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

Bogotá D. C., quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
RADICADO:	**11001 3337 042 2019 00224 00**
DEMANDANTE:	**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**
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

1.1.1.1. PARTES

DEMANDANTE: Contraloría General de la República, dirección virtual de notificaciones: notificacionesramajudicial@contraloria.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 Y CONDENAS

1. La demandante solicita la nulidad de los siguientes actos administrativos:

a. Artículo octavo de la resolución No. RDP004832 del 5 de febrero de 2013
b. Resolución No. RDP010833 del 2 de abril de 2019

2. A título de restablecimiento del derecho, pretende que se ordene a la UGPP el reintegro e indexación de lo que hubiere pagado por concepto de aportes patronales.
3. Se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en el artículo 192 del CPACA.
4. Condenar en costas a la parte demandada

1.1.1.3. FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

Los fundamentos fácticos propuestos por el demandante se pueden resumir así:

1. La UGPP mediante acto administrativo No. RDP004832 del 5 de febrero de 2013, en cumplimiento de decisión judicial, dispuso la reliquidación de las mesadas pensionales de la señora FLOR ALBA VARON CARO, ex funcionaria de la Contraloría General de la República, con la inclusión de todos los factores salariales y con el 75% del promedio de lo devengado en el último semestre.
2. La resolución No. RDP004832 del 5 de febrero de 2013 no se le notificó a la CGR.
3. El 02 de abril de 2019, por medio de resolución RDP 010833, la UGPP determinó el monto de $10.471.235 a cargo de la CGR, por concepto de aportes a pensión no efectuados a factores de salario tenidos en cuenta para el cálculo de la mesada pensional.
4. La resolución RDP 010833 de 02 de abril de 2019 fue notificada a la entidad demandante el 12 de abril de 2019.

1.1.1.4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

La parte demandante considera que se vulneraron las siguientes normas:

Normas Supralegales:

- Artículo 1

Normas de rango legal:

- Ley 100 de 1993: artículos 21 y 36

Así mismo, el demandante considera aplicable al caso la siguiente jurisprudencia:

- C-258 de 2013
- SU 395 de 2017
- C-168 de 1995
- Consejo de Estado, sentencia de 13 de junio de 2013, C.P Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez

CONCEPTO DE VIOLACIÓN

<u>Primer Cargo: Falsa motivación</u>

a. La sentencia judicial que ordenó reliquidar la pensión de Flor Alba Varón Caro fue proferida en contra de la UGPP, no de la CGR.

Argumenta que la UGPP, al dar cumplimiento a la orden judicial que la condenó a reliquidar la pensión del causante, en los actos demandados da un alcance no previsto por la autoridad judicial al imponer nuevas obligaciones a la CGR. Así, en abierta contradicción a los efectos de una sentencia judicial de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, la UGPP pretende hacer extensiva una decisión a la CGR, quien no fue parte del proceso.

b. La CGR ha realizado el pago de aportes pensionales conforme a su deber legal

Considera que la decisión contenida en los actos demandados desconoce el precedente constitucional expuesto en la Sentencia X-258 de 2014 y su desarrollo posterior en sentencias SU-258 de 2013, SU-230 de 2015 , SU 395 de 2017 y T-039 de 2018, como quiera con fundamento en la interpretación que la Corte Constitucional ha dispuesto sobre el artículo 36 de la ley 100 de 1993, el cual implica que el régimen de transición solo aplica respecto de la edad, el tiempo de servicios y la tasa de remplazo, pero no sobre los aportes efectuados ni sobre el IBC. Así, sostiene que no existe una vinculación legal o contractual que obligue a la CGR hacerse cargo del pago de aportes de factores que considera extralegales por cuanto el IBL reconocido judicialmente se encuentra al margen de lo previsto por el Legislador, más aun, cuando aportó conforme a su deber legal frente al régimen de transición.

Igualmente cuestiona que el acto no contiene motivaciones sobre cálculo de la reliquidación de aportes, ni hace referencia al incumplimiento del empleador.

c. **No existe obligación legal o contractual Frente a la contraloría para el pago de aportes**

No es posible obligar a la contraloría General de la República a realizar pagos sobre los cuales no se encuentra obligada legalmente a cotizar, pues esta entidad cumplió con el deber legal de cotizar sobre los factores establecidos en su momento y como la sentencia condenatoria tiene como sujeto pasivo a la UGPP no es posible que esta última entidad repita contra la CGR.

Cargo segundo: Falta de motivación en los actos administrativos demandados. Ausencia de un debido proceso administrativo.

La UGPP pretende efectuar el cobro de $16.058.698 a la Contraloría por concepto de aportes patronales, sin sustentar de manera alguna la forma como obtuvo dicha suma, en consecuencia al desconocer el procedimiento realizado por la entidad, a la Contraloría se le impide ejercer su derecho de defensa de manera debida pues no puede rechazar o aportar las pruebas que considere pertinentes ya que la UGPP le impone de forma irregular la voluntad de la administración que resulta en la vulneración del debido proceso de la entidad.

Por lo anterior, la resolución demandada se encuentra viciada de nulidad ya que desconoció los mandatos normativos en los que debió fundarse como lo es la motivación clara, cierta, objetiva y con apreciación razonable del acto administrativo

2.OPOSICIÓN

2.1. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP

Mediante memorial aportado el 23 de octubre de 2019 la apoderada de la entidad presentó contestación de la demanda en los siguientes términos:

2.1.1. Pretensiones

En cuanto a las pretensiones, la Unidad Administrativa Especial de la UGPP se opuso a todas y cada una, argumentando que esta entidad no es responsable frente al pago de prestaciones pensionales que radican en cabeza de la Contraloría General de la República, 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.

2.1.2. Hechos

En segundo lugar, se pronunció sobre cada uno de los hechos. Aceptó como ciertos los hechos 1,2,4,5,6 y 8; señaló que el hecho 3 es una apreciación subjetiva sobre la cual no se pronunciará al respecto y finalmente manifestó que el hecho 7 es parcialmente cierto por lo que procedió a aclararlo.

2.1.3. Argumentos de defensa

El acto administrativo demandado se emitió en cumplimiento al fallo judicial, pues la entidad sólo tiene la obligación de reconocer y reliquidar las prestaciones conforme a la ley y los factores debidamente cotizados por los empleadores, pues de conformidad con la ley 100 de 1993 y el artículo 48 de la Constitución Política, es el empleador quien tiene a cargo la obligación de realizar las cotizaciones correspondientes al sistema de seguridad social.

A partir de la interpretación jurisprudencial en la que se incluyeron nuevos factores salariales para el cálculo del IBL, conceptos sobre los cuales la Contraloría no ha efectuado el aporte al sistema de pensión y por tanto se genera la obligación a su cargo de asumir el pago de dichos aportes patronales para financiar la pensión del señor Julio Telmo Hernández Oñate y del Sistema General de la Protección Social.

Por tratarse de un derecho inalienable, indiscutible y cierto, no es posible declarar el fenómeno de la prescripción extintiva frente a los aportes pensionales. Además, los aportes al Sistema de Seguridad Social, no pertenecen al empleador, al trabajador o a la administradora de los fondos, son bienes públicos de naturaleza parafiscal y finalmente no debe exonerarse a la demandante del pago de aportes al sistema de seguridad social en pensión, puesto que no pueden ser asumidas por el Fondo, lo que atenta contra el Principio de Sostenibilidad fiscal y las obligaciones de los empleadores.

Los actos demandados no adolecen de falta de o falsa motivación en la medida en que en el acto administrativo se discriminó tanto el valor que debe pagar el trabajador como el que debe pagar la entidad empleadora conforme a la ley y en cumplimiento a los fallos judiciales en los que se incluyeron nuevos factores salariales. Ello, pues la obligación de la UGPP es corroborar que sobre los mismos se hayan cotizado los aportes al sistema de pensión, de no ser así la UGPP cuenta con facultades legales para efectuar su pago.

Finalmente, sostiene que la subsección A del Consejo de Estado y el artículo 188 del CPACA, señalan que las costas procesales no son una apreciación objetiva o fórmula aritmética que se aplica a todo aquel que resulte vencido

en el litigio, pues estas son el resultado del análisis de diversos aspectos dentro de la actuación procesal sobre los cuales el juez competente decidirá.

2.1.4 Excepciones

Finalmente, la demandada presentó como excepción previa la de "**falta de agotamiento de la vía gubernativa"**, la cual fue resuelta por este despacho en forma negativa a través de auto de fecha 15 de septiembre de 2021.

Por otro lado, presentó las excepciones de: (i)Inexistencia de la obligación; (ii) excepción de buena fe; y (iii) innominada.

3.ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. PARTE DEMANDANTE.

La Contraloría General de la República aportó memorial de fecha 30 de septiembre del corriente en el que reiteró la totalidad de los argumentos expuestos en su escrito de demanda, haciendo énfasis nuevamente en que los actos administrativos fueron expedidos vulnerando el derecho al debido proceso y bajo una falsa y falta de motivación, razón por la cual, las excepciones propuestas no deben prosperar.

3.2. PARTE DEMANDADA.

Mediante memorial aportado el 21 de septiembre de 2021 la UGPP reiteró los argumentos expuestos en la contestación y afirmó que la Contraloría General de la República no cumplió con el pago de los aportes de la trabajadora, sustrayéndose de la obligación legal e imprescriptible por lo cual la UGPP en cumplimiento de sus obligaciones profirió los actos demandados.

Sin embargo, manifestó que en virtud de la expedición del Decreto Ley 2106 de 2019, la obligación de la CGR referente al pago de aportes patronales fue suprimida.

4.PROBLEMAS JURÍDICOS Y TESIS DE LAS PARTES Y EL DESPACHO

¿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? ¿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?

Tesis de la parte demandante: Sostiene que los actos administrativos deben ser declarados nulos porque la UGPP vulneró el debido proceso al no vincularlo al trámite administrativo, además no existe una disposición legal que la obligue a hacerse cargo del pago de aportes patronales ordenados en los actos demandados porque las sentencias judiciales se encuentran dirigidas en contra de la UGPP.

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 debida motivación de la liquidación oficial de los aportes; y (v) el procedimiento aplicable a la expedición de liquidaciones de aportes al Sistema de la Protección Social por parte de la UGPP

2. CONSIDERACIONES

DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

1. La parte demandada presentó las excepciones de fondo de (i) *"Inexistencia de la obligación*; (ii) *buena fe*; y (iii) *innominada o genérica.*

2. De la denominada *Inexistencia de la obligación*, mediante la cual la UGPP asegura que no ostenta la obligación de declarar la nulidad de los actos demandados, se advierte que no se encuentra probada. Ello debido a que, la parte actora no pretende que se le ordene a la UGPP anular los actos que expidió pero además esa facultad no le asiste a la misma administración, como quiera que ello es una competencia exclusiva de los Jueces Administrativos, de conformidad con los artículos 137 y 138 del CPACA. Por lo tanto, la escueta excepción no tiene vocación de prosperar. Respecto de la *innominada o genérica*, el despacho no encuentra probada ninguna otra excepción que debe ser declarada de oficio.

3. Finalmente, de la denominada *buena fe* que el apoderado de la parte pasiva presentó como excepción de mérito, no será estudiada de manera separada en razón a que, al tenor de la manera como fue planteada, constituye simplemente una acotación con la que se reiteran los mismos argumentos de defensa, mas no constituye una excepción 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).

---

[1]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 PlRAGAUTA. Demandado: VIVIANE MORALES HOYOS.

4. Por lo anterior, el argumento según el cual la UGPP actuó de manera diligente y en apego a las normas que regulan la actuación, habrá de resolverse al momento de analizar y decidir el fondo del asunto y en conjunto con los argumentos de defensa de la accionada, tal como se pasa a hacer en seguida.

ARGUMENTOS DE APOYO A LA TESIS DEL DESPACHO

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

5. 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.

6. 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[2], que está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y algunos servicios sociales complementarios[3]. 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 nacional[4] y que deben afiliarse de manera obligatoria todas las personas naturales vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos[5]; y *ii)* que todo colombiano participará del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien en condición de afiliado al régimen

[2] Artículo 1, Ley 100 de 1993.
[3] Artículo 8, Ley 100 de 1993.
[4] Artículo 11, Ley 100 de 1993.
[5] Artículo 15, Ley 100 de 1993.

contributivo o subsidiado, o bien temporalmente como participante vinculado[6], 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 pago[7].

7. 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.[8] 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 pondría en riesgo los derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana y seguridad social del trabajador."*[9]

8. 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

---

[6] Artículos 153, 156 literal b) y 157, Ley 100 de 1993.
[7] Artículos 155 y 203, Ley 100 de 1993.
[8] "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."
[9] Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2017. M.P.: Iván Humberto Escrucería Mayolo.

9. 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.

10. 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.

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

11. 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.

12. 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 quieres 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.

13. 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.*
>
> *En virtud de lo establecido en el inciso 6° del articulo 156 de la Ley 1151 de 2007*[10]*, 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 actuarial*[11]*, de manera que se garantice principio de transparencia y el derecho de contradicción del aportante*"[12]

---

[10] 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".

[11] 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."

[12] 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.

14. 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 generador[13] 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 siguiente[14].

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

15. En primer lugar, debe tenerse en la cuenta que el artículo 225 de la Ley 1437 de 2011[15] regula la figura del llamamiento en garantía[16]. 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.

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

---

[13] 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.

[14] 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*".

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

[16] "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 (…)".

fundamento legal para responder"[17].

17. 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[18]".*

18. 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 1993[19] 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.

19. 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 pago[20]. 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 ley[21].

---

[17] 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).
[18] Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, auto de fecha 17 de julio de 2018, numero de radicado: 25000-23-42-000-2016-02236-01(2130-18)
[19] «Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones».
[20] 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.
[21] Consejo de Estado, auto de 31 de agosto de 2015, radicado 150012333000201400276 01 (2266-2015), C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

20. 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 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.

Debida motivación de los actos administrativos de liquidación de aportes

21. 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*[22], que es un derecho fundamental y por lo tanto de aplicación inmediata, que debe ser garantizado en las actuaciones que adelanta la administración.

22. 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"*

[22] 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.*"

[23].

23. 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 resolutiva. […] 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[…]"*[24]. 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. 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.

CASO CONCRETO

Estudio de los cargos de nulidad

25. Tal como se introdujo en el acápite correspondiente, por su calidad de empleadora, la parte actora se encuentra obligada a pagar aportes al Sistema

---

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

[24] Sentencia de 28 de febrero de 2008, exp. 15944.

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, 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.

26. 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.

27. 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; 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.

28. 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 quela 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.

29. Finalmente, la parte actora también censuró que en los actos demandados no se motiva 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.

30. 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.

31. 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. 40. 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.

32. 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. 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.

33. 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 de los actos demandados.

34. En cuanto al restablecimiento automático del derecho que le fue vulnerado a la parte demandante, hay lugar a declarar que el ICBF no se encuentra obligado a pagar las sumas liquidadas en os actos administrativos, por las razones expuestas en esta providencia. Así mismo, y en virtud de lo

dispuesto en el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016[25], se ordenará la devolución de los aportes que hubiere realizado la Contraloría General de la República a la UGPP con ocasión a los actos administrativos que se anulan.

Argumentos de las partes

35. Sostiene la parte actora en los cargos 2 y 4 que los actos demandados no son de mera ejecución, pero que en lo que respecta a la reliquidación pensional ordenada en fallo judicial, desconocen el precedente constitucional sobre la interpretación del artículo 36 de la ley 100 de 1993[26]; según el cual, el régimen de transición no implica que se debe calcular la pensión con el IBC del régimen especial y por lo tanto considera que no es procedente ordenar al empleador que pague aportes determinados como consecuencia de la reliquidación pensional a favor del causante, pues la inclusión en el IBL de factores salariales previstos en el régimen especial es violatoria de las directrices hermenéuticas constitucionales imperantes.

36. Sin embargo, en criterio del despacho, estos argumentos no están llamados a prosperar, en tanto que el hecho de que los actos demandados ejecuten la orden de reliquidación pensional y además determinen los aportes a cargo del empleador en nada obsta para que se concluya que son inválidos; ni tampoco es dable en esta instancia el Índice Base de Liquidación que se calculó a efectos de determinar el monto de la pensión reliquidada y ello es un aspecto que escapa de la órbita de control judicial del proceso de la referencia.

37. Lo anterior, en primer lugar, dado que los actos administrativos se limitan a determinar el valor que se ordena cobrar por concepto de aportes patronales a la CGR, y este despacho, en virtud del principio dispositivo y de justicia rogada carece de competencia para pronunciarse sobre aspectos que trascienden el objeto de las pretensiones, como lo es justamente la definición de si las decisiones de reliquidación pensional se ajustan a derecho.

---

[25] "Artículo 311. Devolución de aportes y sanciones. En los eventos en los que se declare total o parcialmente la nulidad de los actos administrativos expedidos por la UGPP y se ordene la devolución de aportes y/o sanciones, la UGPP ordenará la devolución de los mismos al Fosyga, al Fondo de Riesgos Laborales, a las Administradoras de Pensiones, y riesgos laborales, al Tesoro Nacional, al ICBF, al SENA, a las Cajas de Compensación, y a todas las demás entidades que hayan recibido recursos del Sistema de la Protección Social, según el caso, conforme con el procedimiento que establezca para el efecto. La orden de pago será impartida por la UGPP dentro de los 30 días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que quede ejecutoria¬da la sentencia, mediante acto administrativo que será notificado a las entidades obligadas a la devolución de los aportes y/o sanciones." (…)

[26] Sentencia C-258 de 2014 y su desarrollo posterior en sentencias SU-258 de 2013, SU-230 de 2015 , SU 395 de 2017 y T-039 de 2018.

38. En segundo lugar, porque en cuanto a la reliquidación pensional no cabe duda de que los actos son de mero cumplimiento, pues acatan la orden dictada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, en esa medida, todo cuestionamiento al monto e IBL de la reliquidación pensional redunda en la censura a la orden judicial que se ejecuta mediante los actos de la administración. Y, como es sabido, un acto de ejecución de una orden judicial no manifiesta de manera autónoma la voluntad de la administración, ni crea, modifica o extingue derechos u obligaciones, simplemente los reconoce en cumplimiento de la orden de la autoridad judicial, por lo que no tiene el carácter de definitivo y por tanto no resulta demandable.

39. Y debido a que se estima que los cuestionamientos se dirigen a la censura de la reliquidación pensional, esta instancia judicial carece de competencia para pronunciarse sobre el debate surtido al interior del proceso que se resolvió con las sentencias que ordenaron se reliquidar la pensión, pues aquellos fallos judiciales se encuentran en firme e hicieron tránsito a cosa juzgada. De manera que, para esta Judicatura, la cuestión acerca de la presunta reliquidación pensional indebida por contrarrestar la interpretación constitucional imperante del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se encuentra al margen de si la orden de cobro de aportes se ajusta a derecho, y por lo tanto el cargo de nulidad en esta vertiente no está llamado a prosperar.

40. Finalmente, respecto de la solicitud de la demandada de declarar carente de objeto el proceso, con fundamento en lo previsto en el artículo 40 de la Ley 2008 de 2019, el demandado deberá atenerse a lo dispuesto mediante providencia del 15 de septiembre de 2021.

3.- COSTAS

41. 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 Cundinamarca[27], así como en las sentencias del Consejo de Estado que recientemente se refieren a este punto.

42. Sea lo primero establecer que a la luz del artículo 188 del CPACA, cuando no se trate de procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia

[27] 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 11001333704220180005 9-01, con ponencia de la magistrada Gloria Isabel Cáceres Martínez.

dispondrá acerca de la condena en costas, atendiendo las normas del CGP para su ejecución y liquidación[28].

43. Partiendo de lo anterior, es dable considerar que el régimen procesal vigente prevé un enfoque objetivo de la condena en costas[29], 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 las costas. Luego, se condenará 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 actuación[30].

44. Sobre el particular, atendiendo el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-157 de 2013[31], 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 ley[32].

45. 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 NO PROBADA la excepción denominada *Inexistencia de la obligación*, conforme a la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO.- DECLARAR LA NULIDAD del artículo octavo de la resolución No. RDP004832 del 5 de febrero de 2013 y de la Resolución No. RDP010833 del

---

[28] Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.
[29] Artículo 365 del Código General del Proceso.
[30] 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
[31] Corte Constitucional, sentencia C-157/2013. M.P.: Mauricio González Cuervo.
[32] 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 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.

2 de abril de 2019, expedidas por la UGPP, por lo considerado en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- A título de restablecimiento del derecho**, ORDENAR** a la UGPP la devolución de lo que se hubiere pagado por concepto de aportes patronales de la causante, con la debida actualización e intereses, de conformidad con lo previsto en los artículos 187 y 192CPACA.

CUARTO.- No condenar en costas a la parte vencida.

QUINTO.- 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 .**

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:
notificacionesramajudicial@contraloria.gov.co

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

abogada3ugpp0@gmail.com

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

SEXTO. - 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: **12cd8d83b589cc2cab226dbac1a4c27e4e6db8104068b1376ec7a81be38c86cc**
Documento generado en 15/12/2021 04:33:24 PM

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