



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

Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	110013337042 2020 00187 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 -RNEC-, dirección virtual de notificaciones: scjimenez@registraduria.gov.co ; 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 ; notificacionesrstugpp@gmail.com

1.1.1.2. OBJETO

DECLARACIONES

La parte actora solicitó que se declaren las siguientes pretensiones:

1. Se declare la nulidad del artículo 9 de la resolución No. RDP 009616 del 15 de marzo de 2018, por medio de la cual se ordenó efectuar los trámites de cobro en contra de la entidad por concepto de aportes patronales determinados con ocasión a la reliquidación de pensión ordenada por autoridad judicial.

2. Se declare la nulidad del artículo 1 de la Resolución No. RDP 034303 del 15 de noviembre de 2019, por medio de la cual se resolvió un recurso de reposición en contra de la resolución inicial.
3. Se declare la nulidad del artículo 1 la Resolución No. RDP 037468 del 9 de diciembre de 2019, por medio de la cual se resolvió un recurso de apelación en contra de la resolución inicial.
4. Que, 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 fácticos de la demanda se pueden resumir así:

1. El 21 de octubre de 2019 se notificó por aviso a la Registraduría Nacional del Estado Civil la Resolución No. RDP 009616 del 15 de marzo de 2018, por medio de la cual se reliquidó la pensión de vejez en cumplimiento de un fallo judicial y se ordenó en el numeral noveno remitir copia del acto administrativo al área competente para efectuar el trámite pertinente al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal
2. El 05 de noviembre de 2019, la Registraduría presentó recurso de reposición en subsidio de apelación contra la resolución anteriormente señalada.
3. El 29 de noviembre de 2019 se notificó por aviso la Resolución No. RDP 034303 del 15 de noviembre de 2019, por medio de la cual se resolvió de manera negativa el recurso de reposición y se confirmó en todas sus partes el acto inicial.
4. El 23 de diciembre de 2019 se notificó a la demandante de la Resolución No. RDP 037468 de 9 de diciembre de 2019, por medio de la cual se resolvió un recurso de apelación en contra de la Resolución No. RDP 009616 del 15 de marzo de 2018.
5. La Registraduría Nacional del Estado Civil no fue demandada en el proceso judicial iniciado por la señora Zoila Gloria Judith Guayara de Sampedro, ni tampoco fue vinculada o llamada en garantía por parte de la UGPP. No obstante, una vez el proceso concluyó de forma desfavorable para la UGPP, dicha entidad resolvió vincular a la Registraduría imponiéndole el pago de \$40.338.070 por concepto de aporte patronal.
6. Al no ser vinculada a la demanda judicial iniciada por la señora Zoila Gloria Judith Guayara, la sentencia proferida no le es oponible porque sus efectos son interpartes, por tanto, en el acto demandado no podía emitirse orden alguna en su contra.

7. La Registraduría Nacional del Estado Civil no conoce los fallos emitidos por la jurisdicción ordinaria que dieron origen a la expedición de la resolución demandada.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Normas violadas de rango constitucional:

- 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: RELATIVOS AL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO QUE SE AVIZORA INFRINGIDO POR LA UGPP.

Argumentó que se vulneró el debido proceso porque en este caso se ordenó el pago y se notificó el acto administrativo que perjudica a la RNEC sin haber emitido previamente un acto administrativo ordenando en inicio de la actuación a fin de garantizar el ejercicio al derecho de defensa y contradicción, solicitando, aportando y practicando pruebas a la luz del artículo 40 del CPACA.

Aunado a lo anterior, consideró que, en todo caso, si se llegare a tener en cuenta que el procedimiento inició con el reconocimiento de la pensión y su posterior incremento, lo cierto es que la UGPP incumplió su deber de comunicar las actuaciones administrativas conforme lo disponen los artículos 37 y 38 del CPACA.

Adicionalmente consideró que la UGPP desconoce el debido proceso porque no emite una resolución que explique de manera detallada los antecedentes o motivos que la llevaron a imponer la obligación del pago de aportes en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, más aún cuando ha debido expedirse un acto administrativo que informara a la entidad de la posibilidad de cobrar esos mayores aportes y no proceder directamente a imponerlos.

Añadió que en el acto administrativo demandado se otorgó el término de diez (10) días para impetrar los recursos y se mencionó una sentencia judicial, pero junto con el acto demandado nunca se puso de presente a la Registraduría la providencia a efectos de verificar si allí se condenó a la demandante o si la orden judicial limitó su condena a la UGPP y/o CAJANAL, tampoco se puso en conocimiento las razones o normas que indican que pese a que la RNEC no es Caja de Previsión, debe financiar las pensiones o pagar otros aportes diferentes a los fijados por el legislador.

SEGUNDO CARGO: FALSA MOTIVACIÓN Y FALTA DE MOTIVACIÓN – INCOHERENCIA – NO SE RESOLVIERON TODOS LOS ÍTEMS PLANTEADOS.

Argumentó que los actos administrativos demandados se encuentran falsamente motivados porque no es cierto que la entidad tenga que hacer aportes respecto de factores no previstos en la ley.

Igualmente arguyó 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.

Añadió también que la demandada se abstuvo de pronunciarse sobre diferentes aspectos cuestionados en los recursos presentados por el empleador, como por ejemplo, (i) la falta de obligación del demandante de realizar cotizaciones respecto de cuestiones no previstas en la ley; (ii) la diferencia entre los aportes que consideran un ingreso base de cotización (IBC) y los factores a tener en cuenta para reliquidar una pensión (IBL), los cuales se encuentran a cargo de diversos actores, por lo que el empleador no puede excederse en los pagos ni asumir labores propias de las Cajas de Previsión; (iii) la entidad no tiene dentro de sus funciones liquidar ni reconocer pensiones.

TERCER CARGO: EXCESO A LO DISPUESTO EN LAS SENTENCIAS QUE ORDENARON LA RELIQUIDACIÓN PENSIONAL Y POR ENDE DE LA SUSCEPTIBILIDAD DEL CONTROL DE LEGALIDAD

La demandante sostuvo que la sentencia judicial que ordenó la reliquidación pensional no impuso órdenes al empleador, sino de manera exclusiva a la UGPP, por lo que considera el demandante que la UGPP no contaba con la facultad de imponer el pago de factores no dispuestos en la ley a los empleadores.

Por último, sin mayor profundidad indicó que al tenor del artículo 40 del Decreto 2106 de 2019 es voluntad del Gobierno Nacional suspender el cobro.

1.2. OPOSICIÓN

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

Mediante memorial aportado el 16 de diciembre de 2020 la apoderada de la entidad presentó la contestación de la demanda en los siguientes términos:

En cuanto a las pretensiones, la Unidad Administrativa Especial de la UGPP se opuso a todas y cada una de ellas.

En segundo lugar, se pronunció sobre cada uno de los hechos aceptando aquellos relacionados en los numerales 1 a 7 y negando el hecho 8, porque aun cuando la empleadora no fue vinculada al proceso de reliquidación pensional, la ley dispuso de mecanismos para adelantar el cobro de aportes pensionales no realizados en debida forma. Igualmente se pronunció frente al hecho 9 señalando que no le consta y aclara.

Posteriormente expuso los argumentos de defensa argumentando que la obligación en cabeza de la Registraduría se encuentra sustentada en el artículo 99 del Decreto 1848 de 1969; los artículos 17, 18 y 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005. Aunado a ello, la obligación de pago se encuentra sujeta a lo dispuesto en las sentencias proferidas por la autoridad judicial con la inclusión de factores salariales percibidos en el último semestre de servicios y sobre los cuales no se efectuaron los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, requisito que permite la sostenibilidad del sistema y la financiación del derecho pensional de los causantes.

Insistió en que aun cuando la demandante no fue vinculada al proceso de reliquidación pensional, la ley dispuso de mecanismos para realizar el cobro consagrados en los artículos 23 y 24 de la Ley 100 de 1993 que regula la relación entre el empleador y la administradora de pensiones.

Se refirió a la *prescriptibilidad del derecho* reiterando que la Corte Constitucional en sentencia C-624 de 2003 precisó que la Seguridad Social es un derecho imprescriptible en atención al artículo 48 de la C.P. Con ello concluyó que, *contrario a lo indicado por la peticionaria, el derecho a la seguridad social no se extingue con el tiempo, mucho menos tratándose de los aportes que constituyen finalmente la fuente de financiación de los derechos pensionales.*

Añadió que, en razón de la existencia de un vínculo laboral, la ley imputó al empleador la obligación de la afiliación y el pago de aportes al Sistema General de Pensiones a favor de los trabajadores a su cargo por

¹ Ver documento denominado CONTESTACIÓN REGISTRADURÍA JUZ 42 COBRO DE APORTES

el tiempo de vigencia del vínculo laboral, los cuales son obligatorios hasta el momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder al derecho pensional, que una vez causado, puede hacerse exigible en cualquier tiempo por tratarse de un derecho que por mandato del artículo 48 de la Constitución Política de 1991 es irrenunciable y por tanto imprescriptible; en esa medida, siendo los aportes efectuados durante toda la vida laboral del trabajador el elemento consubstancial que configura el derecho pensional, forzoso sería colegir que los aportes gozan del carácter de irrenunciabilidad e imprescriptibilidad.

Finalmente expuso en sus argumentos que el cobro de los aportes no solo es constitucional sino obligatorio por parte de la UGPP, quien además se encuentra facultada para efectuar los procesos de fiscalización en caso de inexactitud en el pago de aportes.

Propuso como excepciones de mérito la (i) "obligación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil frente al pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social"; (ii) "compensación" y (iii) excepción genérica.

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.3.1. PARTE DEMANDANTE

A través de memorial aportado el 23 de noviembre de 2021 la Registraduría Nacional del Estado Civil presentó escrito de alegatos en el que se refirió en primer lugar a los antecedentes del caso y ratificó los argumentos expuestos en la demanda.²

Acto seguido se refirió a aquello que, a su juicio, resultó probado dentro del proceso. En este punto afirmó que se probó que la UGPP omitió adelantar la actuación administrativa previa a la expedición del acto administrativo.

Consecutivamente expuso que los actos carecen de motivación dado que al liquidar los aportes la UGPP se limitó a presentar un resultado aritmético sin fundamento ni desarrollo sobre los supuestos económicos que configuran el hecho generador de la contribución.

Finalmente solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda.

1.3.2. PARTE DEMANDADA

Mediante memorial aportado el 12 de noviembre de 2021, la UGPP presentó sus alegatos de conclusión reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda,³ en razón a que consideró que se encuentra probada la obligación de la Registraduría de pagar los aportes surgidos en cumplimiento del fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que ordenó reliquidar la pensión de vejez de la señora Zoila Gloria Judith Guayara de Sampedro.

² Ver alegatos [aquí](#)

³ Ver alegatos [aquí](#)

Posteriormente informó que, en atención a los artículos 40 y 41 del Decreto ley 2106 de 2019, las obligaciones patronales por concepto de aportes deben suprimirse, pero ello no implica de ningún modo la existencia de la obligación, puesto que la UGPP determinó el valor adeudado y dispuso su pago por los empleadores y trabajadores en proporción del 75% y 25%, respectivamente. Por esta razón consideró que el acto demandado no puede considerarse viciado de nulidad o que el cobro deba ser objeto de revocatoria por parte de la entidad.

Finalmente se refirió a la condena en costas y solicitó al despacho la no condena en costas a ninguna de las entidades involucradas.

2. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS

2.1. PROBLEMA JURÍDICO: De acuerdo con la fijación del litigio determinada en el auto de fecha 26 de marzo de 2021, corresponde al Despacho resolver 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?
- (ii) ¿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?
- (iii) ¿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?

2.1.2. TESIS DE LAS PARTES Y EL DESPACHO

Tesis de la parte demandante: Sostiene que los actos administrativos deben ser declarados nulos porque la UGPP vulneró el debido proceso al impedir al empleador conocer las razones por las cuales se le ordena el pago de aportes desde el inicio de la actuación administrativa, pues no tiene conocimiento de las operaciones y fundamentos que condujeron a la liquidación del tributo y mucho menos le fue notificado acto previo a la determinación de la obligación, o en su defecto, la comunicación del trámite que dio lugar a la reliquidación pensional de la causante.

Tesis de la parte demandada: Considera que existe la obligación en cabeza del empleador de cotizar sobre los factores salariales que deben ser tomados en cuenta para el pago de la pensión, 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.

Siendo la fuente de la obligación impuesta a la demandante la ley, no se desconoció el debido proceso al no vincular al empleador al trámite judicial, 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.

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.

3. CONSIDERACIONES

3.1. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

Con la contestación de la demanda la UGPP propuso las excepciones que denominó (i) “obligación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil frente al pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social”; (ii) compensación y (iii) genérica, las cuales argumentó de la siguiente manera:

(i) La registraduría Nacional del Estado Civil tiene la obligación de pagar la suma contenida en las resoluciones demandadas en cumplimiento de las sentencias judiciales que ordenaron reliquidar la pensión de los causantes con la inclusión de factores salariales percibidos.

(ii) Propone la compensación en relación con cualquier condena que pudiera derivarse del proceso.

(iii) Por último, solicita al juez decretar cualquier excepción probada en el proceso.

En lo que toca a la compensación, se encuentra que la demandada no se detuvo a explicar de manera clara y suficiente la razón por la cual considera que se configuró la compensación en este caso. Sobre el particular, es importante señalar que no basta con afirmar que ocurrió una u otra figura jurídica, pues se requiere del interesado un mínimo esfuerzo argumentativo debido a que, en el estudio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, rige el principio de justicia rogada como un límite a las facultades de interpretación que evidentemente tiene el juez. Por esta razón, el Despacho declarará no probada la excepción de compensación.

En cuanto a las demás argumentaciones propuestas por la demandada como excepciones, debe señalar el Despacho que serán estudiadas con el fondo del asunto en razón a que, al tenor de la manera como fueron planteadas, constituyen verdaderos argumentos de defensa más no excepciones en estricto sentido.

Es 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."*⁴

Sobre el particular, 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, 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*

⁴ 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.

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"⁵. (Subraya el Despacho)

Por las razones expuestas, procede el Despacho a resolver el fondo del asunto atendiendo los cargos de la demanda, para lo cual se referirá en primer lugar a los argumentos de apoyo a la tesis del despacho y finalmente al caso concreto.

3.2. PRECISIONES DEL CASO.

Dada la relación entre los cargos de nulidad en los que de manera interdependiente se desarrollan varios argumentos, este despacho realizará un estudio conjunto de las diferentes censuras del demandante, a la luz de los ejes que del control de legalidad se establecieron en los diferentes problemas jurídicos a resolver.

Por lo tanto, de manera conjunta se estudiarán las censuras correspondientes a los siguientes ejes temáticos: (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.

3.3. ARGUMENTOS DE APOYO A LA TESIS DEL DESPACHO

3.3.2. Obligatorio 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

⁵ 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.

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 Integral⁶, que está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y algunos servicios sociales complementarios ⁷ . 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 nacional⁸ y que deben afiliarse de manera obligatoria todas las personas naturales vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos⁹; 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 vinculado ¹⁰, 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 pago¹¹.

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.¹² 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

⁶ Artículo 1, Ley 100 de 1993.

⁷ Artículo 8, Ley 100 de 1993.

⁸ Artículo 11, Ley 100 de 1993.

⁹ Artículo 15, Ley 100 de 1993.

¹⁰ Artículos 153, 156 literal b) y 157, Ley 100 de 1993.

¹¹ Artículos 155 y 203, Ley 100 de 1993.

¹² "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."

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.”¹³

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.

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2017. M.P.: Iván Humberto Escruera Mayolo.

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.

3.3.3. 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 2007¹⁴, 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 actuarial¹⁵, de manera que se garantice principio de transparencia y el derecho de contradicción del aportante”¹⁶

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 generador¹⁷ 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 siguiente¹⁸.

3.3.3.1. 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

¹⁴ 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".

¹⁵ 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."

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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".

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 independiente¹⁹. 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 Pensiones²⁰. De cara a las funciones de la entidad, el Plan Nacional estableció como esenciales el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa 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.

¹⁹ Artículo 156.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-376 de 2008, M.P.:P Marco Gerardo Monroy Cabra.

3.3.4. 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 2011²¹ regula la figura del llamamiento en garantía²². 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 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”*²³. 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”*²⁴.

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 1993²⁵ y que las entidades administradoras se encuentran facultadas

²¹ «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo».

²² “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 (...)”.

²³ 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).

²⁴ 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)

²⁵ «Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones».

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 pago²⁶. 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 ley²⁷.

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.

3.3.5. 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*²⁸, 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

²⁶ 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.

²⁷ Consejo de Estado, auto de 31 de agosto de 2015, radicado 150012333000201400276 01 (2266-2015), C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

²⁸ 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.”

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”²⁹.

Ahora bien, como lo ha sostenido la Sección Cuarta del Consejo de Estado que la falta de motivación tiene lugar cuando la autoridad administrativa “[...] se limita a señalar el ejercicio de una facultad oficiosa y el cumplimiento de una función, pero en sí misma no contiene una fundamentación o explicación fáctica y probatoria referida al asunto en concreto, indicativa de los motivos de la decisión plasmada en la parte resolutive. [...] la motivación es una exigencia del acto administrativo [...] reclamable [...] de todos los actos y debe basarse en hechos ciertos y demostrados al momento de la emisión del acto, so pena de viciarlo de nulidad por ausencia de uno de sus elementos esenciales [...]”³⁰. 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.

²⁹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 26 de julio de 2017. C.P. Milton Chaves García. Radicado: 22326.

³⁰ Sentencia de 28 de febrero de 2008, exp. 15944.

3.4. CASO CONCRETO

3.3.1. DE LOS CARGOS DE NULIDAD

En esencia, la actora sostuvo que los actos administrativos demandados son contrarios a las normas superiores debido a que considera que no existe vinculación legal y constitucional que la obligue a pagar los aportes insolutos, por cuatro razones: (i) no fue un sujeto pasivo del fallo judicial que ordenó la reliquidación pensional; (ii) la sentencia judicial no impuso órdenes a la RNEC en calidad de empleador, sino exclusivamente a la UGPP; (iii) la demandada no adelantó la actuación de determinación siguiendo las formas propias del procedimiento aplicable, y (iv) los actos demandados fueron expedidos irregularmente por falta de motivación.

Sin embargo, 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 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.

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 financiación del sistema y con ello la plena efectividad de los derechos pensionales reconocidos al trabajador mediante las sentencias judiciales referidas en el acápite de hechos.

En este sentido, el despacho considera que el cobro que pretende adelantar la UGPP mediante la orden contenida en los actos demandados es jurídicamente procedente desde una perspectiva constitucional y legal, atendiendo además a los principios de rectores del Sistema de pensiones, especialmente los de solidaridad y universalidad, sumados al principio constitucional de sostenibilidad financiera del sistema; 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.

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 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, ni que aquella providencia debía haberle sido notificada por parte de la UGPP.

Ahora bien, en cuanto al argumento tendiente a afirmar que la demandada se abstuvo de pronunciarse sobre aspectos cuestionados en los recursos presentados por el empleador, como son: (i) la falta de obligación del demandante de realizar cotizaciones respecto de cuestiones no previstas en la ley; (ii) la imposibilidad del empleador de excederse en los pagos o asumir labores propias de las Cajas de Previsión en razón a la diferencia entre los aportes que consideran un ingreso base de cotización (IBC) y los factores a tener en cuenta para reliquidar una pensión (IBL), los cuales se encuentran a cargo de diversos actores y (iii) el impedimento para reconocer pensiones por cuanto no hace parte de las funciones de la entidad, encuentra el Despacho que no está llamado a prosperar porque tales manifestaciones no fueron planteadas en sede administrativa y no podía la demandada pronunciarse en ese momento sobre argumentos que no fueron planteados por el recurrente.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que a través del recurso de reposición y en subsidio apelación radicado el 05 de noviembre de 2019 en contra de la Resolución No. RDP 009616 del 15 de marzo de 2018³¹,

³¹ Ver documento denominado "demanda", página 37 y ss.

la Registraduría Nacional del Estado Civil argumentó que el artículo noveno del acto administrativo incurrió en flagrante violación al debido proceso porque (i) la condena confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca fue exclusivamente en contra de la UGPP y no contra la entidad empleadora; (ii) impuso una obligación a su cargo sin permitir el ejercicio al derecho de defensa y contradicción al omitir dar aviso del inicio de la actuación administrativa como lo disponen los artículos 35 y 37 del CPACA, ni notificó a la recurrente de la actuación administrativa de reconocimiento de pensión; (iii) no se emitió una resolución que explicara los antecedentes que llevaron a la UGPP ordenar pagar una mayor mesada pensional y los motivos por los cuales la Registraduría debía cancelar los aportes que el legislador no consagró; (iv) se coartó la posibilidad de solicitar, presentar y controvertir pruebas antes de proferir decisión de fondo, como lo ordena el artículo 40 del CPACA y (v) se exige el pago de aportes no existentes en la ley. Aunado a lo anterior, consideró que el acto acusado incurrió en falsa y falta de motivación porque no hizo referencia a los parámetros que tomó para la liquidación de los aportes a cargo de la Registraduría.

Nótese que ninguna de las censuras está dirigida a atacar concretamente el impedimento del empleador para reconocer el pago de aportes por no encontrarse regulado expresamente en la ley, sino que, por el contrario, se discuten únicamente aspectos formales acerca del desarrollo del trámite administrativo adelantado por la UGPP que desencadenó en la expedición del acto hoy demandado, por medio del cual se determinó una suma de dinero por concepto de aportes. Por esta razón, teniendo en cuenta que el artículo 80 de la Ley 1437 de 2011 dispone que la decisión que profiera la administración debe resolver sobre las peticiones oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso, se negará la prosperidad del argumento planteado por la demandante.

Zanjado lo anterior, procede el Despacho a resolver la censura que realizó la parte actora de los actos demandados argumentando que la UGPP le impuso una obligación sin permitirle controvertir la forma en que se liquidaron las sumas que unilateralmente impuso, pues profirió un acto administrativo sin explicar de manera detallada los antecedentes o motivos que la llevaron a imponer la obligación del pago de aportes en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

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

Lo anterior en tanto que, aunque en la Resolución No. RDP 009616 del 15 de marzo de 2018 se hizo referencia a la sentencia judicial de fecha

02 de marzo de 2017 proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para justificar la reliquidación pensional, lo cierto es que respecto del análisis de los hechos económicos en que se funda la liquidación de los aportes a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, no indicó expresamente las razones por las cuales se determinó la obligación por la suma de \$40.338.070, procediendo sin más a liquidar los aportes patronales en variados montos³².

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.

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 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.

Finalmente, teniendo en cuenta que la parte actora cuestiona en la demanda que la autoridad tributaria no le comunicó a la demandante sobre la iniciación de la actuación administrativa de reliquidación pensional coartándole la posibilidad de controvertir, ser oída, aportar y solicitar la práctica de pruebas, 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

³² Ver documento denominado "demanda", página 28 y ss.

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.

Así lo ha considerado también el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B al señalar, en un caso similar al que nos ocupa, lo siguiente:³³

" En todo caso, en consideración a la forma como se expidió el acto que determinó la obligación de pago de los aportes parafiscales, es por lo que el tribunal encuentra que la UGPP actuó sin atender las normas habilitantes que la obligaban a adelantar el procedimiento de determinación de la obligación parafiscal a cargo de la REGISTRADURÍA, pues omitió la expedición del acto previo a la adopción de la decisión que impuso obligación de pago y que posteriormente le serviría de título ejecutivo de cara al procedimiento de cobro coactivo, lo que comportó correlativamente el que la demandante no pudiera ejercer plenamente su derecho de contradicción y defensa, si se tiene en cuenta que la emisión del acto previo constituye la oportunidad para que la actora pudiera presentar pruebas o solicitarlas y de acogerse a la determinación oficial propuesta en el requerimiento, lo cual resulta necesario en el establecimiento de las obligaciones para efectos de obtener el acto administrativo que comporta el título ejecutivo.

La consecuencia de tal omisión, no es otra que la configuración del vicio de nulidad por expedición irregular del acto de determinación que no podía suplirse con la concesión de los recursos de reposición y apelación, omisión que condujo a que la REGISTRADURÍA no entendiera el origen de la obligación que debió ser puesta de presente desde el acto previo de tal manera que se concediera al aportante la oportunidad de ejercer su derecho de defensa para controvertir la propuesta y aportar o solicitar las pruebas necesarias para verificar la obligación que se pretendía constituir (...)."

Con fundamento en lo anterior, debido a que en el expediente no se encuentra acreditado que aquel procedimiento hubiere sido implementado para liquidar las contribuciones que se ordenaron cobrar, advierte este Despacho 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.

3.4.2. RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En cuanto al restablecimiento automático del derecho que le fue vulnerado a la parte demandante, hay lugar a ordenar a la entidad demandada cesar cualquier acción de cobro en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que resulte del acto administrativo cuya nulidad se solicita.

³³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, sentencia del 28 de enero de 2021. Radicado No. 11001333703920180029101. M.P.: Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda.

3.5. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LOS RESTANTES ARGUMENTOS DE LAS PARTES.

En el cargo tercero de la demanda la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó al Despacho tener en cuenta lo establecido en el artículo 40 del Decreto 2106 de 2019, relativo a la voluntad del Gobierno Nacional de suspender los cobros y las demandas contra la UGPP a fin de aplicar los principios de celeridad y economía procesal.

Por su parte la UGPP, través de los alegatos de conclusión presentados el 12 de noviembre de 2021, sostuvo que aunque el Decreto 2106 de 2019 dispuso la supresión contable de las obligaciones patronales ello no implica la inexistencia de la obligación por concepto de aportes patronales.

Sobre el particular, encuentra el Juzgado que le asiste razón a la demandada en el sentido de señalar que la supresión del cobro de las cotizaciones al SGSS prevista con ocasión a las disposiciones contenidas en la Ley 2008 de 2019 y el Decreto 2106 de 2019, no implica la desaparición de la obligación tributaria sustancial, sino la determinación del modo en que aquella obligación deberá extinguirse, como pasa a explicarse.

En efecto, de conformidad con lo prescrito en la norma en comento, las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, y la UGPP, suprimirán, las obligaciones patronales por concepto de 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. Sin embargo, prevé la norma que, para tal efecto, las entidades involucradas harán los ajustes contables a que haya lugar mediante cruces de cuentas entre sí.

Aquel disposición fue reglamentada mediante los artículos 40 y 41 del Decreto 2106 de 2019 "Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública", al adicionar un párrafo al artículo 17 de la Ley 100 de 1993. Allí, se dispuso que la UGPP y COLPENSIONES, suprimirían 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, obligadas a pagar aportes patronales insolutos al Sistema de Seguridad Social en Pensiones. Sin embargo, las entidades involucradas deben realizar los respectivos reconocimientos contables y las correspondientes anotaciones en sus estados financieros.

Como se puede observar del tenor literal de las normas citadas, no fueron anuladas las obligaciones originadas en reliquidaciones y ajustes pensionales derivados de fallos ejecutoriados que hayan ordenado la

inclusión de factores salariales no contemplados en el ingreso base de cotización previsto en la normatividad vigente al momento del reconocimiento de la pensión. Por el contrario, del artículo 40 de la Ley 2008 de 2019 y los artículos 40 y 41 del Decreto 2106 de 2019, comprende el despacho que la supresión corresponde al cobro de las obligaciones parafiscales, disponiendo que aquellas se extinguirán por un cruce de cuentas. En otras palabras, se tornan improcedente el trámite de cobro, pero sin que ello suponga la anulación de la obligación sino su extinción no por pago sino por compensación presupuestal.

4. 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 Cundinamarca³⁴, así como en las sentencias del Consejo de Estado que recientemente se refieren a este punto.

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 dispondrá acerca de la condena en costas, atendiendo las normas del CGP para su ejecución y liquidación³⁵.

Partiendo de lo anterior, es dable considerar que el régimen procesal vigente prevé un enfoque objetivo de la condena en costas³⁶, 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 actuación³⁷.

Sobre el particular, atendiendo el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-157 de 2013³⁸, 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 ley³⁹.

³⁴ 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.

³⁵ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

³⁶ Artículo 365 del Código General del Proceso.

³⁷ 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

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-157/2013. M.P.: Mauricio González Cuervo.

³⁹ 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.

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 de compensación invocada en el escrito de contestación de demanda, por las razones expuestas en esta providencia

SEGUNDO: Declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) artículo noveno de la Resolución No. RDP 009616 del 15 de marzo de 2018; (ii) Resolución No. 034303 del 15 de noviembre de 2019 y (iii) Resolución RDP 037468 del 09 de diciembre de 2019.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la UGPP cesar o abstenerse de adelantar las acciones de cobro de la obligación liquidada en los actos administrativos anulados.

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

QUINTO: 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

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso 40 y 3 del Decreto 806 de 2020 41 las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba,

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

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

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
- Scjimenez@registraduria.gov.co
- jрмаhecha@ugpp.gov.co
- efmora@registraduria.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 Adm sección 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: **7145c640e6119f2e7a53c7f4ac385310bfba6641c30e8847d6f6e611063f3bf1**
Documento generado en 16/12/2021 04:39:02 PM

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