad de los actos demandados y mucho menos un restablecimiento del derecho, advirtiendo que la pensión fue reconocida con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 norma que fue aplicada e impide acceder a reliquidar la pensión de jubilación con los últimos 10 años de servicio y la inclusión de nuevos factores salariales, respetándose el tiempo de servicio, el monto establecido en el artículo 1 de la Ley 33 de 1985 y los factores salariales contemplados en el Decreto 1158 de 1994; (ii) "*cobro de lo no debido*" porque se pretende una nueva reliquidación de la pensión a la cual no tiene derecho por haberse incluido todos los factores salariales establecidos en la ley aplicable; (iii) "*prescripción*" por el simple transcurso del tiempo, principalmente en lo que se refiere a las mesadas pensionales; (iv) "*buena fe*", habida cuenta que si no ha efectuado el reconocimiento de la reliquidación de pensión de vejez con otros factores diferentes es porque el actor no tiene derecho a tales reconocimientos y no es posible emitir un acto administrativo diferente; (v) "*legalidad de los actos administrativos demandados*", el acto como expresión de excelencia de la voluntad de la autoridad pública, se presume legal tanto en sus aspectos formales como materiales y ha de permanecer vigente hasta tanto no sea desvirtuada a través de procedimiento judicial; (vi) "*compensación*" sobre todo lo cancelado por la UGPP al demandante, en relación con cualquier eventual condena; (vii) "*pago*", teniendo en cuenta que las pretensiones de la demanda se encuentran satisfechas, pues los factores salariales a tener en cuenta al momento de liquidar la pensión del demandante son los taxativamente señalados en el Decreto Reglamentario 1158 de

1994 y no los pretendidos por el demandante, finalmente la (viii) "excepción genérica" en virtud de las facultades del juez.

De la lectura de la excepción (i), (ii), (iv), (v), (vii) y (viii) se desprende que tiene una relación directa con el fondo del asunto planteado y hace parte de los argumentos de la defensa, pues no constituye ninguna circunstancia adicional, que afecte el nacimiento o exigibilidad del derecho reclamado, de tal manera que será objeto de estudio de fondo en la medida que no constituye verdaderos medios exceptivos. Sobre las "excepciones de mérito" que en realidad encubren argumentos que atacan la pretensión, no la acción, el Honorable Consejo de Estado manifestó:

*"En el derecho colombiano las excepciones se clasifican en previas y de mérito o de fondo. Las previas reciben ese nombre porque se proponen cuando se conforma la litis contestatio. Se refieren generalmente a defectos del procedimiento, como la falta de jurisdicción o de competencia y se permite alegar como previas algunas perentorias, como la cosa juzgada. Las excepciones perentorias o de fondo van dirigidas a la parte sustancial del litigio, buscan anular o destruir las pretensiones de la demandante, con el propósito de desconocer el nacimiento de su derecho o de la relación jurídica o su extinción o su modificación parcial."<sup>10</sup> (Subrayado fuera del texto original).*

*"En lo tocante a las dos excepciones propuestas por la parte demandada, la Sala considera que no son propiamente tales, porque si bien la excepción en Derecho Procesal es un medio de defensa, como lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia, no puede englobar toda la defensa, como acontece en este caso. Las dos son nociones inconfundibles en dicho derecho. En efecto, mientras la defensa consiste en negar el derecho invocado por la demandante, la excepción de fondo, en estricto sentido, está constituida por todo medio de defensa del demandado que no consista simplemente en la negación de los hechos o del derecho aducido en la demanda sino en la invocación de otro u otros hechos impeditivos, modificativos o extintivos, que una vez acreditados como lo exige la ley, aniquilen o enerven las pretensiones del libelo demandatorio. Por ello la Corte ha considerado que la excepción "representa un verdadero contraderecho del demandado, preexistente al proceso y susceptible generalmente de ser reclamado, a su vez, como acción"<sup>11</sup>*

(Subrayado fuera del texto original).

En cuanto a la excepción de prescripción de las mesadas pensionales, debe señalarse que el legislador estableció el término de tres años contados a partir de la petición

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00046-01(34239). Actor: INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES-INCO. Demandado: CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.-COVIANDES. Referencia: RECURSO DE ANULACION DE LAUDO ARBITRAL.

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: ERNESTO RAFAEL RIZA MUÑOZ. Santa Fe, de Bogotá, D.C., veintitrés (23) de Agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Radicación número: AC-1675. Actor: AURA NANCY PEDRAZA PIRAGAUTA. Demandado: VIVIANE MORALES HOYOS.

para garantizar la materialización de los derechos de los trabajadores dentro de una oportunidad razonable e inmediata y, asegurar así la definición de un derecho dentro de un límite temporal, que no sea sometido a una incertidumbre frente a reclamaciones futuras<sup>12</sup>. Sin embargo, no prospera la excepción toda vez que, contrario a lo afirmado por la demandada, en el asunto que nos ocupa no se discuten las mesadas pensionales, sino la legalidad del acto administrativo por medio del cual se da cumplimiento al fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo del Norte de Santander por exceder la orden impartida al dar aplicación a la formula del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ya que no fue ordenada en sede judicial, caso en el cual, es posible que se produzca una nueva situación jurídica concreta susceptible de control por parte del juez contencioso<sup>13</sup>. Aunado a ello, la prescripción trienal de las mesadas en el caso que se estudia es un debate zanjado por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Cúcuta en la sentencia de fecha 27 de abril de 2015, por medio de la cual se resolvió de fondo el asunto ordenando el pago de la reliquidación de la pensión de jubilación desde el momento que se retiró de forma definitiva del servicio por no haber operado el fenómeno jurídico invocado<sup>14</sup>.

Por último, respecto a la excepción de compensación, se evidencia ausencia de argumentación, en el sentido de que la parte demandada se limita a señalar que aplica sobre todo lo cancelado al demandante en relación con cualquier eventual condena, pero no expone de manera clara y fundada las razones por las cuales opera la compensación como un modo de extinguir las obligaciones<sup>15</sup>, tampoco dirigió su actuar probatorio a demostrar que existen razones fácticas que permitan al Despacho sostener que las partes son respectivamente acreedoras y deudoras una de la otra. Esta omisión impide que la excepción se despache de manera favorable, toda vez que el Juez de lo Contencioso Administrativo tiene que circunscribirse tanto a los argumentos como a los hechos probados por las partes, quienes tienen la carga de sustentar las tesis planteadas.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se declarará la no prosperidad de las excepciones de prescripción y compensación propuestas por la UGPP.

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección b. Sentencia del 22 de septiembre de 2011. Radicación número: 05001-23-31-000-2004-04969-01(2412-10). Consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez.

<sup>13</sup> Sobre las excepciones para conocer en sede judicial sobre los actos administrativos de ejecución, ver Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicado No. 11001-03-24-000-2013-00481-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala, y Sección Segunda, auto del 19 de junio de 2020, Radicado No. 25000-23-42-000-2016-01823-01 (0438-2017). C.P.: Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>14</sup> Folio 77 del expediente.

<sup>15</sup> Ortiz Monsalve, Álvaro. Manual de las obligaciones (2013). Bogotá, Temis S.A. ISBN 978-958-35-0934-6

## **2.2. CUESTIÓN PREVIA**

Solicita el demandante la nulidad del oficio con radicado No. 201814302325241 de fecha 15 de mayo de 2018, por medio del cual se dio respuesta a la solicitud radicada el 09 de mayo de 2018.

No obstante, de la lectura del acto administrativo acusado se desprende que, a la luz del artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, tal acto administrativo no ostenta la naturaleza de acto definitivo en tanto no decide directa o indirectamente el fondo del asunto o hace imposible continuar la actuación, pues en él se hace referencia a la formula adoptada por la UGPP en la resolución RDP 009703 del 13 de marzo de 2017, acto respecto del cual se dispuso que no procede recurso alguno<sup>16</sup>.

Ello significa que el acto administrativo no puede pretenderse nulo ya que el estudio de legalidad del acto escapa del objeto de control judicial al advertirse que la administración en aquella manifestación de su voluntad no produjo efectos jurídicos al administrado, en el sentido de crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones de su titularidad. En tal orden de ideas, comprende esta Judicatura que habrá de relevarse del estudio de fondo de legalidad del acto, procediendo a analizar de fondo el cargo relacionado con la Resolución RDP 009703 del 13 de marzo de 2017.

## **2.3. DEL CASO CONCRETO**

De los documentos obrantes en el expediente, se encuentra probado que el señor José Francisco Blanco Arévalo interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra CAJANAL E.I.C.E. en liquidación sucedida procesalmente por la UAE de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, con el objeto de declarar la nulidad parcial de la Resolución No. UMG 025566 del 12 de febrero de 2012 por medio de la cual se reliquidó la pensión de jubilación, correspondiendo su conocimiento al Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Cúcuta, quien accedió a las pretensiones en sentencia del 27 de abril de 2015 por considerar lo siguiente:

*"En el presente caso, se encuentra demostrado que al demandante José Francisco Blanco Arévalo le es aplicable las normas pensionales contenidas en la ley 32 de 1986, y por remisión expresa de la citada Ley, se aplican las disposiciones que sobre el monto y los factores de liquidación trata la ley 4 de 1966 y el Decreto 1045 de 1978.*

---

<sup>16</sup> Ver numeral undécimo de la parte resolutive de la Resolución. Folio 31 vuelto.

*Conforme lo anterior, la pensión de jubilación del actor debe liquidarse tomando como base el 75 % del promedio mensual obtenido en el último año de servicios, según lo dispone el artículo 4 de la Ley 4 de 1966.*

*(...)*

*[D]e acuerdo con la constancia expedida el 30 de mayo de 2011 por el Coordinador del Grupo de Tesorería del INPEC, durante el último año de servicio, esto es, el 1º de enero al 31 de diciembre de 2008, el demandante devengó los factores salariales de prima de riesgo, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, bonificación por recreación, prima de vacaciones, prima de navidad y prima de servicios (Fl. 28); de igual forma, según constancia expedida el 24 de marzo de 2009 por el Coordinador del Grupo de Tesorería del INPEC (Fl. 14 C.P.2), al actor le fueron cancelados además los factores de sueldo, sobresueldo, bonificación por servicios y sueldo de vacaciones.*

*(...)*

*De la norma antes citada [Art 45 Decreto 1045 de 1978] se desprende que adicional a los factores ya incluidos de asignación básica, sobresueldo y bonificación por servicios prestados, también debe incluirse en la liquidación de la pensión de jubilación el subsidio de alimentación, el auxilio de transporte, la prima de vacaciones, la prima de navidad y la prima de servicios, factores que fueron devengados por el actor en el último año de servicio.*

*(...)*

*[T]ambién resulta pertinente incluir la prima de riesgo y el sueldo de vacaciones en la liquidación de la pensión de jubilación del señor José Francisco Blanco Arévalo.*

*No obstante, en relación con la bonificación por recreación devengada por el demandante, no es posible incluirla en la liquidación de su pensión de jubilación ya que la misma no constituye salario, pues no se trata de una contraprestación directa del trabajo desempeñado por el servidor público, y su objeto fue contribuir en el adecuado desarrollo de uno de los aspectos de la vida del actor, como lo fue la recreación, por lo cual no hay lugar a acceder a lo pretendido por el demandante sobre el particular.*

*(...)*

*En este sentido se ordenará reliquidar la pensión de jubilación del señor José Francisco Blanco Arévalo, conforme lo dispuesto en la Ley 4 de 1966, esto es, teniendo en cuenta el 75 % del promedio mensual obtenido en el último año de servicios, incluyendo sueldo básico, sobresueldo, la bonificación por servicios prestados, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, prima de riesgo, prima de vacaciones, prima de navidad, prima de servicios y sueldo de vacaciones, devengados en el último año de servicios.*

*Por otra parte, en caso que la entidad demandada haya dejado de hacer los descuentos y las deducciones de aportes o cotizaciones para pensión sobre los factores salariales no tenidos en cuenta en el acto administrativo por el cual se reconoció la pensión de jubilación del demandante, lo procedente es efectuar tales descuentos al momento de reconocer el derecho, tal y como lo ha sostenido el Honorable Consejo de Estado<sup>17</sup>, indicando que la referida omisión por parte de la administración no impide el reconocimiento de dichos pagos para efectos pensionales, toda vez que aquellos pueden ser descontados por la entidad cuando se haga el reconocimiento prestacional.*

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, subsección B. Sentencia del 3 de febrero de 2011. Exp. 0670-10. C.P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

*Las diferencias prestacionales. Cabe decir que de las mesadas resultantes a pagar, se deben descontar las sumas de las mesadas ya pagadas y cancelarse el valor de las diferencias pensionales respectivas.*

*El ajuste al valor. Al final la suma diferencial que resulte insoluta deberá ser ajustada al valor como lo dispone el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, y de acuerdo a la fórmula sentada para estos eventos por el Honorable Consejo de Estado:*

$$R = RH \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

*(...)*

*Lo anterior, teniendo en cuenta que para el caso concreto, se trata de pagos sucesivos por lo que la fórmula deberá aplicarse mes por mes, para cada mesada, en cuanto a su diferencia absoluta; por consiguiente, la entidad demandada deberá aplicar la fórmula dada, de manera escalonada, en el sentido que, el mes más antiguo tendrá una actualización mayor al de los subsiguientes mientras que el más reciente tendrá una menor.*

*(...)<sup>18</sup>.*

La sentencia fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander mediante proveído del 14 de abril de 2016, en el cual se consideró:

*"(...)*

*En consecuencia, resulta importante recordar que el H. Consejo de Estado en sentencia de unificación del 25 de febrero de 2016 concluyó que los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional no están enlistados taxativamente, sino que se trata de una mera enunciación. Por lo tanto, debe tenerse en cuenta la totalidad de lo devengado por el trabajador durante el último año de servicios, por ser parte de régimen especial de pensión del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.*

*Así las cosas, es acertado el fallo de primera instancia, en cuanto ordenó reliquidar la pensión ordinaria de jubilación del actor con base en el 75 % de los factores salariales percibidos por este durante el último año de servicios, estos son: i) sueldo básico; ii) sobresueldo; iii) bonificación por servicios; iv) subsidio de alimentación; v) auxilio de transporte; vi) prima de riesgo; vii) prima de vacaciones; viii) prima de navidad; ix) prima de servicios y x) sueldo de vacaciones.*

*(...)<sup>19</sup>.*

En cumplimiento del fallo judicial, la UGPP profirió la Resolución No. RDP 009703 del 13 de marzo de 2017 por medio de la cual reliquidó la pensión de vejez del demandante, en los siguientes términos:

*"[E]l interesado acredita un total de 7,845 días laborados, correspondientes a 1,120 semanas.*

*Que nació el 23 de abril de 1963 y actualmente cuenta con 53 años de edad.*

<sup>18</sup> Folios a 12 del expediente.

<sup>19</sup> Folios 13 a 25 vuelto del expediente

*Que el último cargo desempeñado por el peticionario (a) fue el de TENIENTE.  
Que el(a) peticionario (a) adquirió el status de pensionado (a) el día 15 de marzo de 2007.  
Que de conformidad con lo ordenado por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER es procedente efectuar la siguiente liquidación así:*

<b>AÑO</b>	<b>FACTOR</b>	<b>VALOR ACUMULADO</b>	<b>VALOR IBL</b>	<b>VALOR ACTUALIZADO</b>
2008	ASIGNACIÓN BÁSICA MES	14.913.426,00	14.913.426,00	14.913.426,00
2008	AUXILIO DE ALIMENTACIÓN	450.396,00	450.396,00	450.396,00
2008	AUXILIO DE TRANSPORTE	220.000,00	220.000,00	220.000,00
2008	BONIF. SERV. PRESTADOS	469.547,00	469.547,00	469.547,00
2008	OTROS FACTORES DEC 1158	1.529.667,00	1.529.667,00	1.529.667,00
2008	PRIMA DE NAVIDAD	1.616.757,00	1.616.757,00	1.616.757,00
2008	PRIMA DE SERVICIOS	716.347,00	716.347,00	716.347,00
2008	PRIMA DE VACACIONES	1.492.391,00	1.492.391,00	1.492.391,00
2008	PRIMA ESPECIAL DE RIESGO	3.403.882,00	3.403.882,00	3.403.882,00

*IBL: 2,067,701 x 75.0= \$1,550,776  
(...)<sup>20</sup>.*

*En consecuencia, resolvió en el numeral octavo de la parte resolutive "descontar de las mesadas atrasadas a las que tiene derecho el(a) señor(a) BLANCO AREVALO JOSE FRANCISO, la suma de CUARENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL TREINTA Y SEIS pesos (\$48,799,036.00 m/cte) por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que el pensionado adeuda valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca que los aportes inicialmente descontados deben ser objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se proceda a adelantar su cobro, para lo cual se deberá enviar una copia de la presente resolución al área competente. Igualmente, la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto".*

Posteriormente, a través del oficio No. 201814302325241 del 15 de mayo de 2018, la UGPP en respuesta a la solicitud No. 201850051371232 [por medio de la cual se solicitó expedir acto administrativo mediante el cual se ajuste a derecho la liquidación de aportes ordenados incorporar por la sentencia del juzgado 3 Administrativo de Descongestión de Cúcuta], afirmó que para realizar la liquidación de aportes contemplada en la resolución RDP 009703 del 13 de febrero de 2017 fue aplicada la

<sup>20</sup> Folios 28 a 31 vuelto

fórmula de NUEVO IBL por lo que considerando que el valor actual de la pensión reliquidada del señor JOSE FRANCISCO BLANCO AREVALO es de \$2.227.701,00 arroja como resultado un valor para el afiliado de \$48.799.035,89 y para el empleador un valor de \$146.397.107,67 m/cte., con fundamento en la fórmula aportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adoptada por Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP<sup>21</sup> en el Acta No. 1362 de 20 de enero de 2017, con el objeto de definir la metodología para calcular y realizar la compensación de aportes por factores insolutos (que no hicieron parte del IBC en su momento) o sobre las diferencias de aportes entre lo cotizado y lo que efectivamente debió cotizarse para efectos de propender por la sostenibilidad financiera del sistema pensional, la cual se aplica en los siguientes casos a saber<sup>22</sup>:

- a) Cuando el Ingreso Base de Liquidación pensional utilizado judicial o conciliatoriamente, incluya factores no contemplados dentro del Ingreso Base de Cotización, o sobre los cuales no se hicieron los respectivos descuentos
- b) Cuando en el reconocimiento o en la reliquidación pensional por vía judicial o conciliatoria, se aplica un Ingreso Base de Liquidación diferente a los contemplados en el inciso 3° del artículo 36 y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

En este punto, resulta importante señalar que, tanto el empleador como el trabajador tienen el deber legal de efectuar los aportes a pensión en la proporción que el mismo ordenamiento jurídico dispone; sin embargo, en la medida que en sede jurisdiccional se decida acceder a la reliquidación de una pensión por inclusión de factores salariales distintos a aquellos sobre los cuales se hicieron los respectivos descuentos de ley. Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia de 4 de septiembre de 2014<sup>23</sup> precisó de antaño lo siguiente:

*"Resta precisar que en casos como este en los que el empleado no realizó aportes sobre la totalidad de los factores salariales devengados, la Sala ha concluido que procede el descuento de los aportes correspondientes a los factores cuya inclusión se ordena y sobre los cuales no se haya efectuado la deducción legal.*

*Lo anterior, toda vez que el monto de la pensión de la actora no puede verse afectado por la omisión en que incurrió la entidad empleadora al no efectuar los descuentos que le correspondían con destino a la seguridad social. En este*

<sup>21</sup> Folios 43 a 47 del expediente.

<sup>22</sup> Folios 157 a 170 del expediente.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 4 de septiembre de 2014. Radicado No.: 25000-23-25-000-2006-08455-01(1420-11). C.P.: Gerardo Arenas Monsalve.

*orden, considera la Sala que, en aras de preservar los derechos del pensionado y satisfacer al mismo tiempo la exigencia de la relación entre aportes y pensión que se deriva del acto legislativo No. 01 de 2005, le corresponde a la entidad demandada proceder a descontar las sumas por conceptos de aportes a la seguridad social que no haya efectuado la actora sobre los factores devengados que se ordenen incluir en la base de liquidación.”*

Lo anterior guarda relación con la observancia de los principios de solidaridad y sostenibilidad financiera del sistema pensional, este último incorporado al artículo 48 de la Constitución Política a través del Acto Legislativo No. 01 de 2005, mediante el cual se exige al legislador que cualquier regulación futura del régimen pensional debe preservar el equilibrio financiero del Sistema General de Pensiones<sup>24</sup> con el fin de evitar el déficit pensional y así garantizar que por ningún motivo pueda sustraerse de la obligación de pagar el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho, en pro del cumplimiento de los fines del Estado, quien en virtud del artículo 334 de la Norma Superior debe asegurar el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

Es relevante el modo en que se arbitran recursos provenientes de aportes parafiscales para el financiamiento de prestaciones asistenciales<sup>25</sup> de cara al aseguramiento del pago futuro de las pensiones y fortalecer el equilibrio financiero, admitiendo por un lado los límites en las mesadas pensionales y por otro, la colaboración entre las autoridades administrativas para otorgar garantías pensionales a todos los ciudadanos, pues si las pensiones que se reconocen no tienen como contrapartida que los beneficiarios de ella hubieran aportado sobre todos y cada uno de los factores sobre los que se liquida la prestación, el sistema pensional se desequilibra en razón al enriquecimiento del beneficiario de la pensión en perjuicio de un empobrecimiento del sistema pensional que deberá pagar una pensión sobre unos factores sobre los que no se cotizó.

De forma que, contrario a lo afirmado por el demandante, para atender el principio de sostenibilidad financiera en este caso concreto es procedente realizar los descuentos de aportes o cotizaciones ordenados por el Juez en aras de corregir la inequidad que surge al proferirse una sentencia que reconoce un nuevo IBL con la inclusión de unos factores sobre los que no cotizó en su oportunidad el beneficiario de la pensión<sup>26</sup>. Esto significa

<sup>24</sup> Artículo 1. Acto Legislativo 01 de 2005.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2019

<sup>26</sup> Ver Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, providencia del 22 de noviembre de 2012. Radicado No. 76001-23-31-000-2009-00241-01(1079-11). C.P. Luis Rafael Vergara Quintero. En esa oportunidad el Ponente consideró “La anterior decisión tiene como fundamento el principio de sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, toda vez que el pensionado no puede desconocer que los nuevos factores que se ordenaron incluir dentro de la liquidación de su prestación, eran recursos que, en su momento, se debieron tener en cuenta por la administración para efectuar los aportes mensuales

que no hay lugar a acudir a la norma prescriptiva consagrada en el artículo 817 del Estatuto Tributario, pues tal proceder haría nugatorio el derecho imprescriptible que busca ser protegido con las cotizaciones a pensión, las cuales a su vez garantizan la viabilidad financiera del Sistema General de Pensiones.

Ahora bien, el Juzgado 3 Administrativo de Descongestión del Circuito de Cúcuta en la sentencia proferida el día 27 de abril de 2015 autorizó, de manera genérica, hacer los descuentos y las deducciones de aportes o cotizaciones para pensión sobre los factores salariales al momento de reconocer el derecho. De forma tal que, la unidad debía garantizar la existencia tanto de correspondencia entre los factores respecto de los que se hacen aportes y sobre los que se ordena realizar la liquidación de la pensión, como de identidad entre unos y otros, por lo que era dable para la entidad financiera acudir a la fórmula adoptada como metodología para el cálculo de los aportes a cargo del pensionado. En otras palabras, la metodología funcionó como la herramienta para lograr determinar la suma a descontar.

De acuerdo con el Acta No. 1362 de 2017, el correcto entendimiento de la fórmula  $PA_{cal} = P_f - P_h$ , para los casos en los que en el reconocimiento o en la reliquidación pensional por vía judicial se aplica un IBL diferente al contemplado en la Ley 100 de 1993, es el siguiente:  $P_f$  corresponde a pensión reconocida con salario excepcional, mientras que  $P_h$  es la pensión hipotética.

Ahora, la reserva matemática a la fecha del cálculo resulta de aplicar  $RM_{cal} = PA_{cal} * FA$ , en donde FA es el factor actuarial utilizado para el cálculo de las reservas matemáticas a la edad actuarial a la fecha de cálculo, de acuerdo con el número de mesadas anuales correspondientes (13 ó 14), la edad y el género del beneficiario de pensión. Una vez obtenida, se determina la reserva proporcional a cargo del trabajador  $RPw = 0,25 ** RM_{cal}$

No obstante, el demandante discutió la inclusión de la asignación básica en la metodología del cálculo para la deducción en la mesada por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados como lo hizo la demandada al señalar que *"la diferencia entre la mesada calculada incluyendo los factores no contemplados en el ingreso base de cotización, y la mesada pensional que se hubiera liquidado de acuerdo con el ingreso sobre el cual se cotizó ambas cifras expresadas en pesos de la fecha de cálculo"*.

---

al Sistema, pues con base en ellos se está disponiendo la liquidación de la pensión y la entidad pagadora de la pensión no puede realizar un pago sobre factores no cotizados, toda vez que la obligación de pago se deriva de los aportes con que cuenta y que fueron los que efectuó el trabajador durante su vida laboral."

Del análisis integral de la resolución No. RDP 009703 del 13 de marzo de 2017, con el oficio No. 201814302325241 de 15 de mayo de 2018 -a través del cual se explica la fórmula empleada-, observa el Despacho que la UGPP no sustrajo *la mesada calculada incluyendo los factores no contemplados en el ingreso base de cotización, y la mesada pensional que se hubiera liquidado de acuerdo con el ingreso sobre el cual se cotizó ambas cifras expresadas en pesos de la fecha de cálculo*, en tanto no dio aplicación al procedimiento dispuesto para los casos en los que el IBL pensional utilizado judicial o conciliatoriamente, incluya factores no contemplados dentro del IBC, sino para aquellos en los que se reliquida la pensión por vía judicial con un IBL diferente a los de la Ley 100 de 1993, razón por la cual, el cargo no está llamado a prosperar.

## **2.4. CONCLUSIONES**

Habiendo sido estudiado el concepto de nulidad en que la parte actora fundamentó sus pretensiones sin que prosperara, encuentra el Despacho que hay lugar a denegar las pretensiones de la demanda, tal como se consignará en la parte resolutive de esta providencia, previo a resolver sobre la condena en costas.

## **3.- COSTAS**

En la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es una constante que se ventilen asuntos de interés público, razón por la cual habría lugar a suponer que no hay condena en costas. No obstante, según la Sentencia del Consejo de Estado Sección Cuarta, Sentencia 050012333000 2012 00490 01 (20508), agosto 30/16, se indicó que la administración tributaria no está exonerada de la condena en costas por el mero hecho de que la función de gestión de recaudo de los tributos conlleve de manera inherente un interés público.

Por otro lado, se tiene que La condena en costas, su liquidación y ejecución se rige por las normas del CGP<sup>27</sup>. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas<sup>28</sup>, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse en costas a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca que se causaron y se condenará exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada dentro del proceso.

---

<sup>27</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

<sup>28</sup> Artículo 365 del Código General del Proceso.

Luego, es preciso destacar que no es de recibo la exigencia de que se aporte al expediente una factura de cobro o un contrato de prestación de servicios que certifique el pago hecho al abogado que ejerció el poder, debido a que i) las tarifas que deben ser aplicadas a la hora de condenar en costas ya están previstas por el Acuerdo No. PSAA16-10554 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura; ii) para acudir este proceso debe acreditarse el derecho de postulación y iii) el legislador cobijó la condena en costas aun cuando la persona actuó por sí misma dentro del proceso, basta en este caso particular con que esté comprobado en el expediente que la parte vencedora se le prestó actividad profesional, como sucede en el presente caso (f.151). Por tanto, se condenará en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

#### **FALLA**

**PRIMERO.- Negar** las pretensiones de la demanda presentada por el señor JOSÉ FRANCISCO BLANCO ARÉVALO en contra de la U.A.E. GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, atendiendo a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO.- CONDENAR** en costas a la parte vencida.

**TERCERO.- MEDIDAS ADOPTADAS PARA HACER POSIBLES LOS TRÁMITES VIRTUALES (DECRETO 806 DE 2020):**

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

Para los efectos pertinentes, es indispensable escribir en el espacio "ASUNTO" de los mensajes virtuales los 23 dígitos de radicación del proceso, pues sin esta identificación del asunto no será posible darle trámite. Igualmente, debe enviar archivos en formato DOC, DOCX, o PDF livianos Max 500 k, - verificar que los PDF no

tengan páginas en blanco y que tengan calidad para envío por correo, con el fin de que se pueda dar expedito trámite a lo enviado-.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso<sup>29</sup> y 3 del Decreto 806 de 2020<sup>30</sup>, las partes deben enviar toda comunicación dirigida a este proceso al Despacho y a las demás partes mediante los correos electrónicos suministrados que se ponen en conocimiento:

JOSÉ FRANCISCO BLANCO ARÉVALO: [edgarfdo2010@hotmail.com](mailto:edgarfdo2010@hotmail.com)

UGPP: [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co)

El apoderado de la entidad informa en el escrito de alegatos de conclusión el correo [jfcamacho@ugpp.gov.co](mailto:jfcamacho@ugpp.gov.co)

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

La atención al público se presta de manera telefónica en el número **3134895346** de lunes a viernes entre las 8:00 a. m. y la 1:00 p. m. y las 2:00 p. m. y 5:00 p. m.

**CUARTO.-** En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes, **ARCHÍVESE** el expediente, previa devolución de remanentes, si a ello hubiere lugar.

## **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**JUEZ**

<sup>29</sup> **CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO ARTÍCULO 78. Deberes de las partes y sus apoderados.** Son deberes de las partes y sus apoderados: 14. Enviar a las demás partes del proceso después de notificadas, cuando hubieren suministrado una dirección de correo electrónico o un medio equivalente para la transmisión de datos, un ejemplar de los memoriales presentados en el proceso. Se exceptúa la petición de medidas cautelares. Este deber se cumplirá a más tardar el día siguiente a la presentación del memorial. El incumplimiento de este deber no afecta la validez de la actuación, pero la parte afectada podrá solicitar al juez la imposición de una multa hasta por un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv) por cada infracción.

<sup>30</sup> **DECRETO 806 DE 2020. ARTÍCULO 3. Deberes de los sujetos procesales en relación con las tecnologías de la información y las comunicaciones.** Es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos. Para el efecto deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial. Identificados los canales digitales elegidos, desde allí se originarán todas las actuaciones y desde estos se surtirán todas las notificaciones, mientras no se informe un nuevo canal. Es deber de los sujetos procesales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 78 numeral 5 del Código General del Proceso, comunicar cualquier cambio de dirección o medio electrónico, so pena de que las notificaciones se sigan surtiendo válidamente en la anterior. Todos los sujetos procesales cumplirán los deberes constitucionales y legales para colaborar solidariamente con la buena marcha del servicio público de administración de justicia. La autoridad judicial competente adoptará las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

**Firmado Por:**

**ANA ELSA AGUDELO AREVALO  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA**

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:  
**06eef0a20beb1e8aa678b0370b510e0c2193db3c082f12a1f907c229cbbff173**  
Documento generado en 07/09/2020 11:27:39 p.m.