



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

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil veintiuno (2021).

Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-TRIBUTARIO
Radicación:	110013337042 2019-00289 00
Demandante:	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
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:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirección virtual de notificaciones:
correocertificado@minhacienda.gov.co
notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co

Demandada:

Unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social –UGPP, dirección virtual de notificaciones:
notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co / apulidor@ugpp.gov.co

OBJETO

DECLARACIONES

La parte actora solicita que se declare:

1. Declarar la nulidad de la resolución No. RDP 011897 del 23 de marzo de 2017 la cual impone al Ministerio de Hacienda, la obligación de pagar la suma de \$16.259.522 por concepto de aporte patronal.
2. Declarar la nulidad de la resolución No. RDP 018130 del 14 de junio de 2019 que confirma lo señalado en la resolución RDP 011897, luego de interponer recurso de reposición.
3. Declarar la nulidad de la resolución No. RDP 022120 del 25 de julio de 2019 que resuelve recurso de apelación interpuesto a la resolución RDP 011897 y confirma.
4. A título de restablecimiento del derecho y como consecuencia de las anteriores declaraciones, ordenar a la Unidad Administrativa Especial de la UGPP abstenerse de efectuar el cobro ordenado en los actos administrativos demandados y que emita un acto administrativo de reliquidación pensional de la causante, para que permita al Ministerio conocer los antecedentes que dan origen y verificar los periodos que se pretenden cobrar.

5. FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

1. El 23 de marzo de 2017, mediante resolución No. RDP 011897, la Unidad Administrativa Especial de la UGPP en cumplimiento de fallo judicial reliquidó pensión de vejez de la señora María Cecilia Rivas de Díaz y ordenó cobrar al Ministerio la suma \$16.259.522 por concepto de aporte patronal.
2. El 6 de junio de 2019 el Ministerio de Hacienda presentó recurso de reposición, en subsidio de apelación, contra dicho acto administrativo, solicitando precisar en detalle los factores que sirvieron de fundamento para expedir el acto.
3. Estas solicitudes fueron resueltas de manera desfavorable el 14 de junio de 2019 bajo el radicado No. RDP 018130 y bajo radicado No. RDP 022120 con fecha 25 de julio de 2019 respectivamente.
4. El acto administrativo que resuelve recurso de apelación fue notificado personalmente el 02 de agosto de 2019.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Normas violadas de rango supra legal:

- Artículos: 29, 83 y 209

Normas violadas de rango legal:

- Ley 1437 de 2011: artículo 3

Jurisprudencia:

- Sentencia T-1341 de 2001
- Sentencia T- 460 de 1992

Concepto de violación:

Primer Cargo: violación del debido proceso en la determinación de la obligación impuesta al MHCP.

Sostiene que la actuación administrativa que se resolvió mediante los actos demandados es violatoria del derecho al debido proceso por cuanto el deudor desconoce los fundamentos de hecho y de derecho que motivan los actos administrativos. Precisa que se omitió la entrega de información de soporte de la reliquidación de aportes efectuada, impidiendo al empleador verificar los datos contenidos en los actos administrativos y ejercer en debida forma su derecho a la defensa.

Añade que la obligación objeto de orden de cobro se fundamenta en un proceso judicial que el ahora demandante desconoce y del que no fue parte, por lo que no conoce los factores salariales tenidos en cuenta para la reliquidación pensional.

1.2. OPOSICIÓN

El apoderado judicial de la Unidad Administrativa Especial de la UGPP se manifiesta frente a los hechos de la siguiente manera:

1. Hecho 1 parcialmente cierto por cuanto en la resolución RDP 011897 no se ordenó al Ministerio de manera definitiva al pago de la obligación, sólo se ordenó enviar copia de la misma al área interna de la UGPP.
2. Hechos 2 y 3 son ciertos.
3. Hecho 4, no es cierto, mediante los recursos interpuestos el Ministerio solicitó en primer lugar revocar la resolución atacada y en segundo lugar interpuso recurso de apelación.

4. Hecho 5, no es cierto. La UGPP resolvió las dudas radicadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera clara.
5. Hechos 6 y 7 son apreciaciones subjetivas del demandante, sin embargo la UGPP aclara que esta entidad ha actuado conforme a la normatividad aplicable al caso y corresponde al Ministerio demostrar el pago de los aportes patronales.

En cuanto a las pretensiones, la Unidad Administrativa Especial de la UGPP se opuso a todas y cada una de las pretensiones argumentando que las mismas carecen de sustento legal y constitucional. No obstante propuso las siguientes excepciones:

EXCEPCIONES:

1.-Falta de competencia:

Conforme al artículo 43 del CPACA y otras disposiciones de orden jurisprudencial, este despacho no tiene competencia para conocer del presente proceso ya que el acto demandado corresponde a un acto administrativo de trámite y no definitivo el cual no ha surtido ningún efecto ni ha causado un daño que se deba reparar.

2.-Prescripción:

Debe declararse prescritas todas aquellas pretensiones que se hayan incoado y sobre las cuales opere el fenómeno prescriptivo

Las excepciones previas propuestas por el demandado fueron resueltas por este despacho mediante auto de fecha 15 de diciembre de 2020, en el que se declararon no probadas por las razones expuestas en la parte motiva del mismo.

EXCEPCIONES DE MÉRITO:

1.- Debida motivación al determinar correctamente los aportes patronales que debe realizar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en favor del Sistema de Seguridad Social en Pensiones:

Aunque le corresponde al Ministerio la carga probatoria sobre la pretensión de falsa motivación de los actos demandados, la UGPP manifiesta que no ha violado el debido proceso en el presente asunto ya que esta entidad dio a conocer de manera oportuna y en debida forma todos los actos administrativos que hoy son demandados y mediante los cuales se resolvieron todos los puntos de inconformidad expuestos por la parte demandante.

De manera puntual, en los actos administrativos que resuelven recurso de reposición y apelación, la UGPP motivó de manera suficiente la obligación a cargo del Ministerio de Hacienda, dedicó todo un capítulo a explicar la formula aritmética utilizada, la cual fue aportada por el mismo Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para calcular el valor de los aportes a su cargo y sobre los cuales no efectuó las respectivas cotizaciones.

2.- Imposibilidad constitucional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de sustraerse de la obligación de cotizar al sistema general de pensiones en virtud del principio de sostenibilidad financiera:

En el proceso promovido por María Cecilia Rivas de Díaz en contra de la UGPP, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que el ingreso base de cotización de la pensión de la causante debía comprender otros factores salariales a los ya liquidados, razón por la que la UGPP, como entidad responsable de realizar la reliquidación pensional, efectuó el cobro de los aportes no pagados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como empleador de la causante, ya que resultaría contrario a la constitución que el Ministerio pretenda exonerarse del pago de los aportes que debió cancelar para que el trabajador pudiese obtener el derecho pensional reclamado.

3.-Obligación del empleador de realizar aportes al sistema de seguridad social:

La ley 100 de 1993 estableció al empleador la carga de cotizar sobre los factores salariales que son tomados en cuenta para el pago de las pensiones, aquí se incluye los nuevos factores salariales resultado de la reliquidación pensional de la señora María Cecilia Rivas de Díaz, sobre esto el Ministerio como empleador, debe pagar el 75% y el 25% restante debe ser asumido por el trabajador.

4.-Presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos por la entidad de pensiones:

Los actos administrativos emitidos por la UGPP y hoy demandados por el Ministerio de Hacienda, fueron expedidos dentro de las facultades legales otorgadas por el decreto 169 de 2008, decreto 5021 de 2009, decreto 4269 de 2001, la ley 100 de 1993 y demás normas concordantes que facultan a la UGPP como entidad encargada de prestar este servicio, no sólo a realizar la adecuada re liquidación pensional sino también cobrar los dineros adeudados por el empleador a través de los mecanismos jurídicos establecidos en la Ley.

Por lo anterior, al encontrarse amparados dichos actos administrativos de presunción de legalidad, corresponde a la parte demandante la carga probatoria de desvirtuar dicha presunción.

5.-Excepción innominada.

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.3.1. PARTE DEMANDANTE

La parte demandante reitera que la UGPP ha vulnerado su derecho al debido proceso al surtir un cobro coactivo sin antes agotar la etapa administrativa de cobro persuasivo, ya que al realizar un cobro coactivo significa que la obligación se encuentra en firme, de igual manera asegura procede la nulidad por expedición irregular del acto administrativo al ser omitida la determinación de valores a cobrar. Argumenta que esto no significa que el Ministerio pretenda sustraerse de su obligación de realizar aportes al Sistema de Seguridad Social como lo afirma la demandada, sino que pretende que le sea reconocido su derecho de conocer plenamente los antecedentes administrativos que soportan la cuantificación económica de dicha obligación antes de pagarla.

1.3.2. PARTE DEMANDADA

Para el momento en que los actos administrativos fueron emitidos era imposible para la UGPP exonerar la responsabilidad del empleador, en cuanto al pago de aportes patronales, sin embargo, en cumplimiento al artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019, esta obligación fue suprimida. Lo anterior no implica que la administración haya cometido un error al momento de proferir lo actos demandados, pero en razón al Decreto Ley que surge con posterioridad esta obligación se suprime.

1.4. PROBLEMA JURÍDICO

¿Los actos demandados adolecen de falta de motivación en tanto no explican cómo se estableció la suma que debe pagar por aportes la parte actora al SGSS en pensiones?

Tesis de la parte demandante: Sostiene que los actos demandados son violatorios del debido proceso por haber sido expedidos irregularmente y sin motivación suficiente, de manera que al desconocer los fundamentos de hecho y de derecho que motivaron la liquidación de los aportes, se le impidió a la cartera ministerial demandante el ejercicio del derecho de defensa y contradicción.

Tesis de la parte demandada: Argumenta que existe la obligación en cabeza del empleador de cotizar sobre los factores salariales que deben ser tomados en cuenta para el pago de la pensión. Con ocasión a esta obligación y en cumplimiento del fallo judicial se ordenó reliquidar la pensión de vejez y cobrar a la

demandante el pago de los aportes no efectuados, a través de las herramientas previstas por el legislador para recaudar las obligaciones creadas a su favor para no generar detrimentos patrimoniales en contra del Sistema que fue dispuesto para asegurar la estabilidad económica y financiera.

Tesis del despacho: Sostendrá que le asiste razón a la entidad demandada en cuanto a que la ley es la fuente de la obligación impuesta al actor, concretamente en los artículos 17 y 22 de la ley 100 de 1993, sin embargo la prestación exigida al empleador como obligado en los actos administrativos demandados es invalida en tanto las resoluciones carecen de motivación suficiente y con ello se dejan de hacer efectivas las garantías propias del debido proceso administrativo.

Para sustentar esta tesis el despacho acudirá a los siguientes argumentos: i) la obligatoriedad de las cotizaciones a los regímenes del sistema general de pensiones a cargo de los empleadores; ii) la debida motivación de la liquidación oficial de los aportes; y iii) el procedimiento aplicable a la expedición de liquidaciones de aportes al Sistema de la Protección Social por parte de la UGPP.

CONSIDERACIONES

DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

La parte demandada presentó las excepciones fondo (i) "*Debida motivación*"; (ii) la "*Imposibilidad constitucional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de sustraerse de la obligación de cotizar*";; (iii) "*Obligación del empleador de realizar aportes*"; (iv) "*Obligación del empleador de realizar aportes*"; (v) "*Presunción de legalidad de los actos administrativos*"; y (vi) "*innominada*".

Con respecto a estos cuestionamientos que el apoderado de la parte pasiva presentó como excepciones de mérito, no serán estudiados de manera separada en razón a que, al tenor de la manera como fueron planteados, constituyen verdaderamente argumentos de defensa, mas no excepciones en estricto sentido. Al respecto, el Consejo de Estado manifestó:

"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 contra derecho del demandado, preexistente al proceso y susceptible generalmente de ser reclamado, a su vez, como acción" ¹

(Subrayado fuera del texto original).

Por lo anterior, aquellas excepciones habrán de resolverse al momento de analizar y decidir el fondo del asunto, como argumentos de defensa de la parte.

ARGUMENTOS DE APOYO A LA TESIS DEL DESPACHO

Obligatoriedad de las cotizaciones al régimen del sistema general de pensiones a cargo de los empleadores

De conformidad con los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, es obligación del Estado ejercer la dirección, coordinación y control para garantizar que la Seguridad Social se sujete a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, de manera que en Colombia todas las personas tengan acceso a ese servicio público. Por su parte, de conformidad con el preámbulo y el artículo 363 de la Carta, la justicia como fin del Estado y los principios de eficiencia, progresividad y equidad tributaria limitan el orden jurídico en la materia y llaman a todos los cotizantes obligatorios, según su capacidad contributiva, a aportar a la financiación del sistema que garantice el servicio público de la Seguridad Social.

A su vez, la Seguridad Social se entiende también como un derecho irrenunciable cuya materialización requiere del desarrollo legal y de la implementación de políticas encaminadas a obtener los recursos necesarios para su efectividad. En virtud de lo anterior, a través de la ley 100 de 1993 se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, que tiene por fin amparar prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios², para garantizar los derechos a la vida, la salud y la dignidad humana a las personas y a la comunidad en su conjunto ante ciertas contingencias sobrevinientes que les afecten. El Sistema está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y algunos servicios sociales complementarios³.

¹CONSEJO 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.

² Artículo 1, Ley 100 de 1993.

³ Artículo 8, Ley 100 de 1993.

La normativa *ibídem* materializa los principios de universalidad y solidaridad previstos en la Carta al establecer *i)* que el Sistema General de Pensiones se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional⁴ y que deben afiliarse de manera obligatoria todas las personas naturales vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos⁵; y *ii)* que todo colombiano participará del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien en condición de afiliado al régimen contributivo o subsidiado, o bien temporalmente como participante vinculado⁶, y que los afiliados obligatorios al régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes, cuales deben cotizar al régimen contributivo en razón a su capacidad de pago⁷.

En este mismo sentido, la Ley 100 de 1993 definió los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en su artículo segundo de la siguiente manera:

“a. EFICIENCIA. Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente;

b. UNIVERSALIDAD. Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida;

c. SOLIDARIDAD. Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo.

Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables.”

Cuestionándose la Corte Constitucional sobre estos principios ha señalado, respecto de la eficiencia, que no se limita a la adecuada atención, sino que además debe referirse a la continuidad de la prestación del servicio, pues a su juicio, debe ser una característica de la gestión que implica, necesariamente, la relación entre el beneficiario y el sistema y su sostenibilidad financiera.⁸

En cuanto a la universalidad, expresó que se debe garantizar el acceso de todos los habitantes a la seguridad social, en la medida que se encuentra entrañablemente vinculado con el principio de igualdad. Luego, se deben incluir al

⁴ Artículo 11, Ley 100 de 1993.

⁵ Artículo 15, Ley 100 de 1993.

⁶ Artículos 153, 156 literal b) y 157, Ley 100 de 1993.

⁷ Artículos 155 y 203, Ley 100 de 1993.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-235-2002. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

sistema los grupos más desfavorecidos o de especial protección en calidad de beneficiarios⁹, y se deben afiliar en calidad de cotizantes a todos aquellos que tengan capacidad contributiva, en procura de la financiación del sistema.

Por último, frente a la solidaridad, se reiteró que permite la realización de la Seguridad Social en sí misma en cuanto se requiere la participación obligatoria para contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica el deber de cotizar no sólo para poder recibir los distintos beneficios sino para preservar el sistema en su conjunto.¹⁰

Ahora bien, dado el deber constitucional impuesto al Estado para garantizar el derecho a la seguridad social, se admitió por parte de la citada Corporación la exigencia de una prestación adicional por parte de entidades que han cumplido con todas las obligaciones previstas en la legislación, pues se impone un compromiso sustancial mayor por parte del Estado y de los empleadores.¹¹

Cabe señalar que la Ley 100 de 1993 también estableció como pilares del servicio público esencial, entre otros, el principio de Unidad, que definió como *la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social* y el principio de Participación como *la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto*.¹²

Así mismo, con la expedición de esta Ley, alrededor de la aplicación de la norma, se prescribió el principio de la progresividad (parágrafo artículo 2) -por el cual el legislador no puede desmejorar los beneficios establecidos en la normatividad- encuentra fundamento no solo en el parágrafo del citado artículo segundo, en el que se establece que “la seguridad social se desarrollará en forma progresiva, con el objeto de amparar a la población y la calidad de vida”, sino también en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece que los Estados Parte deben adoptar medidas económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente por todos los medios apropiados (inclusive la adopción de medidas legislativas) la plena efectividad de los derechos en él reconocidos.¹³

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-774-2015. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-529 de 2010. M.P.: Mauricio González Cuervo.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-529 de 2010, M.P.: Mauricio González Cuervo. C-082-2008, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. T-005-1995, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹² Artículo 2 de la Ley 100 de 1993.

¹³ Artículo 2 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Ley 74 de 1968.

Es por ello que, una vez alcanzado un determinado nivel de protección en materia de derechos sociales, no es dable disminuir la cobertura en virtud de la presunción de inconstitucionalidad de todo retroceso y, en consecuencia, la necesidad de realizar un juicio riguroso de constitucionalidad.¹⁴

Ahora bien, la Ley 100 de 1993, en virtud de la transición normativa, también previó el principio de la Favorabilidad que desarrolló como un derecho para los trabajadores (privados u oficiales), funcionarios, empleados y servidores público, en el sentido de dar aplicación a cualquier norma en ella contenida y que le sea favorable ante disposiciones anteriores sobre el mismo asunto, siempre que se someta a la totalidad de disposiciones de la misma ley¹⁵, lo que se traduce en la sujeción necesaria al principio de inescindibilidad¹⁶, considerado como un límite a la aplicación normativa fragmentada pues se exige la aplicación integral de la nueva ley, con el fin de evitar que el derecho pensional sea regido por dos regímenes distintos, el anterior y el actual.¹⁷

A pesar de lo anterior, jurisprudencialmente, en desarrollo del régimen de transición, se ha aceptado la coexistencia de las disposiciones normativas antiguas y nuevas en asuntos de Seguridad Social en Pensión, entendiéndose que debe aplicarse la fijación de la base salarial de la pensión conforme lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 y el monto según la Ley 33, cuando de ello resulte un mejor derecho que si se aplicara integralmente la norma anterior.¹⁸

Por su parte, el principio de sostenibilidad financiera en el sistema pensional fue 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 Pensiones¹⁹ 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, cual en virtud del artículo 334 de la Norma Superior, debe asegurar el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

En concordancia con lo anterior, el Acto Legislativo No. 03 de 2011, modificó el artículo 334 de la Constitución Política y estableció, entre otras cosas, que *“la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro*

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-038 de 2004 M.P.: Eduardo Montealegre Lynett. Sentencia C-228 de 2011, M.P.: Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁵ Artículos 11, 36 y 288.

¹⁶ Quintero Sepúlveda, Álvaro. (2011). Pensiones del Sector Público: La transición Continua. Jurisprudencia de las Altas Cortes. Bogotá. Librería Jurídica Sánchez R. LTDA., tercera Edición.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Consejo de Estado, sección segunda. Sentencia del 18 de febrero de 2010. Radicado 25000-23-25-000-2003-07987-01 (0836-08), C.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

¹⁹ Artículo 1. Acto Legislativo 01 de 2005.

de sus competencias, en un marco de colaboración armónica” y en todo caso, se mantiene la prevalencia de los derechos fundamentales que deben ser protegidos por las autoridades administrativas, sin que puedan negar su protección efectiva invocando la sostenibilidad fiscal. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-227 de 2004 señaló:

"La Corte comparte el argumento acerca de que la escasez de recursos y la necesidad de avanzar progresivamente en la concesión de algunos beneficios, de acuerdo con la disponibilidad económica, pueden obligar a delimitar el ámbito de aplicación de un beneficio o el espectro de beneficiarios. Sin embargo, considera importante aclarar que en los casos en los que se aduzca la escasez de medios para negar el acceso a un derecho a grupos vulnerables es necesario que la argumentación no se reduzca a afirmaciones genéricas acerca de la limitación de los recursos económicos. Cuando se trata de establecer diferenciaciones que comprometen los derechos de los grupos específicos más débiles de la sociedad, el Estado corre con la carga de la argumentación para demostrar específica y realmente que era efectivamente conducente establecer una determinada diferenciación. En otras palabras, en un caso como el presente, en el que se excluye a los inválidos que superen la edad de 18 años del goce del beneficio, las afirmaciones genéricas acerca de la sostenibilidad del sistema pensional, carentes de argumentos y soportes específicos, son absolutamente insuficientes para justificar un trato desigual a la luz de la finalidad que orienta a la norma acusada. (...) La Corte es consciente de que la determinación del ámbito de aplicación de un derecho tiene efectos económicos, tal como lo indica el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, ello no constituye per se un fundamento válido para que, una vez que el legislador adoptó la decisión de avanzar en la protección de las personas afectadas por una invalidez física o mental, en condiciones rigurosas y excepcionales, se excluya del beneficio a uno de los grupos de personas discapacitadas más débiles de la sociedad y más vulnerables dentro de la población objetivo definido por el propio legislador, cuya invalidez no les permite realizar de manera autónoma actividades básicas de supervivencia."

(Subrayado del Despacho).

Es así como la Corte Constitucional en sentencia C-110 de 2019, fijó tres razonamientos alrededor de la relación entre la sostenibilidad financiera en materia pensional y la sostenibilidad fiscal como un criterio orientador de la actividad del Estado para asegurar la realización de los derechos fundamentales y promover un comportamiento responsable, transparente y disciplinado alrededor del desempeño macroeconómico confiable del país.²⁰

El primero, consiste en que la obligación de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional se refleja en las reglas especiales para el reconocimiento de pensiones establecidas en el propio artículo 48 de la Constitución. Tales reglas se encaminan a evitar los desequilibrios producidos por el otorgamiento de mesadas en cuantías excesivas que no correspondan a lo efectivamente cotizado, que establezcan privilegios injustificados o que desconozcan el régimen legal bajo el que se causó el derecho.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-258 de 2013.

El segundo, tendiente a afirmar que la sostenibilidad financiera del sistema pensional, supone la adecuada correspondencia entre los recursos que ingresan al sistema de seguridad social y los recursos que deben destinarse a la protección de las personas que han asegurado su contingencia de vejez. En este sentido, es relevante el modo en que se arbitran recursos provenientes de aportes parafiscales para el financiamiento de prestaciones asistenciales, tal y como ocurre con aquellas que se cubren con cargo a la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

Finalmente refiere que la sostenibilidad fiscal como criterio orientador, instrumental y adjetivo de la actuación de las ramas del poder, disciplina la administración de las finanzas públicas a fin de que sea posible que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos.

En este orden de ideas, la importancia de la sostenibilidad financiera radica no solo en asegurar el pago futuro de las pensiones sino también en 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 bien, zanjado lo anterior, corresponde ahora precisar que, en desarrollo de los principios estudiados en precedencia, en la ley 100 de 1993 artículo 17 se regularon las cotizaciones al Sistema General de Pensiones, estableciendo para el empleador la obligación de efectuar las cotizaciones de los empleados con base en el salario que aquellos devenguen hasta el momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez.²¹

A su turno, el artículo 22 de la Ley 100 de 1993, expresamente prevé la obligación del empleador en cuanto al pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en pensiones, respondiendo por la totalidad de los aportes, aun en el evento de que no hubiere efectuado el descuento al trabajador. Sobre el particular, la Corte Constitucional reiteró:

"A cargo del empleador recae la responsabilidad de cancelar los aportes a su cargo, y los de sus trabajadores. Esta obligación solo finaliza cuando el trabajador: (i) cumpla con las condiciones exigidas por la ley para la obtención de su pensión

²¹ "Artículo 17 Ley 100 de 1993. OBLIGATORIEDAD DE LAS COTIZACIONES. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen. La obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente. Lo anterior sin perjuicio de los aportes voluntarios que decida continuar efectuando el afiliado o el empleador en los dos regímenes."

*mínima de vejez, (ii) cuando en razón de la pérdida de capacidad laboral obtenga pensión de invalidez, o (iii) cuando obtenga la pensión de forma anticipada. Ahora bien, la omisión del empleador en el aporte de las cotizaciones al sistema, no puede ser imputada al trabajador, ni podrá derivarse de ésta consecuencias adversas. Estos resultados negativos se traducen en la no obtención de la pensión mínima, la cual se configura como una prestación económica que asegura las condiciones mínimas de subsistencia, y pondría en riesgo los derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana y seguridad social del trabajador.*²²

Con el fin de hacer efectivo el pago de los aportes en casos de incumplimiento, en el artículo 24 de la ley ibídem, se prescribió la facultad de las entidades administradoras de pensiones de ejercer las acciones de cobro que debe adelantar ante el incumplimiento de las obligaciones del empleador, previo a la expedición de una Liquidación Oficial a través de la cual determine la obligación tributaria concreta, en términos de certeza, exigibilidad y claridad a efectos de que preste mérito ejecutivo

En este sentido, mediante el Decreto 2633 de 1994 se reglamentó el procedimiento de cobro coactivo que debe adelantarse ante el empleador moroso en el pago de los aportes a pensión. No obstante, debe señalarse que, a la luz del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019, mediante el cual se adicionó un párrafo al artículo 17 de la Ley 100 de 1993, fueron suprimidos los trámites y procedimientos de cobro de las deudas a cargo de las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, por concepto de aportes insolutos derivados de las reliquidaciones de pensiones ordenadas en fallos judiciales. Por lo tanto, a partir de la entrada en vigencia de aquella normativa, no hay lugar a desarrollar los procedimientos administrativos de cobro coactivo sino apenas los reconocimientos contables entre la entidad deudora y la UGPP y las correspondientes anotaciones en sus estados financieros. Como se puede comprender de aquel cambio normativo, la supresión se limita al cobro, mas no a la actuación de determinación que debe adelantar la administradora pensional.

Precisado lo anterior, es claro que la fuente normativa en virtud de la cual el empleador debe pagar aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones para solventar la garantía y cubrimiento de los derechos pensionales de los trabajadores se encuentra en la ley, concretamente en los artículos 17 y 22 de la ley 100 de 1993, cuales atienden al carácter especial del derecho fundamental a la seguridad social en pensiones, al tenor del cual surge una categoría especial de contribuciones fundada en los principios rectores en materia de Seguridad Social en Pensiones y en el principio constitucional de Sostenibilidad financiera y fiscal.

²² Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2017. M.P.: Iván Humberto Escrucería Mayolo.

Por lo anterior, en criterio del despacho no puede negarse el reconocimiento de la pensión al trabajador con el derecho adquirido porque la entidad administradora de pensiones encargada de reconocerla está en el deber de exigir al empleador la cancelación de los aportes, a través de las acciones de cobro y efectivizar la ejecución de la liquidación que determine el valor adeudado, sin que le sea dable hacer recaer sobre el empleado y sus derechos laborales las consecuencias que se puedan derivar de la mora del empleador en el pago de los aportes pensionales, ni alegar en su favor su propia negligencia en la implementación de las acciones de cobro.

Debida motivación de los actos administrativos de liquidación de aportes

La falta de motivación fue prevista por el legislador en el artículo 137 del CPACA bajo la causal de expedición en forma irregular. *Este vicio de procedimiento por parte de la autoridad administrativa corresponde a la omisión en el cumplimiento de su deber de motivar los actos administrativos que expide, de conformidad con el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Carta²³, que es un derecho fundamental y por lo tanto de aplicación inmediata, que debe ser garantizado en las actuaciones que adelanta la administración.*

En ese mismo sentido, como un límite a las facultades discrecionales de la administración, el legislador previó en el artículo 42 del CPACA que las decisiones administrativas deben contener los motivos de hecho y de derecho que las justifican, teniendo en cuenta el ejercicio a la defensa y contradicción del particular afectado, que puede expresar sus opiniones y requerir que se decreten pruebas previo a que se adopte la decisión por parte de la autoridad.

A este respecto, ha establecido el Consejo de Estado que la motivación se relaciona inherentemente con la justificación de la decisión administrativa que debe tener lugar en el marco de criterios de *legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable*, al punto de que de los motivos del acto administrativo se puedan predicar la certeza, claridad y objetividad: *"[l]os motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que:*

²³ En este sentido ver consideraciones de la Corte Constitucional en Sentencia SU 250 de 1998, según la cual *"un acto administrativo sin motivación alguna o con una motivación manifiestamente insuficiente, carece de validez constitucional y legal, al no expresar las causas tácticas y jurídicas que determinan su adopción."*

inspiraron la producción de los mismos”²⁴.

En ese sentido, la liquidación de los aportes que se ordenan pagar mediante actos administrativos de determinación oficial, debe contener los fundamentos fácticos y jurídicos necesarios y suficientes a fin de que el contribuyente conozca las razones de ser de la decisión liquidatoria que se le impone.

De manera que, para determinar si se ha omitido o no la motivación del acto, el examen de control judicial no se limita a la verificación de la mera inclusión de motivaciones genéricas en los actos, mas se adentra en el estudio de la relación existente entre los motivos concretos que fundamentan el acto y los fundamentos de derecho y hecho.

Ahora bien, como lo ha sostenido la Sección Cuarta del Consejo de Estado que la falta de motivación tiene lugar cuando la autoridad administrativa *“[...] se limita a señalar el ejercicio de una facultad oficiosa y el cumplimiento de una función, pero en sí misma no contiene una fundamentación o explicación fáctica y probatoria referida al asunto en concreto, indicativa de los motivos de la decisión plasmada en la parte resolutive. [...] la motivación es una exigencia del acto administrativo [...] reclamable [...] de todos los actos y debe basarse en hechos ciertos y demostrados al momento de la emisión del acto, so pena de viciarlo de nulidad por ausencia de uno de sus elementos esenciales[...]*²⁵.

Como se puede observar, entonces, la motivación de los actos administrativos tiene tres componentes estructurales: la indicación de la facultad, función o competencia atribuidas mediante un instrumento normativo con fundamento en las cuales la autoridad administrativa toma una decisión que afecta los derechos y/o las obligaciones de titularidad del administrado; el señalamiento e interpretación del marco jurídico concreto que resulta aplicable al asunto; y, finalmente, la expresión analítica y valorativa de los motivos o fundamentos de orden fáctico y probatorio que acreditan los hechos económicos que dan curso a la decisión liquidatoria contenida en la parte resolutoria del acto administrativo, indicando las bases de cuantificación del tributo, el monto de los gravámenes y sanciones a cargo del contribuyente.

²⁴ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 26 de julio de 2017. C.P. Milton Chaves García. Radicado: 22326.

²⁵ Sentencia de 28 de febrero de 2008, exp. 15944.

Procedimiento aplicable a la expedición de liquidaciones de aportes al Sistema de la Protección Social por parte de la UGPP

El artículo 24 ley 100 de 1993, en efecto, faculta a las entidades administradoras de los diferentes regímenes a adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador, siempre con fundamento en una liquidación oficial, que corresponde al acto administrativo a través del cual se determina la cuantía de obligación del contribuyente por incumplimiento en el pago de los aportes al Sistema de la Protección Social. Este acto de determinación de los gravámenes presta mérito ejecutivo.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que los aportes a la seguridad social tienen naturaleza tributaria derivada de su condición de contribución parafiscal²⁶, en tanto prestaciones públicas unilaterales de carácter pecuniario impuestas en virtud de la facultad prevista en el artículo 338 de la Constitución Política, aun cuando ostentan una destinación específica que les hace una clase de tributos única en su género.

Por otro lado, también debe recordarse que, conforme lo previsto en el artículo 156 de la Ley 1607 de 2012, la UGPP está facultada para adelantar las actuaciones administrativas para la determinación oficial de los aportes parafiscales a favor del Sistema de la Protección Social cuando evidencie falta de pago de aportes por quienes a ello se encuentran obligados, como son los empleadores. Sin embargo, para desarrollar la actuación administrativa de determinación oficial ha de seguir el procedimiento previsto para ese fin, en aplicación del derecho fundamental del debido proceso.

En esta medida, a efectos de la determinación de aportes que realizare la UGPP en los actos de liquidación oficial, hay lugar a la aplicación del régimen procedimental previsto para tal fin por el legislador, por lo que debe integrarse normativamente lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 100 con lo prescrito en los artículos 156 de la ley 1151 de 2007 y 180 de la ley 1607 de 2012. Esta conclusión de entender que para ejercer la facultad de determinación y cobro se debe llevar a cabo el procedimiento de liquidación oficial, se compagina con el precedente vertical del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta Subsección B:

“En ese contexto, y dado que la disposición [contenida en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993] establece la expedición de una liquidación mediante la cual se determine el valor adeudado, la interpretación de la norma debe armonizarse con lo previsto en las Leyes 1151 de 2007 y 1607 de 2012, en lo que corresponda, que facultaron a la UGPP para adelantar las acciones de determinación de los aportes al sistema de la protección social, entre ellos, los aportes a pensión.

²⁶ Entre otras, ver las Sentencias de la Corte Constitucional SU-480 de 1997 y C-644 de 2016.

En virtud de lo establecido en el inciso 6° del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007²⁷, procedente para aquellas actuaciones iniciadas o causadas en su vigencia, para esos fines es aplicable lo dispuesto en el Libro V, Títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario.

Como se trata de determinar una obligación nueva surgida a partir de la sentencia, lo procedente es la expedición de una liquidación oficial mediante la cual se determinen los períodos, las bases de cuantificación de los aportes y el monto del tributo, así como el cálculo actuarial²⁸, de manera que se garantice principio de transparencia y el derecho de contradicción del aportante²⁹

De manera que, para determinar las obligaciones relativas al Sistema de Seguridad Social a través de una liquidación oficial, prevé el artículo 180 de la ley 1607 de 2012 que la UGPP se encuentra obligada primero a requerir al presunto infractor la información para establecer la existencia del hecho generador³⁰ y, en el evento en que compruebe la incorrecta liquidación de los aportes al Sistema Integral de la Protección Social, deberá expedir el requerimiento para declarar y/o corregir proponiendo las obligaciones pendientes, de lo contrario archivará el expediente.

Notificado el requerimiento para Declarar o Corregir, el aportante cuenta con el término de tres (3) meses para aceptar la propuesta presentada por la UGPP o manifestar los motivos de su desacuerdo. Si el requerido no se acoge a la propuesta de la entidad, ésta deberá expedir dentro de los seis (6) meses siguientes la respectiva liquidación oficial, contra la cual procede el recurso de reconsideración que debe interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación y, ser resuelto y notificado por la UGPP dentro del año siguiente³¹.

Solo una vez la UGPP realiza la verificación de las objeciones o pagos presentados por el aportante frente al requerimiento para declarar y/o corregir, se encuentra facultada para expedir la liquidación de los aportes. Para proferir la Liquidación Oficial, según prevé el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, la entidad debe ajustarse a lo establecido en el Libro V – PROCEDIMIENTO TRIBURARIO- Títulos I -ACTUACIÓN. NORMAS GENERALES-; IV -DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO E IMPOSICIÓN DE SANCIONES; V -DISCUSIÓN DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN- y VI -REGIMEN PROBATORIO- del Estatuto Tributario³².

²⁷ Cita original: "Inciso 6 del artículo 1151 de 2007 está vigente al no ser derogado por el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012".

²⁸ Cita original: "Los artículos 715, 716 en concordancia con el 712 del E.T. establecen el procedimiento para expedir liquidaciones oficiales para la determinación de los tributos."

²⁹ M.P. Carmen Amparo Ponce Delgado, radicación 11001 33 37 044 2018 00216 01, sentencia del 16 de octubre de 2020; reiterado en M.P. Mery Cecilia Moreno Amaya, radicación 11001 33 37 040 2018 00257 01, sentencia del 22 de octubre de 2020.

³⁰ Al respecto, el artículo 21 del Decreto 575 de 2013 otorga la función en cabeza de la Subdirección de Determinación de Obligaciones de adelantar las investigaciones necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la liquidación y pago de aportes parafiscales de la protección social.

³¹ Artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014 vigente a partir de publicación en el Diario Oficial No. 49.374, esto es el 23 de diciembre de 2014, derogando expresamente los artículos 498-1 y 850-1 del Estatuto Tributario, y las demás disposiciones que le sean contrarias".

³² Artículo 156 de la Ley 1151 de 2007

CASO CONCRETO

Estudio de los cargos de nulidad

Tal como se introdujo en el acápite correspondiente, esta Judicatura considera que le asiste razón a la accionada en el sentido de que a la parte actora se encuentra obligada a pagar aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones para solventar la reliquidación de la mesada pensional ordenada judicialmente en favor de la causante, con fundamento en los mandatos legales contenidos en los artículos 17 y 22 de la ley 100 de 1993, que disponen que el empleador es el responsable directo del pago de las cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones, durante la vigencia de la relación laboral, con base en el salario. Mandatos los cuales, como se vio, son un desarrollo del especial carácter que en la Constitución Política se le atribuyó al derecho fundamental a la seguridad social en pensiones, al tenor del cual surge esta categoría especial de contribuciones al sistema pensional fundada en los principios rectores en materia de Seguridad Social y en el principio constitucional de Sostenibilidad financiera y fiscal.

Además, con fundamento en lo previsto en el artículo 24 de la ley 100 de 1993 en concordancia con el artículo 156 de la ley 1151 de 2007, se encuentra facultada y obligada la UGPP a adelantar las actuaciones de liquidación y cobro de los aportes a cargo de la demandante en calidad de empleador, para asegurar la financiación del sistema y con ello la plena efectividad de los derechos pensionales reconocidos al trabajador mediante las sentencias judiciales referidas en el acápite de hechos.

En este sentido, el despacho considera que el cobro que pretende adelantar la UGPP mediante la orden contenida en los actos demandados es jurídicamente procedente desde una perspectiva constitucional y legal, atendiendo además a los principios de rectores del Sistema de pensiones, especialmente los de solidaridad y universalidad, sumados al principio constitucional de sostenibilidad financiera del sistema, como quiera que la gestión del régimen implica, necesariamente, la correlación entre la financiación del sistema y la garantía de cobertura a los beneficiarios, mediante el control de la administradora en cuanto al pago de las cotizaciones a cargo de los empleadores.

Sin embargo, tiene vocación de prosperar el cargo de nulidad elevado por la parte actora en relación con la censura de que en los actos demandados no se motiva con suficiencia cómo se realizaron las reliquidaciones de los aportes. A este respecto, como se introdujo en su momento, la postura del despacho resulta

desfavorable a los intereses de la parte pasiva, como quiera que se encuentra del estudio integral de los actos demandados que están viciados de nulidad al carecer de una motivación suficiente a efectos de explicar y justificar la decisión de la autoridad tributaria y, en tal sentido, además, garantizar al contribuyente la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa y a la contradicción.

Lo anterior en tanto que la UGPP procedió a mencionar los fundamentos jurídicos de la decisión, pero respecto del análisis de los hechos económicos en que se funda la liquidación de los aportes se limitó a manifestar que a la entidad empleadora le correspondía asumir el 75% de la cotización total, procediendo sin más a liquidar los aportes patronales en variados montos.

De acuerdo con lo reseñado, pese a que la UGPP indicó la facultad atribuida mediante un instrumento normativo con fundamento en el cual tomó las decisiones que afectan las obligaciones del demandante, y también señaló el marco jurídico concreto que resulta aplicable cada asunto, se abstuvo de expresar los análisis y valoraciones de los motivos y fundamentos de orden fáctico y probatorio que acreditan los hechos económicos que dan curso a la liquidación contenida en la parte resolutoria del acto demandado.

De ahí que las resoluciones demandadas carezcan de la motivación suficiente, dado que al liquidar la UGPP los aportes que pretende sean objeto de cobro, se limitó a presentar un resultado aritmético sin fundamento ni desarrollo sobre los supuestos económicos que configuran el hecho generador de la contribución. Lo anterior conduce además a impedir al empleador que demanda conocer las razones por las cuales se le ordena pagar los aportes, pues no tiene conocimiento de las operaciones y fundamentos que conducen a liquidar el tributo que se ordenó cobrar.

De manera que, al haber llegado la autoridad administrativa a la resolución de que la demandante debía una suma de dinero por concepto de aportes sin haber expuesto las premisas que la condujeron a aquella conclusión, encuentra el despacho que los actos demandados deben declararse nulos, pues el procedimiento se encuentra viciado por indebida e insuficiente motivación de la decisión administrativa que tomó la autoridad tributaria.

En este mismo orden de ideas, advierte este despacho que la UGPP tampoco adelantó en debida forma el proceso administrativo de determinación previsto en el ordenamiento, por lo cual le asiste razón a la cartera ministerial que demanda al

alegar que le fue violado el debido proceso con la manera en que se desarrolló la actuación administrativa definida mediante los actos objeto de control judicial.

Esto en tanto que los apartes vigentes del artículo 156 de la Ley 1607 de 2012 prescriben que la administración ha de iniciar las actuaciones administrativas para la determinación oficial de los aportes parafiscales a favor del Sistema de la Protección Social cuando evidencie presuntos incumplimientos a los deberes de afiliación o pago de aporte en los subsistemas. Y, como se vio en precedencia, este procedimiento, que se encuentra regulado en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, prevé que antes de proferir la liquidación de los aportes no pagados, debe requerir al aportante incumplido para que declare y pague los aportes a su cargo proponiendo las obligaciones pendientes. Sin embargo, en el expediente no se encuentra acreditado que aquel procedimiento hubiere sido implementado para liquidar las contribuciones que se ordenaron cobrar.

Es así como se advierte que la autoridad tributaria no solo liquidó los aportes a cargo de la demandante sin la motivación debida, sino que además se abstuvo de llevar a cabo el procedimiento previsto en el ordenamiento para determinar la suma que se pretende cobrar. Por lo tanto, habrá lugar a declarar la nulidad parcial de los actos demandados, esto es concretamente en lo tocante a la determinación de la obligación a cargo de la parte demandante.

En cuanto al restablecimiento automático del derecho que le fue vulnerado a la parte demandante, el despacho ordenará a la Unidad administrativa Especial de la UGPP abstenerse de efectuar el cobro ordenado en los actos administrativos demandados.

COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO

La condena en costas, su liquidación y ejecución se rige por las normas del CGP³³. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas³⁴, 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.

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

³³ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

³⁴ Artículo 365 del Código General del Proceso.

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.

Es de precisar también que ante 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), Ago. 30/16, en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho, que tienen un alcance particular y concreto, 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 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: Declarar la nulidad del artículo noveno de la resolución No. RDP 011897 del 23 de marzo de 2017, así como la de las resoluciones No. RDP 018130 del 14 de junio de 2019 y No. RDP 022120 del 25 de julio de 2019, que confirman la resolución RDP 011897 del 23 de marzo de 2017, por lo considerado en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: A título de restablecimiento del derecho, **ordenar** a la Unidad administrativa Especial de la UGPP abstenerse de efectuar el cobro ordenado en los actos administrativos demandados.

Tercero: Condenar en costas a la parte vencida.

Cuarto: TRÁMITES VIRTUALES: 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.

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

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso y 1 y 3 del Decreto 806 de 2020 las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante los correos electrónicos que se informan:

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

apulidor@ugpp.gov.co

daniela.rojas@minhacienda.gov.co

notificacionesjudiciales@minhacienda.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.

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

Quinto: 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

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: **6894edc233733b7e62104fc8407c54e65a21d4f9d4aa4caf42421f52ae57f026**

Documento generado en 30/06/2021 04:31:51 PM