



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

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

ASUNTO:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	110013337042 2020 00023 00
DEMANDANTE:	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - 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

1.1.1.1. PARTES

Demandante:

Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC), dirección virtual de notificaciones: notificacionjudicial@registraduria.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

1.1.1.2. OBJETO

DECLARACIONES

La parte actora solicita que se declaren las siguientes pretensiones:

1. Declarar la nulidad del artículo 9 de la resolución No. RDP 028307 del 13 de julio de 2017, por la cual se reliquida la pensión de vejez del señor Luis Alfonso Betín Flórez.
2. Declarar la nulidad del numeral 1 de la resolución RDP 024810 del 21 de agosto de 2019, que resuelve el recurso de reposición contra la resolución señalada en el numeral anterior.

3. Declarar la nulidad del numeral 1 de la resolución RDP 028771 del 24 de septiembre de 2019 por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la resolución principal.
4. A título de restablecimiento del derecho, se le ordene a la entidad demandada cesar cualquier acción de cobro en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y que emane del acto administrativo cuya nulidad se solicita.

1.1.1.3. FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

Los fundamentos facticos de la demanda se pueden resumir así:

1. El 24 de julio de 2019 la apoderada judicial de la RNEC acudió a notificarse personalmente de la resolución No. RDP 028307 del 13 de julio de 2017, por medio de la cual se reliquidó la pensión de vejez del señor Luis Alfonso Betin Flórez (quien laboró en la Registraduría Nacional del Estado Civil) por valor de \$419.008 en cumplimiento del fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo de Córdoba.
2. El 02 de julio de 2019, la Registraduría Nacional del Estado civil presentó recurso de reposición en subsidio de apelación contra la resolución anteriormente señalada. Sin embargo, el recurso de reposición fue resuelto de manera negativa mediante resolución No. RDP 024810 del 21 de agosto de 2019, notificada por aviso al demandante el 03 de septiembre de 2019, igual suerte corrió el recurso de alzada, resuelto mediante resolución RDP 028771 del 24 de septiembre de 2019, notificada por aviso el 09 de octubre de 2019.
3. En el proceso judicial iniciado por el señor Luis Alfonso Betin Flórez, la Registraduría Nacional no fue demandada ni vinculada por la UGPP.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Normas violadas de rango supra legal:

- Artículos: 29, 48

Normas violadas de rango legal:

- Ley 33 de 1985: artículo 1
- Ley 100 de 1993: artículos 21, 34, 36
- Ley 1437 de 2011: artículos 1, 2, 3, 34 y 9 numerales 9, 10, 34, 35, 37, 38, 40, 41, 66, 67, 68, 69, y 74
- Ley 1151 de 2007: artículo 156

Normas violadas de rango reglamentario:

- Decreto 1158 de 1994
- Decreto 169 de 2008
- Decreto 575 de 2013: artículo 17

Jurisprudencia:

- Sentencia C - 131 de 2004
- Sentencia C-168 de 1995
- Sentencia SU-230 de 2015

CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

PRIMER CARGO: FALTA DE COMPETENCIA Y CAPACIDAD DE LA UGPP PARA EMITIR LOS ACTOS DEMANDADOS.

Considera que la Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales de la UGPP no tiene a cargo el cobro de aportes, sino apenas la competencia para su determinación, por lo que se evidencia una extralimitación de funciones en la resolución demandada, lo que conlleva a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos expedidos.

SEGUNDO CARGO: DESCONOCIMIENTO DEL DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA.

Sostiene que los únicos aportes que pueden serle cobrados a la RNEC son los determinados en el Decreto 1158 de 1994 y que en el ordenamiento jurídico ninguna norma le obliga al demandante al financiar la pensión reliquidada, de manera que en virtud de los principios de legalidad y de responsabilidad fiscal es ilegal la imputación de obligaciones determinadas a cargo de la actora en las resoluciones demandadas.

Añade que la RNEC no fue parte ni tercero interviniente dentro del proceso judicial que se resolvió mediante la orden de reliquidación pensional y que desconoce los fallos judiciales ordenaron la reliquidación pensional, por lo que considera que no ostenta la responsabilidad para asumir la obligación impuesta en virtud de un fallo judicial que se limitó a condenar a la UGPP.

También cuestiona que no comunicó el inicio de la actuación administrativa que resultó con la expedición de los actos demandados, como quiera que se limitó a notificar a la RNEC del acto definitivo sin permitirle que ejerciera el derecho de defensa y contradicción, en franca vulneración de los artículos 35, 37 y 40 del CPACA y de la sentencia C 341 de 2014 de la Corte Constitucional.

Finalmente, argumenta que la UGPP, de manera arbitraria, impuso obligaciones a la parte actora, absteniéndose de fundamentar en soportes normativos las decisiones contenidas en los actos demandados. Reitera que los factores salariales tenidos en cuenta para reliquidar la pensión son extralegales, y por tanto es ilegal el haber reconocido el derecho pensional con aportes no previstos por el legislador. Añade también que la demandada se abstuvo de pronunciarse sobre diferentes aspectos cuestionados en los recursos presentados por el empleador, esencialmente relacionados con la falta de obligación del demandante de realizar cotizaciones extralegales.

TERCER CARGO: FALSA MOTIVACIÓN.

Argumenta que el acto administrativo incurre en falsa motivación por los siguientes argumentos a saber:

a. Prescripción.

Sostiene que en virtud del artículo 817 del ET, la acción de cobro de las obligaciones determinadas en los actos demandados se encuentra prescrita, pues los aportes cuyo pago se ordena fueron causados hace décadas.

b. Se exige el pago al mismo presupuesto nacional.

Arguye que la obligación objeto de cobro desaparece en aplicación de la confusión prevista en el artículo 1724 del Código Civil, ya que en el caso de marras concurre en una misma persona o patrimonio las calidades de acreedor y deudor debido a que la UGPP y la RNEC hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

c. Infracción a los principios de coordinación, eficiencia y eficacia.

Arguye que el cobro es contrario a los principios de coordinación, eficiencia y eficacia en la implementación de la función administrativa, en la medida en que la UGPP decidió imponer un cobro sin haber antes acudido ante el deudor para coordinar la afectación del presupuesto de manera concertada.

d. Si lo que se deseaba era que la RNEC concurriera al pago de mesadas pensionales, ha debido respetar el debido proceso.

Para la demandante, las resoluciones emitidas no surten efecto, en razón a que las mismas fueron expedidas vulnerando el debido proceso. En lugar de ellos, la UGPP debió elaborar un proyecto de resolución que mencione la cuota parte correspondiente, posterior a ellos notificar en debida forma a la entidad requerida para el pago y una vez asegurada la notificación, la entidad obligada al pago cuenta con el término de 15 días para manifestar su voluntad sobre el proyecto, lo anterior de conformidad con el artículo 37 de la ley 1437 de 2011. Como quiera que este no es el escenario antes señalado, la RNEC no tiene obligación alguna de realizar ningún pago.

e. De la sentencia SU-631 de 2017

Sostiene que no se dio cumplimiento a la sentencia SU 631 de 2017 de la Corte Constitucional, que ordenó a la UGPP impetrar acciones de revisión para revertir las sentencias que le ordenaron la reliquidación pensional y que son sustento de la orden de pago de aportes insolutos a la parte actora.

f. Exceso a lo dispuesto en las sentencias que ordenaron la reliquidación pensional.

Argumenta que la sentencia judicial que ordenó la reliquidación pensional no impuso órdenes al empleador, por lo que considera el demandante que la UGPP, única condenada en el proceso, no cuenta con la competencia para imponer a la actora el pago de aportes extralegales y fuera de la oportunidad prevista para ello por el ordenamiento.

Además, arguye que de conformidad con lo previsto en la Ley 33 de 1985, posición que ha adoptado el consejo de Estado, para los beneficiarios del régimen de transición, se deben tener en cuenta sólo los factores respecto de los cuales se han efectuado aportes. Razón por la cual no es acertado el cobro que realiza la UGPP, pues la RNEC realizó el pago de la totalidad de los aportes señalados por la ley.

MEDIDA CAUTELAR: La representante legal de la Registraduría Nacional solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del acto acusado. Una vez dado el trámite correspondiente para que la UGPP hiciera uso de su derecho de defensa, esta petición fue resuelta a través del auto con fecha 23 de febrero de 2021 en el que decidió negar el decreto de la medida cautelar.

1.1.2. OPOSICIÓN

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP¹

Mediante memorial aportado el 10 de mayo de 2021, la apoderada de la entidad presentó contestación de la demanda en los siguientes términos:

1.1.2.1. Pretensiones

La Unidad Administrativa Especial de la UGPP se opuso a todas y cada una de las pretensiones argumentando que esta entidad no es responsable frente al pago de prestaciones pensionales que radican en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado civil, pues sólo está dado cumplimiento de lo ordenado por el ordenamiento jurídico que autoriza descontar de las mesadas atrasadas a las que tiene derecho el causante.

¹ Ver archivo denominado "2021-05-10 contestación demanda. pdf"

1.1.2.2. Hechos

En segundo lugar, se pronunció sobre cada uno de los hechos manifestando que ninguno de los fundamentos fácticos expuestos por la demandante le consta, razón por la que se atenderá a lo probado en el proceso y al tenor literal y completo de las normas señaladas en la misma.

1.1.2.3 Argumentos de defensa

Sostiene que es función de la UGPP, conforme al artículo 156 de la ley 1151 de 2007 y el Decreto Ley 169 de 2008, el reconocimiento y la administración de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de los servidores públicos del régimen de prima media con prestación definida del orden nacional, así como ejercer el control de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian el sistema de seguridad social.

Así mismo arguye que no existe ningún cobro coactivo, por medio del cual, se le solicite a la parte demandante el desembolso de ciertas sumas de dinero y por lo tanto, nunca fueron pertinentes las pretensiones incoadas en el escrito de demanda, toda vez que se debe cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 68 del C.C.A y el artículo 99 del C.P.A y de lo C.A. Con fundamento en ello afirma a través de una decisión judicial que se convierte en título ejecutivo, se expidió el acto administrativo, por medio del cual, ordenó la reliquidación y el descuento de los factores sobre los cuales no se haya realizado aportes o cotizaciones, conforme como lo señaló la sentencia. Luego, la función de la UGPP se limitó reconocer y reliquidar las prestaciones conforme, a la ley y a los factores debidamente cotizados por los empleadores, por lo tanto no puede asumir la obligación a cargo de la RNEC, quien es quien tiene la obligación de cotizar y pagar los aportes al sistema pensional en calidad de empleador.

Finalmente afirma que los actos administrativos contentivos de la obligación que tiene la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, en calidad de patrono por no hacer los efectivos aportes al sistema de seguridad social, fueron debidamente notificados, quedando desvirtuada la causal de nulidad por violación al debido proceso administrativo

1.1.2.4 Excepciones

Finalmente, propone como excepciones de mérito la (i) *"validez de los cobros. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ha generado una norma procedimental para el cálculo de los mismos"*, (ii) *"naturaleza jurídica de mi representada - competencia de la unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social - UGPP, para gestionar el pago de contribuciones parafiscales insolutas a cargo del empleador"* (iii) *"excepción de inconstitucionalidad"*, (iv) *"presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos"*, (v) *"Buena fe"* y (vi) *"innominada o genérica"*

2. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

2.1.1. PARTE DEMANDANTE

La Registraduría Nacional del Estado Civil aportó sus alegatos de conclusión por medio de memorial de fecha 19 de agosto de 2021, en el que reiteró los argumentos expuesto en la demanda y señaló que la UGPP descontextualizó las causas que dieron origen a la presente Litis, toda vez que fundamentó su actuar en la presunta orden de un Juez, la cual no le es oponible a la demandante en razón a que dicha sentencia tiene efectos interpartes y dicha entidad no fue vinculada al proceso de ninguna manera.

1.3.2. PARTE DEMANDADA

Mediante memorial aportado el 01 de septiembre de 2021, la UGPP manifestó que su actuar se ha visto revestido por la buena fe, tan es así que señala que de conformidad con el Decreto Ley 2106 de 2019, la deuda que se configuró en el acto administrativo objeto de demanda quedó suprimida, aplicando los principios de celeridad y economía procesal. En razón a lo anterior asegura que la UGPP no ha efectuado el cobro de dichos aportes a la entidad demandante y solicita ser exonerado del pago en costas procesales.

3. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS DE LAS PARTES

Corresponde al Despacho establecer si es exigible a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL el pago de las sumas de dinero establecidas por la UGPP en la RDP 028307 del 13 de julio de 2017, en cumplimiento del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Córdoba, por concepto de aportes patronales. Para resolver el fondo del asunto, se deben estudiar los siguientes problemas jurídicos a saber:

- (i) ¿Existe una fuente normativa en virtud de la cual la demandante, como empleadora, deba pagar los aportes determinados en los actos demandados, para solventar la reliquidación de la mesada pensional ordenada judicialmente en favor de la causante? ¿Dicha fuente normativa debe ser la sentencia judicial y en este sentido, debió permitirse al empleador participar en el debate previo a la expedición de la decisión judicial?
- (ii) ¿Los actos demandados adolecen de falta de motivación en tanto no explican cómo se estableció la suma que debe pagar por aportes la demandante al SGSS en pensiones?
- (iii) ¿Se configuró la prescripción de la acción de cobro de los aportes liquidados en los actos administrativos demandados?

3.1.1. TESIS DE LAS PARTES

Tesis de la parte demandante: Sostiene que los actos administrativos deben ser declarados nulos porque fueron expedidos con falta de competencia y además desconocen el debido proceso porque la entidad no fue vinculada al proceso judicial que resolvió ordenar la reliquidación pensional y se adelantó el cobro a través de una acción prescrita.

Tesis de la parte demandada: 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, motivo por el cual, en cumplimiento del fallo judicial, se ordenó reliquidar la pensión de vejez y cobrar a la entidad 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: La fuente normativa de la obligación impuesta mediante los actos demandados a la parte actora no está en la sentencia judicial sino en la ley, concretamente en los artículos 17 y 22 de la ley 100 de 1993, y atiende 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. En consecuencia, para que esta prestación pueda ser válidamente exigida al empleador como obligado, la UGPP, en ejercicio de las facultades que le otorgan el artículo 24 de la ley 100 de 1993, el artículo 156 de la ley 1151 de 2007 y los artículos 178 y 179 de la ley 1607 de 2012, debe adelantar una actuación administrativa de determinación oficial de los aportes que otorgue todas 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 improcedencia de la vinculación del empleador por pago de aportes a pensión al proceso judicial que resultó en la orden de reliquidación pensional; iii) la facultad de cobro de los aportes a pensión de la UGPP; iv) la prescripción de la acción de cobro de los aportes pensionales y la falta de ejecutoria del acto que presta mérito ejecutivo; (v) la debida motivación de la liquidación oficial de los aportes; y (vi) el procedimiento aplicable a la expedición de liquidaciones de aportes al Sistema de la Protección Social por parte de la UGPP.

4. CONSIDERACIONES

4.1. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS.

Con el fin de pronunciarse acerca de las excepciones propuestas, el Despacho se referirá en primer lugar a la excepción de

inconstitucionalidad y, posteriormente, hará referencia a las restantes excepciones alegadas en la contestación de la demanda.

Para comenzar, se evidencia que el apoderado de la UGPP manifiesta que presenta la excepción de inconstitucionalidad en el sentido de que *"... se debe tener en cuenta que la Unidad realizó los descuentos al demandante y pensionado de manera correcta conforme a la ley, y la sentencia que así lo ordenó, por tal razón de proferirse providencia en su contra se estaría vulnerando el artículo 48 de la Constitución Política Colombiana, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005"*.

Para resolver el presente cuestionamiento, resulta necesario hacer claridad sobre la figura de la excepción de inconstitucionalidad. Por esta razón, debe tenerse en cuenta que esta figura se debe ejercer por parte de los operadores jurídicos en virtud de lo contemplado en el artículo 4º superior, y cuya aplicación no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; se configura como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales².

Al respecto, ha precisado la Corte Constitucional en sentencia SU-132 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada que *" [...] esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política."* De igual manera, de antaño sostuvo el Consejo de Estado que su uso es excepcional, siendo necesario que la referida contradicción sea manifiesta, es decir, que la norma constitucional y legal riñan de tal manera que del simple cotejo resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea³.

En el ámbito jurisdiccional, el juez se encuentra vinculado a los postulados de la Constitución Política pues, a pesar de estar sometido al imperio de la Ley en sus decisiones (Art. 230 CP), el concepto de Ley debe ser entendido como ordenamiento jurídico donde la Constitución es afluyente, prevalece y condiciona su interpretación y aplicación, en tanto es correcta la hermenéutica sólo si se ofrece conforme con la Constitución. Es decir, se constitucionaliza la ley no porque ésta deje de tener eficacia sino porque se debe interpretar y aplicar a partir de los postulados, valores, principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política. Una de las maneras de garantizar este nuevo paradigma es la excepción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, la excepción de inconstitucionalidad es también un medio de control establecido en el artículo 148 del CPACA. Esta disposición señala

² Sentencia SU-132 de 2013 del 13 de marzo de 2013. M.P. Alexei Julio Estrada y sentencia del Consejo de Estado del 11 de noviembre de 2010 Rad. No. 66001-23-31-000-2007-00070-01 C.P. Dra. María Elizabeth García González

³ Ver Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 11 de noviembre de 2010, radicado No.: 66001-23-31-000-2007-00070-01. C.P. María Elizabeth García González.

que el juez “podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consiste en inaplicar un acto administrativo solo producirá efectos en relación con el proceso del cual se adopta”.

Obsérvese que se le otorga la facultad al juez- “podrá”-, y la única condición que establece es que lo actos administrativos “vulneren” la Carta. La diferencia entre el artículo 4 de la Constitución y esta disposición del CPACA, es que el primero establece una condición más estricta, la “incompatibilidad”, mientras que esta última solo exige vulneración.

Así la Corte Constitucional, en sentencia de unificación SU-132-2013⁴, estableció que se configuraba un defecto sustantivo por inaplicación de la excepción de inconstitucionalidad debido a la violación directa de la Constitución.

*“La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a una caso concreto y las normas constitucionales”.*⁵ En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política. (Subrayado fuera de texto).

...

La razón por la cual se considera que el no hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad da lugar a un defecto sustantivo es debido a que, el juez competente empleó una interpretación normativa sin tener en cuenta que ésta resultaba contraria a los derechos y principios consagrados en la Carta Fundamental. Por lo tanto, basó su decisión en una norma que, de acuerdo con el principio de interpretación conforme a la Constitución, no podría existir en nuestro ordenamiento. En consecuencia, se expide un fallo con fundamento en normas que, siendo de menor jerarquía, van en contra de los principios y derechos establecidos en la Constitución Política y, así, se genera un quebrantamiento de la misma.”

Desde la perspectiva anterior, debe señalarse que no se habrá de confundir un juicio constitucional contra una norma de carácter general por vía de excepción de inconstitucionalidad que sirvió de fundamento a un acto administrativo demandado en proceso de nulidad y

⁴ Corte Constitucional, sentencia SU132/2013 de fecha 13 de marzo de 2013. M.P.: Alexei Julio Estrada.

⁵ Véase en sentencia T-389 de 2009.

restablecimiento del derecho, con un control general de constitucionalidad contra ese mismo acto general.

Mientras el primero se restringe a una comparación entre dos disposiciones (Constitución Vs ley/reglamento/acto administrativo) para determinar si entre ellas existe una incompatibilidad entre disposiciones, la cual debe ser directa, palmaria y flagrante; el segundo juicio es general e integral con base en todas las disposiciones de la Constitución Política. Es decir que, la comparación entre las normas surge a partir de una comparación entre dos interpretaciones o sentidos distintos de aquellas. Son razonamientos complejos contruidos a partir de premisas jurídicas y fácticas. Además, los efectos inter partes y erga omnes, respectivamente, también son diferencias importantes.

Sin embargo, debe precisarse que, según el artículo 148 del CPACA, el juicio es de vulneración, por lo que resulta más abierto. Por esta razón se hacen juicios materiales y complejos por vía de excepción, y no una simple confrontación entre disposiciones.

Así las cosas, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 135 y 148) es típicamente un juicio de legalidad entre una norma de rango legal y un acto administrativo, por lo tanto, proponer como pretensión una excepción de inconstitucionalidad, cuando son acciones distintas y autónomas que tienen su propia vía judicial para resolver el debate contra la ley o el acto general, no es simple ni pacífico, sino por el contrario altamente controvertido porque el objeto del pleito sigue siendo el acto administrativo demandado que solamente resulta ilegal si se extiende el juicio. Es decir, el parámetro de comparación del acto no es la norma que le sirvió de fundamento inmediato y directo (ley-decreto) sino una disposición de la Constitución Política.

Por esta razón, un acto administrativo puede resultar legal pero inconstitucional, porque si bien está fundado en una norma de rango inferior (Ley/Decreto) que se presume constitucional y prima facie debe ser obedecida y cumplida, dicha norma es inconstitucional de manera flagrante y directa. Esta flagrancia, sujeta la procedencia de la excepción de inconstitucionalidad a que resulte que la norma a inaplicar sea ostensiblemente violatoria de la Constitución.

Dicho ello, comprende el Despacho que, en el caso concreto, los argumentos esbozados por la UGPP en estricto sentido no se encuentran dirigidos a inaplicar una norma por incompatibilidad entre esta y una norma de rango inferior, sino a discutir concretamente las pretensiones de la demanda por considerar que lo solicitado por la demandante desconoce el mandato del artículo 48 de la Constitución y una orden judicial ejecutoriada. Luego, constituye verdaderamente un argumento de defensa y no una excepción en estricto sentido.

Al respecto, resulta importante indicar que las excepciones en el ordenamiento jurídico y en la doctrina han sido clasificadas en previas y de mérito o de fondo: *“Las previas se proponen cuando se conforma la litis contestatio, pues 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. En tanto las 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.”*⁶

Sin embargo, el Consejo de Estado ha sostenido que *si bien la excepción en Derecho Procesal es un medio de defensa, como lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia, lo cierto es que no puede englobar toda la defensa, pues “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”*. (Subraya el Despacho).

Por lo expuesto, los planteamientos esbozados en el acápite “excepción de inconstitucionalidad” serán estudiados con el fondo del asunto.

Igual suerte corren las excepciones de “Validez de los cobros”; “Competencia de la UGPP para gestionar el pago de contribuciones parafiscales insolutas a cargo del empleador”; “Presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos”; “Buena fe” y la genérica, pues fueron argumentadas de la siguiente manera:

(i) En cuanto a la excepción de “Validez de los cobros” sostiene que los cobros efectuados a la Registraduría Nacional del Estado Civil cuentan con total validez, pues de lo contrario el legislador no hubiese dispuesto un procedimiento específico para realizarlos, el cual fue seguido por la UGPP.

(ii) Frente a la “competencia de la UGPP para gestionar el pago de contribuciones parafiscales insolutas a cargo del empleador” argumenta la UGPP que de conformidad con lo dispuesto en el artículo

⁶ 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.

⁷ 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. En cita de 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.

156 de la Ley 1151 de 2007 por medio de la cual se crea la entidad demandada, cuenta con competencia para ejercer funciones de cobro coactivo, razón por la cual la UGPP al expedir las resoluciones demandadas actuó bajo lo señalado por la ley y de conformidad con sus funciones.

(iii) En cuanto a la excepción de "*presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos*", expone que los actos administrativos demandado se encuentran bajo la presunción de legalidad por tratarse de la voluntad de la administración y la misma debe ser desvirtuada por el demandante. Agrega que se trata de actos administrativo de mero cumplimiento, pues se reprodujo lo dispuesto en el fallo judicial.

(iv) En lo que respecta a la "*Buena fe*", afirma que surge de la adecuada aplicación de la normativa aplicable al caso.

(v) Finalmente propone la excepción "*innominada o genérica*" para que se declare por el juez aquella otra que se encuentre probada en el trámite.

Como se puede apreciar, de la forma en que fueron planteadas, constituyen verdaderos argumentos de defensa más no excepciones que deban ser estudiadas en este punto del proceso, por esta razón, procede el Despacho a resolver el fondo del asunto atendiendo los cargos de la demanda y los argumentos de defensa de la UGPP, para lo cual se referirá en primer lugar a los argumentos de apoyo a la tesis del despacho y finalmente al caso concreto.

4.2. ARGUMENTOS DE APOYO A LA TESIS DEL DESPACHO

4.2.1. 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, el valor de 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 Integral⁸, que está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y algunos servicios sociales complementarios⁹. Este régimen 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 nacional¹⁰ y que deben afiliarse de manera obligatoria todas las personas naturales vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos¹¹; 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 vinculado¹², 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 pago¹³.

Con fundamento en esta teleología, en el artículo 17 de la ley 100 de 1993 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.¹⁴ A su turno, en 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 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

⁸ Artículo 1, Ley 100 de 1993.

⁹ Artículo 8, Ley 100 de 1993.

¹⁰ Artículo 11, Ley 100 de 1993.

¹¹ Artículo 15, Ley 100 de 1993.

¹² Artículos 153, 156 literal b) y 157, Ley 100 de 1993.

¹³ Artículos 155 y 203, Ley 100 de 1993.

¹⁴ "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."

pondría en riesgo los derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana y seguridad social del trabajador.”¹⁵

Finalmente, para 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 se determine la obligación tributaria concreta, en términos de certeza, exigibilidad y claridad a efectos de que preste mérito ejecutivo

De otro lado, 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, ya a la luz del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019, mediante el cual se adicionó un parágrafo 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.

Por lo tanto, 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.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2017. M.P.: Iván Humberto Escrucería Mayolo.

4.2.2. 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. Esta 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, el cual presta mérito ejecutivo.

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 da a 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.

En virtud de lo establecido en el inciso 6° del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007¹⁶, 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 actuarial¹⁷, de

¹⁶ 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”.

¹⁷ 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.”

*manera que se garantice principio de transparencia y el derecho de contradicción del aportante*¹⁸

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 generador¹⁹ 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 siguiente²⁰.

4.2.3. De la facultad de cobro de los aportes a pensión de la UGPP

En primer lugar, como se advirtió en precedencia, mediante el artículo 24 de la ley 100 de 1993, se estableció que las entidades administradoras de los regímenes que integran el Sistema de la Protección Social- SPS se encuentran facultadas tanto para liquidar las obligaciones del empleador que no ha realizado las cotizaciones a las que se encuentra obligado, como para, en consecuencia, adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento.

En segundo lugar, debe recordarse que la UGPP es una entidad administradora de la seguridad social que fue creada con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 expedido mediante la Ley 1151 de 2007, como ente adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente²¹. De acuerdo con la normativa, su fin es alcanzar la eficiencia operativa para garantizar y efectivizar los derechos de los asegurados, que se menoscaban por el incumplimiento de las obligaciones de liquidar y pagar en forma legal y oportuna las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensiones²². De cara a las funciones de la entidad, el Plan Nacional estableció como esenciales el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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*.

²¹ Artículo 156.

²² Corte Constitucional, sentencia C-376 de 2008, M.P.:P Marco Gerardo Monroy Cabra.

y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, y el cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.

Seguidamente y en aras de reglamentar lo dispuesto en el Art. 156 de la Ley 1151 de 2007, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 169 de 2008, estableciendo como funciones de la UGPP, entre otras, las de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social adelantando acciones de determinación y cobro de los aportes.

Por su parte, mediante el artículo 123 de la Ley 1438 de 2011, reguló lo atinente al control a las personas obligadas a cotizar al Sistema de la Protección Social, y reiteró la facultad de la UGPP para que verifique el cumplimiento de los deberes de los empleadores obligados a cotizar a la seguridad social. Sin embargo, esta norma fue derogada por la ley 1607 de 2012 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones", que en su artículo 178 dispuso la atribución a la UGPP de la competencia para la determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.

Con fundamento en los instrumentos normativos previstos, se colige con claridad que la UGPP tiene plena competencia para la determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la Protección Social a cargo de aquellos empleadores obligados a cotizar al sistema, por lo cual habrá de adelantar las actuaciones administrativas que conduzcan a la liquidación y cobro efectivo de los aportes, de conformidad con las regulaciones y reglamentos aplicables a los procedimientos previstos para esos fines.

4.2.4. Improcedencia de la vinculación del empleador por pago de aportes a pensión al proceso judicial de reliquidación pensional

En primer lugar, debe tenerse en la cuenta que el artículo 225 de la Ley 1437 de 2011²³ regula la figura del llamamiento en garantía²⁴. La norma establece que se podrá solicitar la vinculación de un tercero al proceso, siempre y cuando se sustente con claridad la relación legal o contractual entre quien llama en garantía y el llamado, para así poder determinar su procedencia. Como es de comprender, esta figura fue consagrada con el objeto de garantizar la reparación integral del perjuicio que pudiese llegar a sufrir con ocasión de una decisión judicial y también con el fin de obtener el reembolso de los dineros pagados que se derivan de una condena.

Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido que "*para que proceda la intervención de un tercero en calidad de garante, debe existir una*

²³ «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo».

²⁴ "Artículo 225. Llamamiento en garantía. Quien afirme tener derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación (...)".

*relación en la que se evidencie que el llamado en garantía está obligado a resarcir un daño, pues de lo contrario, la vinculación de aquel no tendría un fundamento legal para responder*²⁵. No obstante, con el fin de conservar la efectividad de aquellos principios procesales que se pudieren ver afectados al aceptar una vinculación respecto de un sujeto ajeno al objeto del proceso y la responsabilidad que se desprenda de la controversia en concreto, si el juez comprende que del llamamiento en garantía no se deriva una relación sustancial entre aquel que pretende llamar y el llamado, el funcionario deberá negar el llamamiento por improcedente. Así lo ha sostenido la citada Corporación en los siguientes términos:

*"(...) el funcionario judicial al momento en que decida sobre la petición, puede negar dicha posibilidad con el fin de evitar un desgaste innecesario de la administración de justicia y propender por la maximización de los principios de economía y celeridad procesal, en caso de constatar que el llamamiento es totalmente infundado o no se encuentra conexión alguna que ligue la responsabilidad del llamado con el objeto del proceso*²⁶".

Ahora concretamente en cuanto a la procedencia del llamamiento en garantía cuando se solicita la vinculación del empleador por pago de aportes al Sistema General de Pensiones, dado que el empleador está en la obligación de realizar los pagos de los aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, conforme al artículo 22 de la Ley 100 de 1993²⁷ y que las entidades administradoras se encuentran facultadas para hacer efectivo el pago mediante las acciones de cobro previa liquidación de los aportes (artículo 24), no es procedente el llamamiento en garantía que haga la entidad encargada del reconocimiento prestacional a quien tiene la obligación de realizar el pago de los aportes al Sistema General de Pensiones, pues entre una y otra no existe una relación legal o contractual para solicitar su vinculación.

Tal postura ha sido pacífica al interior del Alto Tribunal Contencioso al exigir que entre el llamado y el llamante exista una relación de garantía de orden real o personal de la que surja la obligación de resarcir un perjuicio o de efectuar un pago²⁸. Igualmente, en casos como este, esa corporación ha sostenido que reconocer el llamamiento en garantía es reconocer la prevalencia del derecho formal sobre el sustancial y dilatar el derecho que tiene la actora a disfrutar la pensión liquidada conforme a la ley²⁹.

Finalmente, cabe precisar que al margen de la actuación de reliquidación pensional, la necesidad un trámite administrativo de determinación y cobro de aportes entre la UGPP y la entidad empleadora, no puede impedirle a la causante gozar en vida de su pensión que tiene que ser

²⁵ Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B. Consejero Ponente: Cesar Palomino Cortés. Auto de fecha 22 de octubre de 2018, número de radicado: 05001-23-33-000-2014-00709-01(4593-15).

²⁶ Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, auto de fecha 17 de julio de 2018, número de radicado: 25000-23-42-000-2016-02236-01(2130-18)

²⁷ «Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones».

²⁸ Ver, entre otras, Consejo de Estado, auto de 5 de febrero de 2015, radicado 15001-23-33-000-2012-00120-01(2355-13), C. P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

²⁹ Consejo de Estado, auto de 31 de agosto de 2015, radicado 150012333000201400276 01 (2266-2015), C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

liquidada conforme al régimen pensional que lo cobijaba cuando cumplió los requisitos prescritos, pero que a la vez debe lograr ser financiada por medio de los recursos a que cada obligado este llamado a aportar, como es el caso de las cotizaciones de los empleadores.

4.2.5. Prescripción de la acción de cobro y falta de ejecutoria del título

Como es sabido, las obligaciones nacen con la vocación de ser cumplidas mediante el pago efectivo, que es la forma general de extinguir las obligaciones. Sin embargo, se pueden extinguir por otros modos como la prescripción extintiva que, en términos del artículo 2512 del Código Civil, se define como *un modo de extinguir las acciones o derechos ajenos, por no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales*. Particularmente en lo que respecta a las acreencias a favor del Estado, la prescripción tiene lugar como consecuencia de la extinción del derecho del ente público a hacerlas efectivas, por no ejercer las respectivas acciones de cobro dentro de la oportunidad prevista por el ordenamiento para tal fin.

En este sentido, se debe recordar que la facultad de jurisdicción coactiva permite a la administración hacer efectivos los créditos a su favor, sin necesidad de acudir a la Rama Judicial. En una palabra, su objeto consiste en obtener el pago de las obligaciones a su favor por la fuerza y en pública subasta de los bienes del deudor cuando el pago voluntario ha sido infructuoso. Sin embargo, como se introdujo, el ejercicio de esta facultad está sometido a una oportunidad legal *preclusiva*.

Ahora, dado que los aportes a la Seguridad Social son contribuciones parafiscales, para su cobro se debe aplicar el Título VIII del Libro V del Estatuto Tributario, conforme al artículo 156 de la ley 1151 de 2007 en concordancia con el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006. Pues bien, de acuerdo con el artículo 817 del E.T., modificado por el artículo 86 de la Ley 788 de 2002, el término de prescripción de la acción de cobro de los aportes parafiscales a cargo del empleador es de cinco años que se empieza a contar a partir de distintos eventos, entre los que se encuentra la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

Por su parte, conviene recordar que el artículo 829 del Estatuto Tributario regula la ejecutoria de los actos administrativos que prestan mérito para el cobro, estableciendo que tales actos se entienden ejecutoriados i) cuando contra ellos no procede recurso alguno; ii) una vez vencido el término para interponer los recursos, cuando no se interpusieron en debida forma; iii) cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos; y iv) cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso. De acuerdo con esta regla especial, la interposición de acciones de

nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas contra los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo, impide que aquellos adquiera fuerza ejecutoria, la cual solo cobrarán en el momento en que la jurisdicción decida de manera definitiva el proceso, si no lo anula absolutamente³⁰.

4.2.6. 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 Carta*³¹, 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 inspiraron la producción de los mismos"*³².

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*

³⁰ Sentencia del 11 de noviembre de 2010, Exp. 17357, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

³¹ 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."*

³² Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 26 de julio de 2017. C.P. Milton Chaves García. Radicado: 22326.

pena de viciarlo de nulidad por ausencia de uno de sus elementos esenciales [...]"³³. 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.

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.

4.3. EL CASO EN CONCRETO - Estudio de los cargos de nulidad

1. Tal como se introdujo en el acápite correspondiente, por su calidad de empleadora, 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 del causante, con fundamento en los mandatos legales contenidos en los artículos 17 y 22 de la ley 100 de 1993; los cuales 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. Estos mandatos, 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.

2. Además, como se advirtió, 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

³³ Sentencia de 28 de febrero de 2008, exp. 15944.

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.

3. En este sentido, el despacho considera que la obligación que pretende satisfacer la UGPP mediante las ordenes contenidas 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; de este último, debido a 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.

4. Ahora bien, comprende el despacho que la UGPP no solo se ve obligada a efectuar los cobros de los aportes insolutos correspondientes a la reliquidación de la pensión en cumplimiento de sus competencias, sino que además, siendo que fue ordenado por el Juez laboral de instancia que a efectos del cálculo de la reliquidación pensional se incluyera la totalidad de factores salariales devengados por el empleado durante el último semestre laborado, por lo que la administración no puede abstenerse de dar cumplimiento a la orden de reliquidación pensional del causante, en virtud de la fuerza vinculante de los fallos judiciales de que trata el artículo 17 del Código Civil. En este último sentido, como se vio previamente, i) en el caso de marras la obligación de aportar halla su fuente normativa en la ley y no en el fallo judicial que se limita a ordenar el reconocimiento de los derechos pensionales; y ii) es claro que resultaba improcedente su vinculación al trámite ante la jurisdicción, debido a que allí el debate giró en torno al reconocimiento de derechos pensionales del trabajador, y entre la entidad encargada del reconocimiento prestacional y el empleador que tiene la obligación de realizar el pago de los aportes no existe relación de garantía que le imponga a este último el deber de responder por las obligaciones a cargo de aquella. En este orden de ideas, no tiene vocación de prosperar el cuestionamiento relacionado con que la actora no fue parte del proceso judicial que en se resolvió ordenar la reliquidación pensional a favor del causante.

5. Por otro lado, sostuvo la demandante que la acción de cobro se encontraba prescrita, teniendo en cuenta que la obligación de cotizar al sistema pensional se causó años atrás mientras existió la relación laboral. No obstante, si bien la fuente de la obligación de cotizar se encuentra en la ley, el imperativo jurídico de pagar los aportes se consolidó hasta el momento en que las autoridades de esta jurisdicción ordenaron reconocer el derecho a la reliquidación pensional y por ello solo a partir de la ejecutoria de la sentencia que definió aquel proceso judicial se tornaron exigibles los aportes insolutos a cargo del empleador. En ese orden de ideas, esta Judicatura considera que

después de adquirida la firmeza de los fallos, la UGPP se encontró habilitada para determinar los aportes correspondientes mediante su liquidación oficial.

6. De esta manera, resulta claro que, en el caso de marras, para iniciar el conteo del término de prescripción de la acción de cobro- que no es el mismo término preclusivo con que cuenta la UGPP para iniciar las acciones de determinación oficial de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social de que trata el parágrafo segundo del artículo 178 de la ley 1607 de 2012- resulta aplicable la causal prevista en el numeral 4 del artículo 817 del Estatuto Tributario, que corresponde a *la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión*, pues se reitera que el documento llamado a prestar mérito ejecutivo es el acto administrativo mediante el cual se liquidó oficialmente el monto de los aportes a cargo de la demandante. Luego, debido a que solo con los actos demandados la obligación tributaria concreta se determinó, únicamente a partir de su firmeza inicia el conteo del término de prescripción de la acción de cobro. En este orden de ideas, como los actos llamados a prestar mérito ejecutivo se encuentran bajo discusión ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, en virtud del artículo 829 del Estatuto Tributario aquellos no han cobrado ejecutoria aun, de manera que no ha tenido lugar siquiera el inicio del conteo de prescripción de la acción de cobro. En consecuencia, no ha operado la prescripción de la acción de cobro y por lo tanto el cargo no está llamado a prosperar.

7. De otro lado, la parte actora también censuró que en los actos demandados no se motiva o se motiva falsamente 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.

8. 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. Así, 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.

9. De ahí que, aunque las resoluciones demandadas cuentan con una somera justificación, su motivación es insuficiente, 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.

10. En este mismo orden de ideas, se advierte que la UGPP tampoco adelantó en debida forma el proceso administrativo de determinación previsto en el ordenamiento. Esto pues 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.

11. Ahora bien, aunque en el cargo primero de la demanda la parte actora cuestiona que el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la UGPP no ostenta la facultad para cobrar directamente los aportes, debe precisarse que los actos administrativos demandados no hacen efectivo cobro alguno, ni fueron expedidos en el curso de una actuación administrativa de cobro, ya que se limitan a determinar las obligaciones tributarias sustanciales a cargo de la demandante. Por lo tanto, este cargo no está llamado a prosperar pues, se reitera, en este caso no se somete al control judicial una actuación de cobro, sino apenas la de determinación de la obligación de realizar la cotización de aportes a cargo del empleador.

12. Por otro lado, sostuvo la parte actora que no se dio cumplimiento a la sentencia SU 631 de 2017 de la Corte Constitucional, mediante la cual considera le ordenó a la UGPP impetrar acciones de revisión para

revertir las sentencias que le ordenaron la reliquidación pensional sustento de la orden de pago de aportes insolutos a la parte actora. Sin embargo, en criterio del Despacho, este argumento no está llamado a prosperar, como quiera que la sentencia en comento, lejos de imponerle a la UGPP la obligación de ejercer aquel medio de defensa, se limitó a resolver sobre la procedencia y oportunidad de la acción de tutela contra providencia judicial:

"La Sala Plena de esta Corporación considera que es procedente la acción de tutela cuando es promovida por la UGPP para controvertir decisiones judiciales proferidas antes del 12 de junio de 2013 y originadas en un abuso del derecho, a pesar de la existencia del recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, siempre que dicho abuso del derecho haya emergido en forma palmaria. Para analizar la oportunidad de la interposición de la acción es preciso considerar las circunstancias de inoperancia institucional que rodearon a la extinta CAJANAL, que no puede ser trasladada a la UGPP para efecto de impedirle asegurar, a través de su derecho al debido proceso, la sostenibilidad del sistema pensional.

Entonces, la UGPP se encuentra facultada para cuestionar por vía de tutela, exclusivamente, sentencias judiciales que, con ocasión de un abuso del derecho en modo palmario, hayan hecho reconocimiento de mesadas pensionales sin advertir la existencia de vinculaciones precarias y con fundamento en ellas. En virtud del principio de inmediatez, tal posibilidad la mantendrá por seis meses contados a partir de la notificación de esta decisión.

Pensiones logradas a través de abuso del derecho, del que no sea demostrado su carácter palmario por parte de la UGPP solo podrán ser discutidas por ella mediante el recurso de revisión regulado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, por debido proceso, o por cualquier norma que desarrolle el mandato incorporado en la Constitución, mediante el Acto Legislativo 01 de 2005."

13. Como se puede observar, el alto tribunal constitucional dispuso que la administradora pensional se encuentra legitimada para adelantar actuaciones judiciales cuando se encuentre ante sentencias que reconozcan pensiones con abuso del derecho, sin que aquella legitimación pueda equipararse a un imperativo jurídico de obligatorio cumplimiento que resulte en un requisito de procedencia para dar cumplimiento a los fallos judiciales condenatorios. En tal orden de ideas, no pueden declararse nulos los actos demandados bajo el argumento de que la autoridad de protección social no haya ejercido las acciones de revisión en tanto aquel ejercicio es una facultad y no un imperativo condicionante para la ejecución de lo ordenado por autoridades judiciales competentes.

14. Finalmente, debe atenderse a que la actora cuestionó que la obligación objeto de cobro debe desaparecer en aplicación de la confusión prevista en el artículo 1724 del Código Civil, en tanto que

concurren en una misma persona o patrimonio las calidades de acreedor y deudor debido a que la UGPP y la RNEC hacen parte del Presupuesto General de la Nación³⁴.

15. A este respecto, debe anotarse que al momento de expedición de los actos demandados no existía previsión normativa alguna que permitiera a las entidades de derecho público que hacen parte de este proceso dar aplicación a la figura de la confusión prevista en el ordenamiento jurídico para el derecho privado, máxime cuando a pesar de hacer parte del Presupuesto General de la Nación, tanto la UGPP³⁵ como la RNEC³⁶ ostentan autonomía administrativa y patrimonio independiente.

16. Sin embargo, vale la pena considerar que mediante el artículo 40 de la Ley 2008 de 2019 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020.”, el legislador autorizó a la Nación y sus entidades descentralizadas, para efectuar cruces de cuentas entre sí sobre las obligaciones que recíprocamente tengan causadas. Debe precisarse que para realizar aquellos cruces de cuentas el legislador estableció como condicionante el acuerdo previo entre las partes.

17. Particularmente, respecto de los aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones originadas en reliquidaciones y reajustes pensionales derivados de fallos ejecutoriados que hayan ordenado u ordenen la inclusión de factores salariales no contemplados en el ingreso base de cotización previsto en la normativa vigente, previó que deben suprimirse las obligaciones patronales por concepto de las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, Colpensiones y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

18. No obstante, de acuerdo con el artículo 155 ibídem, de la ley en comento rigió solo a partir del 27 de diciembre 2019, fecha de su publicación en el diario oficial N. 51179, y surtió efectos fiscales a partir del 1º de enero de 2020. En tal orden de ideas, la alegada confusión no puede considerarse como una causal de nulidad de los actos administrativos demandados, como quiera que las resoluciones demandadas fueron expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia del artículo 40 de la Ley 2008 de 2019 y en virtud de la irretroactividad de aquella ley no se encuentra probada la violación a las normas superiores conforme fue alegado por la actora.

19. Resueltos la totalidad de cargos de nulidad, debe concluirse que la autoridad tributaria liquidó los aportes a cargo de la demandante sin la motivación debida, y además se abstuvo de llevar a cabo el procedimiento previsto en el ordenamiento para determinar la suma que

³⁴ Ver página 16 del documento denominado “EXPEDIENTE DIGITALIZADO”

³⁵ Artículo 156 de la Ley 1151 de 2007

³⁶ Ley 89 de 1948. Artículos 120, 264 y 266 de la Constitución Política.

se pretende cobrar. Por lo tanto, habrá lugar a declarar la nulidad de los actos demandados.

4.4. DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En cuanto al restablecimiento del derecho que le fue vulnerado a la parte demandante, teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden acerca de la precisión de que los actos demandados no fueron expedidos en el curso de un procedimiento administrativo de cobro coactivo, no hay lugar a ordenar la terminación y archivo de procesos de esa índole. Sin embargo, de manera automática tras la declaración de nulidad, deberá declararse que el empleador demandante no se encuentra obligado a pagar las sumas liquidadas en los actos administrativos anulados.

4.5. PRONUNCIAMIENTO A LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES

En los alegatos de conclusión, la demandada UGPP señaló que en razón a la expedición del Decreto Ley 2106 de 2019, "*Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública*", la deuda que se configuró en el acto administrativo objeto de demanda quedó suprimida, razón por la cual la entidad no ha efectuado ningún cobro a la RNEC. Visto de esta manera, podría pensarse que conforme a lo anteriormente señalado nos encontramos frente a un caso en el cual opera el decaimiento del Acto administrativo. No obstante, el Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, mediante providencia del 27 de abril de 2017 señaló lo siguiente:

"...la Corporación ha sostenido mayoritariamente, que la circunstancia que el acto administrativo demandado haya sido derogado o hubiere operado la figura del decaimiento, no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que tanto la derogatoria como el decaimiento sólo opera hacia el futuro y no afecta su validez. Además, pueda que sus disposiciones se encuentren produciendo efectos, aun después de su derogatoria o decaimiento, haciéndose viable el estudio de su legalidad.

Entonces, pese a ocurrir la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo enjuiciado, hay lugar a estudiar de fondo el asunto, puesto que: i) pueda que el acto administrativo haya producido efectos y que los mismos aún estén surtiéndose; y ii) la ocurrencia del decaimiento no afecta la presunción de legalidad del acto y su control debe hacerse frente a las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento de su expedición.

Visto desde otra óptica, la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez competente, por lo que, la derogatoria, el decaimiento o pérdida de ejecutoriedad no conlleva implícito el juicio de validez de los mismos

De esta manera, al tratarse del estudio de legalidad de los actos demandados y no encontrarse evidencia de su revocatoria, la presente situación fáctica no encaja dentro de lo señalado en el artículo 91 del C.P.A.C.A, razón por la cual el juez administrativo conserva la competencia para resolver de fondo el presente asunto.

5. COSTAS

Considera el Despacho que es necesario revisar la postura que sobre el tema de las costas había adoptado en procesos anteriores a la luz de los razonamientos expuestos sobre el tema por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca³⁷, así como en las sentencias del Consejo de Estado que recientemente se refieren a este punto.

Pues bien, a la luz del artículo 188 del CPACA, cuando no se trate de procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá acerca de la condena en costas, atendiendo las normas del CGP para su ejecución y liquidación³⁸. Tal régimen procesal prevé un enfoque objetivo de la condena en costas³⁹, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca probado que se causaron.

En este punto, se debe precisar que con anterioridad el Despacho condenaba en costas a la parte vencida por considerar que bastaba con demostrar el ejercicio de la actividad profesional en el curso del proceso en tanto no era de recibo la exigencia de que se aportara al expediente una factura de cobro o un contrato de prestación de servicios que certificara 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 al 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.

No obstante, debe ponerse de presente el cambio de postura de este Juzgado en razón a la interpretación que el Consejo de Estado ha dado a la condena en costas prevista en el artículo 365 del CGP, pues se ha concluido que debe condenarse exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada en el curso de la actuación⁴⁰.

Sobre el particular, atendiendo el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-157 de 2013⁴¹, el Consejo de Estado ha precisado que la condena en costas procede contra la parte vencida en el proceso o en el recurso, con independencia de las causas de la decisión desfavorable, pero ello no es impedimento para que se exija prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley⁴².

³⁷ Como en la sentencia del 15 de abril de 2021 de la Sección Cuarta-Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, emitida en el proceso 110013337042201800059-01, con ponencia de la magistrada Gloria Isabel Cáceres Martínez.

³⁸ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

³⁹ Artículo 365 del Código General del Proceso.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencia del 06 de julio de 2016. Radicado No. 250002337000-2012-00174-01 [20486]. C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez y providencia del 12 de noviembre de 2015, Radido: 73001233300020130000501 (20801), C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-157/2013. M.P.: Mauricio González Cuervo.

⁴² Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencias del 19 de agosto de 2021. Radicado 76001-23-33-000-2017-00073-01(24713). C.P.: Myriam Stella Gutiérrez Argüello y del 09 de agosto de 2018. Radicado No. 76001-23-33-000-2013-00079-01(22386). C.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto. Al respecto, las providencias en cita acogen la postura reiterada de la sección cuarta del Consejo de Estado fijada en las

En este orden de ideas, una vez revisado el expediente, evidencia el Despacho que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas a cargo de la demandada, por lo cual no 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 9 de la resolución No. RDP 028307 del 13 de julio de 2017, la nulidad de la resolución RDP 024810 del 21 de agosto de 2019, y la nulidad de la resolución RDP 028771 del 24 de septiembre de 2019.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **ordenar** a la UGPP cesar las acciones de cobro de la obligación liquidada en los actos administrativos anulados.

CUARTO: Negar las demás pretensiones de la demanda

QUINTO: No condenar en costas a la parte vencida en este pleito, por las razones expuestas en esta providencia.

SEXTO: Medidas adoptadas para hacer posibles los trámites virtuales. Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso debe ser enviada por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Es indispensable escribir en la referencia de la comunicación los 23 dígitos del proceso, pues sin esta identificación del asunto no será posible darle trámite.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso⁴³ y 3 del Decreto 806 de 2020⁴⁴ las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba,

sentencias del 6 de julio de 2016, exp. 20486, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez; del 25 de septiembre de 2017, exp. 20650, CP: Milton Chaves García; del 9 de agosto de 2018, exp. 22386, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto; del 29 de octubre de 2020, exp. 23859, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E) y del 11 de marzo de 2021, exp. 24519, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello, entre otras.

43 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 smmlmv) por cada infracción.

44 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

recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante su correo electrónico, siendo estos:

- notificacionjudicial@registraduria.gov.co
- notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
- ldduenas@registraduria.gov.co
- garellano@ugpp.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.

SÉPTIMO: 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 Administrativo
Sala 042 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

12a6d8e1ba4b5856a6480bc6061b24352dc83dacd738b7535965
280a05b597d0

Documento generado en 05/10/2021 03:01:45 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>