



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
RADICADO:	11001 33 37 042 2020 00196 00
DEMANDANTE	PAP-DAS FIDUPREVISORA
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: Fiduciaria La Previsora S.A., quien actúa como vocera del Patrimonio Autónomo Público PAP Fiduciaria La Previsora S.A. Defensa Jurídica Del Extinto Departamento Administrativo de Seguridad - DAS- y su Fondo Rotatorio-, identificada con NIT 830.053.105-3, dirección virtual de notificaciones: papextintodas@fiduprevisora.com.co

DEMANDADA: Unidad Administrativa De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Seguridad Social-UGPP, dirección electrónica de notificaciones: notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

1.1.1.2. OBJETO

DECLARACIONES Y CONDENAS

1. La parte actora solicita que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones:
 - a. Resolución No. RDP 14898 del 10 de abril de 2017, por medio de la cual fueron revocadas las resoluciones No. RDP 44351 del 28 de noviembre de 2016 y RDP 1129 del 18 de enero de 2017, y se modificó la Resolución No. RDP 13748 del 10 de abril de 2015.
 - b. Resolución No. RDP 984 del 16 de enero de 2020, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición en contra del acto anterior y se modificó la Resolución No. RDP 14898 del 10 de abril de 2017,
 - c. Resolución No. RDP 4232 del 14 de febrero de 2020, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación en contra de la Resolución inicial.
2. Se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

1.1.1.3. FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

Los fundamentos fácticos propuestos por el demandante se pueden resumir así¹:

1. El Juzgado Séptimo Administrativo de Bogotá profirió sentencia de fecha 04 de febrero de 2014 por medio de la cual ordenó a la UGPP reliquidar y pagar al señor German Urrego Álvarez su pensión de jubilación. La decisión fue confirmada parcialmente por la Sección Segunda, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en fallo de fecha 04 de julio de 2014.
2. En cumplimiento del fallo judicial del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección C, la UGPP profirió Resolución No. RDP 13748 del 10 de abril de 2015, por medio de la cual reliquidó la pensión de vejez del señor Germán Urrego Álvarez.
3. La resolución anterior fue modificada por la Resolución No. RDP 14989 del 10 de abril de 2017.

¹ Ver demanda [aquí](#)

4. El 26 de diciembre de 2019 el PAP FIDUPREVISORA S.A.S interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución RDP 14989 del 10 de abril de 2017.
5. El recurso de reposición fue decidido por la Resolución No. RDP 984 del 16 de enero de 2020.
6. El recurso de apelación fue decidido por la Resolución No. RDP 4232 del 14 de febrero de 2020.
7. El PAP Fiduprevisora SA, Defensa Jurídica del extinto Departamento Administrativo de Seguridad y su Fondo Rotatorio, nunca fue parte del proceso contencioso administrativo adelantado por el señor Germán Urrego Álvarez.

1.1.1.4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

La parte demandante considera que se vulneraron las siguientes normas:

De rango supra legal:

- Constitución Política: artículos 6, 29 y 48.

De rango legal y reglamentario:

- Ley 1437 de 2011: Artículos 1,2,3,4, 37,42, 66, 67, 68, 69, 137 y 138.
- Ley 100 de 1993: Artículos 24 y 57.
- Ley 1066 de 2006.
- Código de Comercio: Artículo 1226.
- Código Civil: artículo 17.
- Ley 1753 de 2015: Artículo 238.

CONCEPTO DE VIOLACIÓN

CARGO PRIMERO: DESVIACIÓN DE PODER Y DE LAS ATRIBUCIONES PROPIAS DE QUIEN PROFIRIÓ EL ACTO ADMINISTRATIVO

Argumenta en este cargo que existe ausencia de motivación e indebida interpretación al imponer de manera unilateral el pago de una obligación que una sentencia judicial determinó en cabeza de la UGPP.

Añade que la resolución objeto de control le impone una carga ilegal que no se encuentra obligada a asumir, en razón a que impone el pago por concepto de aportes del señor German Urrego Álvarez, cuando el pensionado no ha sido empleado de la sociedad fiduciaria.

Además, considera que la UGPP no tiene competencia, facultad ni potestad para proferir los actos que impongan cargas económicas a otras entidades sin contar con el soporte normativo que así lo disponga.

Igualmente manifiesta que la UGPP no puede trasladar la carga económica a la entidad demandante cuando soslayó el imperativo de interponer el recurso extraordinario de revisión a la decisión de la autoridad judicial.

CARGO SEGUNDO: EXPEDICIÓN IRREGULAR DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR FALSA MOTIVACIÓN

Considera que frente al acto demandado existe una falta e indebida motivación porque no se da una razón suficiente que señale de manera clara, detallada y precisa, las razones por las cuales se atribuye al PAP Fiduprevisora SA la asignación del pago de aporte patronal del señor Germán Urrego Álvarez, por el contrario, solo se limita a crear una obligación que no se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico colombiano.

Reitera que la sociedad fiduciaria no es la llamada a responder por los aportes patronales dejados de cotizar por el señor Germán Urrego Álvarez, debido a que la entidad no fue creada para asumir la reliquidación de aportes pensionales por cuanto es un patrimonio autónomo con objetivo específico acorde a la ley y al contrato de fiducia, además, no ha sido empleadora, sustituta, representante legal o cesionaria de las obligaciones que tenía a su cargo el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

CARGO TERCERO: VIOLACIÓN AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO, AUDIENCIA Y DEFENSA

Afirma que, los actos administrativos demandados son violatorios del derecho al debido proceso administrativo como quiera que la UGPP hace exigible una decisión judicial cuando a FIDUPREVISORA S.A. no fue llamada al proceso de reliquidación pensional, desconociendo el artículo 17 del Código Civil.

Aunado a lo anterior, argumenta que el PAP Fiduprevisora SA desconoce toda la actuación administrativa que la UGPP pretende imponerle, por esta razón, la defensa del PAP se limitó a interponer recursos contra un solo artículo de la resolución acusada. En este punto expone que se limitó el derecho de defensa y contradicción porque *"no le permitió desde su formación primigenia, controvertir ni atacar de fondo la totalidad e*

integralidad de la Resolución por medio de la cual fue vinculada y se le impone una obligación, si no que solo se le permitió hacerlo única y exclusivamente, frente a el artículo OCTAVO de la citada Resolución [Resolución RDP 14989 del 10 de abril de 2017], pues no tuvo oportunidad de conocer las actuaciones y actos administrativos precedentes y vinculantes, así como con toda la información requerida y necesaria para ejercer debidamente su derecho de defensa y contradicción.”

Discute además que la UGPP no le permitió controvertir la forma en que se liquidaron las sumas que unilateralmente impuso, ni oponerse a los periodos sobre los cuales se cobró el aporte patronal reliquidado, pues la determinación de la obligación fue clara ni expresa, tampoco lo fue la determinación del sujeto pasivo porque en la resolución inicial se impuso la obligación al Departamento Administrativo de Seguridad Nacional en proceso de supresión.

Aunado a lo anterior, afirma que la UGPP vulnera el procedimiento administrativo, toda vez que, realiza la notificación de la cuestionada resolución de forma parcial, dejando a PAP Fiduprevisora S.A inerte para exponer sus argumentos en esta fase, no pudiendo ejercer una defensa idónea, dado que, la demandada se limitó a darle a conocer únicamente un artículo, en el cual se le impone una carga económica.

CARGO CUARTO: DESCONOCIMIENTO DE LA LEY POR INEXISTENCIA DE COMPETENCIAS IMPLÍCITAS.

Arguye que, de conformidad con el artículo 6 de la Constitución Política, la responsabilidad de los servidores públicos se desarrolla por acción, por omisión y por extralimitación en sus funciones, es decir, que los servidores públicos deben tener plena claridad respecto de sus deberes legales y constitucionales, para así determinar el ámbito de sus competencias y no extralimitarse en algún tipo de actuación. Luego, no le era exigible el pago de aportes porque para el PAP Fiduprevisora S.A., defensa jurídica del extinto Departamento Administrativo de Seguridad y su Fondo Rotatorio, no se previó la competencia para el pago de aportes patronales del extinto DAS, por personas pensionadas por Cajanal EICE o UGPP, que hubieran laborado en esa entidad, o a las cuales se les hubiera reliquidado la pensión.

CARGO QUINTO: VIOLACIÓN AL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL/FALSA MOTIVACIÓN/ NO SE DETERMINA CÓMO SE LIQUIDAN LOS APORTES

Expone que, en la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de fecha 28 de agosto de 2018, expediente radicado número 52001-23-33-000-2012-00143-0, se fijaron lineamientos como los siguientes:

- *La inmodificabilidad de las sentencias judiciales.*
- *Deber de claridad en los actos administrativos, indicando que aportes son los que cobran, los factores a tener son taxativos, debemos saber cómo se liquidan, ellos no los conocimos porque la UGPP nos vincula e impone la obligación con una modificación a un artículo y se desconoce cómo realiza dicho ejercicio desconociendo el precedente. No se sabe si pagó los aportes ni demuestra ello en las resoluciones.*
- *Revalúa el concepto de progresividad el Consejo de Estado, y con ello se remite a la taxatividad de los factores que se deben tener en cuenta, lo cual se desconoce y no se pudo ejercer la defensa porque bajo el criterio de error formal nos impone algo para pagar máxime cuando el empleador desapareció de la vida jurídica.*

Con fundamento en lo anterior asegura que el acto enjuiciado carece de un estudio juicioso para acatar dichos lineamientos, pues se desconoce que el PAP Fiduprevisora SA ha sido ajeno y desconoce la actuación administrativa que pretende ser impuesta por la demandada.

CARGO SEXTO: INEJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO

No hay lugar a que la UGPP exija el cumplimiento del pago señalado en las resoluciones demandadas, toda vez que de conformidad con los artículos 40 y 41 del Decreto Ley 2106 de 2019, proferido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, los trámites y procedimientos de cobro de obligaciones entre entidades públicas de orden nacional fueron suprimidos.

CARGO SÉPTIMO: PRESCRIPCIÓN EN LA ACCIÓN DE COBRO

Indica que existe un límite de tiempo en virtud del artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, en el cual se establece que el derecho de recobro de las cuotas partes pensionales prescribe a los tres años siguientes al pago de la mesada

pensional respectiva. Por lo cual, dado que la UGPP no realizó el cobro dentro del plazo señalado para ello, ha operado el fenómeno de prescripción.

CARGO OCTAVO: DESTINACIÓN ESPECÍFICA DE RECURSOS FIDEICOMITIDOS

Plantea una ausencia de motivación e indebida interpretación por parte de la UGPP en razón a que impone de manera unilateral el pago de una obligación que fue determinada por autoridad judicial en cabeza de la UGPP. Además, a demandada no se detuvo a realizar un análisis normativo respecto a las obligaciones del fideicomiso, donde es claro que los dineros consignados al Patrimonio Autónomo son de destinación específica al pago de acreencias propias del pago de sentencias judiciales y obligaciones producto de estas previamente solicitadas por la fiduciaria al Ministerio de Hacienda.

1.2. OPOSICIÓN

Mediante memorial aportado el 05 de marzo de 2021 la apoderada de la UGPP presentó contestación de la demanda en los siguientes términos²:

En primer lugar, se refirió a los hechos de la demanda aceptando aquellos contenidos en los numerales 1 a 5. En cuanto al hecho 6 señaló que no era necesario que fuera vinculado o llamado en garantía en el proceso de reliquidación.

En segundo lugar, la UGPP se opuso a todas y cada una de las pretensiones por considerarlas carentes de fundamentos fácticos y legales.

Posteriormente expuso los argumentos de defensa de la entidad considerando que la pensión de vez se reconoce partiendo de los aportes realizados durante la vida laboral del trabajador y para su otorgamiento se tienen en cuenta los descuentos que para tal fin fueron consignados al fondo de pensiones respectivos, pero, cuando el empleador no realiza los aportes correspondientes, es deber de la Unidad hacer lo necesario para ejercer las acciones tendientes a la recuperación de aquellos descuentos no efectuados a fin de proteger los principios de solidaridad y sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones.

Agregó que la ley faculta a las entidades administradoras de los fondos de pensiones a ejecutar los cobros, conforme lo disponen el artículo 99 del

² Ver contestación [aquí](#)

Decreto 1848 de 1969; artículo 1 de la Ley 33 de 1985; artículo 18 de la Ley 100 de 1993; artículo 3 del Decreto 510 del 2003 y el artículo 48 de la Constitución Política. Además, indicó que el cobro de los aportes pensionales correspondientes a factores salariales que se ordenaron incluir por decisión judicial, en concreto, se sustentaron los artículos 4 y 7 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 22 de la Ley 1993.

Consideró que no puede predicarse el fenómeno de prescripción de la obligación de hacer aportes a pensión, puesto que la pensión es un derecho inalienable, indiscutible y cierto, por tanto, de admitirse dicha postura equivaldría a causar un daño a las finanzas del Estado.

Así mismo sostuvo que la UGPP no se apartó de lo definido en la ley y la jurisprudencia constitucional al predicarse que los aportes al SGSS no pertenecen al empleador, trabajador o administración de fondos, sino que son bienes públicos de naturaleza parafiscal y por tanto no debe exonerarse a la demandante del pago de aportes. La UGPP únicamente dio cumplimiento a unos fallos judiciales en que se incluyeron nuevos factores salariales, por lo cual no incurre en falsa motivación, pues la UGPP se basó no se basó en circunstancias que no estuvieran probadas, por el contrario, las decisiones que se adoptan se encuentran ajustadas a las condiciones fácticas y jurídicas del caso.

Concluyó que en el presente caso la liquidación inicial se basó en las cotizaciones efectuadas por sus empleadores a lo largo de su vida laboral, no obstante, a partir de las sentencias judiciales se incluyen nuevos factores para el cálculo del IBL, conceptos sobre los cuales el empleador no ha efectuado el aporte al sistema de pensión y por lo cual se genera obligación a su cargo.

Finalmente, propuso como excepción de fondo la “legalidad de los actos administrativos”.

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.3.1. PARTE DEMANDANTE.

Mediante memorial aportado el 19 de noviembre de 2021,³ la FIDUPREVISORA S.A.S presentó sus alegatos de conclusión manifestando que en la demanda se señalaron de forma clara los vicios en los que incurrió

³ Ver alegatos [aquí](#).

la UAE de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, en la expedición de los actos administrativos demandados y la determinación del sujeto pasivo de los mismos, razón por la cual es necesario declararlos nulos y llevarlos a su extinción.

Posteriormente destacó que en el escrito de contestación de la demanda los hechos fueron aceptados, puesto que se encuentran plenamente acreditados con las pruebas documentales que obran en el expediente, adicionalmente, la parte demandada, se concentró en pronunciarse respecto de las causas por las cuales no hay lugar a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados, sin embargo, no se lograron acreditar dichas manifestaciones.

Igualmente se pronunció frente a la excepción propuesta concluyendo que no existen fundamentos de hecho ni de derecho que justifiquen la expedición de la orden impartida a PAP Fiduprevisora S.A., Defensa Jurídica del extinto DAS y su Fondo Rotatorio, con el fin de pagar la suma determinada por la UAE de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales en su condición de “ex- empleador” del señor Germán Urrego Álvarez.

Por último, solicitó acceder a las pretensiones de la demanda y declarar como no probadas las excepciones propuestas.

1.3.2. PARTE DEMANDADA

A través de memorial aportado el 16 de noviembre de 2021⁴ la UGPP presentó sus alegaciones de conclusión con solicitud de sentencia anticipada en aplicación del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019 y el inciso 3 del artículo 40 de la Ley 2008 de 2019.

2. PROBLEMAS JURÍDICOS Y TESIS

2.1. PROBLEMA JURÍDICO: De acuerdo con la fijación del litigio determinada en la providencia de fecha 05 de noviembre de 2021, el debate se centra en establecer:

¿Existe una fuente normativa en virtud de la cual la Fiduprevisora S.A., como entidad empleadora, deba pagar aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones para solventar la reliquidación de la mesada pensional ordenada judicialmente en favor del causante?

⁴ Ver alegatos [aquí](#)

¿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 administrativos demandados no establecen de manera clara las razones jurídicas que dan lugar a determinar la obligación y en consecuencia, adolecen de falta de motivación?

¿Debe la Fiduprevisora S.A. en virtud del contrato de Fiducia Mercantil No 6.001-2016 suscrito el 15 de enero de 2016 asumir la reliquidación de aportes que corresponden al extinto -DAS-?

¿Se configuró la prescripción de la acción de cobro de los aportes liquidados en los actos administrativos demandados?

2.2. TESIS DE LAS PARTES Y EL DESPACHO

Tesis de la parte demandante: Sostiene que la UGPP vulneró el derecho fundamental al debido proceso del PAP-DAS Fiduprevisora en tanto que no se le vinculó desde el inicio del procedimiento administrativo de determinación de las obligaciones parafiscales a su cargo.

También cuestiona no existe vinculación legal del PAP-DAS Fiduprevisora al pago de los aportes liquidados en los actos demandados, debido a que i) la entidad no fue parte ni sujeto pasivo de la condena del proceso judicial en que se ordenó la reliquidación pensional del causante; ii) el PAP-DAS Fiduprevisora S.A. no puede asumir la calidad de empleador, parte, sustituta, representante legal, o subrogataria, de las obligaciones a cargo el departamento Administrativo de Defensa DAS y iii) actos demandados no se encuentran motivados en cuanto a que no se estableció cómo se realizó la reliquidación de los aportes.

Finalmente, sostiene que la acción de cobro ordenada en los actos objeto de control judicial se encuentra prescrita a la luz del artículo 24 de la ley 100 de 1993 y el artículo 4 de la ley 1066 de 2006.

Tesis de la parte demandada: Considera que el Sistema General de Pensiones, a pesar de que se rige por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, no tiene el deber legal de asumir los aportes faltantes para solventar la mentada reliquidación, ya que dicha obligación debe ser asumida por la FIDUPREVISORA S.A. Así mismo asevera que el cobro que adelantó la UGPP resultó legalmente procedente, no solo para darle cumplimiento a la sentencia judicial que impuso el deber de reliquidar la pensión; sino además para asegurar la sostenibilidad financiera del

sistema, el cual no puede asumir ni comprometer los recursos parafiscales en desmedro de prestaciones para futuros pensionados que sí constituyen obligaciones en cabeza del Régimen General de Pensiones.

Tesis del Despacho: La fuente normativa de la obligación impuesta mediante los actos demandados al PAP-DAS Fiduprevisora, en calidad de sucesora procesal del DAS, 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 al PAP-DAS Fiduprevisora 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.

3. CONSIDERACIONES

3.1. CUESTIÓN PREVIA

Mediante memorial aportado el 16 de diciembre de 2021 la UGPP al presentar escrito de alegatos de conclusión, solicitó al Despacho proferir sentencia anticipada a través de la cual se defina la carencia del objeto frente a las pretensiones de la demanda debido a que, con la expedición del Decreto 2106 de 2019 y la Ley 2008 de 2019, la deuda que dio origen a la demanda de nulidad quedó suprimida y, por lo tanto, no es exigible por parte de la UGPP.

Sin embargo, el Despacho negará la solicitud en este punto y, en consecuencia, continuará con el estudio de las excepciones propuestas y los cargos formulados en la demanda en razón a que la supresión contable

no se encuentra enmarcada dentro de las causales de sentencia anticipada de acuerdo con lo previsto en el artículo 182 A del CPACA, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, ni tampoco corresponde a las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, que de encontrarse fundadas deben ser así declaradas mediante sentencia anticipada como lo dispone el parágrafo segundo del artículo 175 ibídem.

Si bien el artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019 dispone la supresión de los trámites y procedimientos de cobro de los aportes patronales al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, originados 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, en realidad la norma también prevé que, en todo caso, *“las entidades (...) efectuarán los respectivos reconocimientos contables y las correspondientes anotaciones en sus estados financieros”*.

Esto significa que, aunque la norma en cuestión dispuso que el método procedente para extinguir las obligaciones de aportes insolutos a pensión es el cruce contable en las asignaciones presupuestales quedando proscrito para tal fin el procedimiento administrativo de cobro coactivo, ello no conduce a la conclusión de que las obligaciones desaparecieron de la vida jurídica. Por el contrario, el efecto de dicha norma en relación con el caso de la referencia corresponde a que, de ser ratificada la legalidad de la resolución demandada y esta quede en firme, la obligación será asumida por la entidad demandante, no a través del cobro, sino a través de un reconocimiento contable que tendrá un impacto directo en sus haberes presupuestales, pues en esencia, la supresión corresponde concretamente a un trámite interadministrativo respecto del cobro de las obligaciones parafiscales.

3.2. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

La UGPP propuso la excepción denominada “legalidad de los actos administrativos”, argumentando que los actos demandados gozan de legalidad porque fueron proferidos por el funcionario competente, respetando el orden jurídico contenido en las normas en que se fundaron y los motivos que le sirvieron de causa a su expedición.

Sin embargo, respecto a la argumentación esbozada por la demandada, debe señalar el Despacho constituye un verdadero argumento de defensa más no una excepción en estricto sentido, por esta razón, será estudiada con el fondo del asunto.

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.*⁵

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 en la negación de los hechos o del derecho aducido en la demanda sino en la invocación de otro u otros hechos impositivos, 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"*⁶. (Subraya el Despacho)

⁵ 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.

⁶CONSEJO 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.

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 las precisiones del caso; seguido de los argumentos de apoyo a la tesis del despacho y finalmente al caso concreto.

3.3. 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 y de la Fiduprevisora como vocera del PAP Fiduprevisora SA defensa del extinto DAS y su fondo rotatorio ; 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 y su término de prescripción; (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.

Finalmente, de manera independiente el despacho se pronunciará sobre los argumentos relativos a la supresión del cobro de obligaciones entre entidades pertenecientes al Presupuesto General de la Nación.

3.4. ARGUMENTOS DE APOYO A LA TESIS DEL DESPACHO.

3.4.1. 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 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 Integral⁷, que está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y algunos servicios sociales complementarios⁸. 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 nacional⁹ y que deben afiliarse de manera obligatoria todas las personas naturales vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos¹⁰; 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 vinculado¹¹, 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 pago¹².

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.¹³ A su turno, en el artículo 22 de la Ley 100 de 1993,

⁷ Artículo 1, Ley 100 de 1993.

⁸ Artículo 8, Ley 100 de 1993.

⁹ Artículo 11, Ley 100 de 1993.

¹⁰ Artículo 15, Ley 100 de 1993.

¹¹ Artículos 153, 156 literal b) y 157, Ley 100 de 1993.

¹² Artículos 155 y 203, Ley 100 de 1993.

¹³ "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.

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."*¹⁴

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 vigor 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

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."

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2017. M.P.: Iván Humberto Escruera Mayolo.

las correspondientes anotaciones en sus estados financieros. Como se puede comprender de aquel cambio normativo, la supresión se limita al cobro, mas no a la actuación de determinación que debe adelantar la administradora pensional.

Precisado lo anterior, es claro que la fuente normativa en virtud de la cual el empleador debe pagar aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones para solventar la garantía y cubrimiento de los derechos pensionales de los trabajadores se encuentra en la ley, concretamente en los artículos 17 y 22 de la ley 100 de 1993, cuales atienden al carácter especial del derecho fundamental a la seguridad social en pensiones, al tenor del cual surge una categoría especial de contribuciones fundada en los principios rectores en materia de Seguridad Social en Pensiones y en el principio constitucional de Sostenibilidad financiera y fiscal. Por lo tanto, en criterio del despacho no puede negarse el reconocimiento de la pensión al trabajador con el derecho adquirido porque la entidad administradora de pensiones encargada de reconocerla está en el deber de exigir al empleador la cancelación de los aportes, a través de las acciones de cobro y efectivizar la ejecución de la liquidación que determine el valor adeudado, sin que le sea dable hacer recaer sobre el empleado y sus derechos laborales las consecuencias que se puedan derivar de la mora del empleador en el pago de los aportes pensionales, ni alegar en su favor su propia negligencia en la implementación de las acciones de cobro.

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

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

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

administrativa de determinación oficial ha de seguir el procedimiento previsto para ese fin, en aplicación del derecho fundamental del debido proceso.

En esta medida, a efectos de la determinación de aportes que realizare la UGPP en los actos de liquidación oficial, hay lugar a la aplicación del régimen procedimental previsto para tal fin por el legislador, por lo que debe integrarse normativamente lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 100 con lo prescrito en los artículos 156 de la ley 1151 de 2007 y 180 de la ley 1607 de 2012. Esta conclusión 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 artículo 156 de la Ley 1151 de 2007¹⁵, 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 actuarial¹⁶, de manera que se garantice principio de transparencia y el derecho de contradicción del aportante”¹⁷

De manera que, para determinar las obligaciones relativas al Sistema de Seguridad Social a través de una liquidación oficial, prevé el artículo 180

¹⁵ 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”.

¹⁶ 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.”

¹⁷ 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.

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 generador¹⁸ 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 siguiente¹⁹.

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

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

En segundo lugar, debe recordarse que la UGPP es una entidad administradora de la seguridad social que fue creada con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 expedido mediante la Ley 1151 de 2007, como ente adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente²⁰. 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 Pensiones²¹.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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*".

²⁰ Artículo 156.

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-376 de 2008, M.P.:P Marco Gerardo Monroy Cabra.

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.

3.4.4. 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 2011²² regula la figura del llamamiento en garantía²³. La norma

²² «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo».

²³ “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 (...)”.

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”*²⁴. 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”*²⁵.

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 1993²⁶ y que las entidades administradoras se encuentran facultadas para hacer efectivo

²⁴ 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).

²⁵ Consejo de Estado, Sección segunda – Subsección B. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, auto de fecha 17 de julio de 2018, número de radicado: 25000-23-42-000-2016-02236-01(2130-18)

²⁶ «Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones».

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 pago²⁷. 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 ley²⁸.

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.

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

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

²⁷ 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.

²⁸ Consejo de Estado, auto de 31 de agosto de 2015, radicado 150012333000201400276 01 (2266-2015), C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

consecuencia de la extinción del derecho del ente público a hacerlas efectivas, por no ejercer las respectivas acciones de cobro dentro de la oportunidad prevista por el ordenamiento para tal fin.

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

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

Por su parte, conviene recordar que el artículo 829 del Estatuto Tributario regula la ejecutoria de los actos administrativos que prestan mérito para el cobro, estableciendo que tales actos se entienden ejecutoriados i) cuando contra ellos no procede recurso alguno; ii) una vez vencido el término para interponer los recursos, cuando no se interpusieron en debida forma; iii) cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos; y iv) cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso. De acuerdo con esta regla especial, la interposición de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas contra los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo, impide que aquellos adquiera fuerza ejecutoria, la cual solo cobrarán en el momento en que la jurisdicción decida de manera definitiva el proceso, si no lo anula absolutamente²⁹.

²⁹ Sentencia del 11 de noviembre de 2010, Exp. 17357, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

3.4.6. Debida motivación de los actos administrativos de liquidación de aportes

La falta de motivación fue prevista por el legislador en el artículo 137 del CPACA bajo la causal de expedición en forma irregular. *Este vicio de procedimiento por parte de la autoridad administrativa corresponde a la omisión en el cumplimiento de su deber de motivar los actos administrativos que expide, de conformidad con el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Carta*³⁰, que es un derecho fundamental y por lo tanto de aplicación inmediata, que debe ser garantizado en las actuaciones que adelanta la administración.

En ese mismo sentido, como un límite a las facultades discrecionales de la administración, el legislador previó en el artículo 42 del CPACA que las decisiones administrativas deben contener los motivos de hecho y de derecho que las justifican, teniendo en cuenta el ejercicio a la defensa y contradicción del particular afectado, que puede expresar sus opiniones y requerir que se decreten pruebas previo a que se adopte la decisión por parte de la autoridad. A este respecto, ha establecido el Consejo de Estado que la motivación se relaciona inherentemente con la justificación de la decisión administrativa que debe tener lugar en el marco de criterios de *legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable*, al punto de que de los motivos del acto administrativo se puedan predicar la certeza, claridad y objetividad: “[l]os motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que: inspiraron la producción de los mismos”³¹.

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

³⁰ 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.”

³¹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 26 de julio de 2017. C.P. Milton Chaves García. Radicado: 22326.

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[...]"³². 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.

3.4.7. Sucesión procesal del extinto DAS por parte del Patrimonio Autónomo Público Fiduprevisora S.A. Defensa Jurídica DAS y su Fondo Rotatorio.

Mediante el Decreto-Ley 4057 de 11 de octubre de 2011, se ordenó la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, y se reasignaron unas funciones y se dictaron otras disposiciones, dentro de las que se cuentan la determinación del sucesor procesal de la extinta entidad. Para este último efecto, concretamente, fue previsto en el artículo 18 que

³² Sentencia de 28 de febrero de 2008, exp. 15944.

tanto los procesos judiciales como las reclamaciones de carácter administrativo y laboral en las que s parte el DAS y/o su Fondo Rotatorio quedarán a su cargo hasta la culminación del proceso de supresión.

Posteriormente al proceso de supresión del DAS que, de conformidad con el Decreto 1180 del 27 de junio de 2014, culminó el 11 de julio de 2014, ya mediante el artículo 238 de la ley 1753 de 2015, se dispuso la creación de un patrimonio autónomo administrado por Fiduciaria La Previsora S.A., con el fin de que se encargue, entre otras, tanto de la atención de los procesos judiciales como de las reclamaciones administrativas y laborales a cargo del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su Fondo Rotatorio, siempre que aquellos procesos no guarden relación con funciones trasladadas a las entidades receptoras de las funciones de la entidad suprimida, o que por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable para su atención.

A su vez, de conformidad dispuesto en el artículo 238 de la Ley 1753 de 2015, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Fiduprevisora S.A. suscribieron el contrato de fiducia mercantil No. 6.001-2016, cuyo objeto previó, entre otras, la atención de los procesos judiciales y de reclamaciones administrativas, y laborales en que fuera parte el D.A.S. y/o su Fondo Rotatorio, *"que no guarden relación con funciones trasladadas a entidades receptoras de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal, o que por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable para su atención, en cumplimiento del artículo 238 de la Ley 1753 de 2015 "Plan Nacional de Desarrollo 2014/2018".*

Respecto de la asignación de funciones a las entidades receptoras, aquella fue dispuesta mediante el Decreto 643 de 2004 en su artículo 2, en concordancia con el artículo 3 Decreto 1717 de 1960, de lo cual el Consejo

de Estado³³ ha reseñado lo siguiente:

Entidad	Función asignada
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	Numeral 10 Art. 2° del Decreto 640 de 2004.- <i>Ejercer el control migratorio de nacionales y extranjeros y llevar el registro de identificación de extranjeros.</i> ³⁴
Fiscalía General de la Nación	Numeral 11 Art. 2° del Decreto 640 de 2004.- <i>Ejercer funciones de Policía Judicial, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, para investigaciones de carácter criminal, relacionadas con la naturaleza y finalidad institucionales.</i> ³⁵
Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional	Numeral 12 Art. 2° del Decreto 640 de 2004.- <i>Llevar los registros delictivos y de identificación nacionales, y expedir los certificados judiciales, con base en el canje interno y en los informes o avisos que deben rendir oportunamente las autoridades judiciales de la República.</i> ³⁶
Unidad Nacional de Protección	Numeral 14 Art. 2° del Decreto 640 de 2004.- <i>Brindar seguridad al Presidente de la República y su familia, Vicepresidente y su</i>

³³ Consejo De Estado, Sección Tercera, Subsección C, en providencia de 10 de octubre de 2016, Exp. 57308, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

³⁴ El Decreto-Ley 4057 de 2011. Artículo 3°. Traslado de funciones. (...) 3.1.- consagró que dicha función la ejercería esta Entidad.

³⁵ Decreto-Ley 4057 de 2011. Artículo 3°. Traslado de funciones. (...) 3.2.- consagró que dicha función la ejercería esta Entidad.

³⁶ Decreto-Ley 4057 de 2011. Artículo 3°. Traslado de funciones. (...) 3.3.- consagró que dicha función la ejercería esta Entidad.

	<i>familia, Ministros y ex Presidentes de la República; la información relacionada con su seguridad tiene reserva legal.³⁷</i>
--	---

Como se puede observar de la asignación de funciones a las entidades receptoras, no fue determinada en ninguna de ellas lo atinente al pago de las obligaciones de aporte al Sistema de Seguridad Social. Por otro lado, tampoco ha sido previsto por el legislador la determinación de la autoridad administrativa responsable del pago de aportes patronales a cargo del DAS como antiguo empleador de personas pensionadas a las cuales se les haya reliquidado la pensión.

A esta misma conclusión hermenéutica respecto del artículo 238 de la ley 1753 de 2015 ha llegado la Sala de Consulta y Servicio Civil Consejo de Estado en decisión del 4 de julio de 2019, lo cual resulta un criterio auxiliar de interpretación que aporta elementos de juicio para resolver el caso que ocupa la atención del despacho:

“Como se observa, esta norma es clara y precisa cuando dispone que “la representación de dicho patrimonio autónomo la llevará la sociedad fiduciaria, quien se encargará de la atención de los procesos judiciales, reclamaciones administrativas, laborales o contractuales en los cuales sea parte o destinatario el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su Fondo Rotatorio, y que no guarden relación con funciones trasladadas a entidades receptoras de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal, o que por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable para su atención”.

Esta frase final del inciso segundo de la norma en cita, determina la competencia del patrimonio autónomo para atender los procesos y las reclamaciones “que por cualquier razón” no tengan una autoridad administrativa responsable para su atención.

³⁷ Decreto-Ley 4057 de 2011. Artículo 3°. Traslado de funciones. (...) 3.3.- inciso 5° consagró que dicha función la ejercería esta Entidad.

Así las cosas, el pago del aporte patronal que le correspondería al DAS en el caso en estudio, carece de autoridad administrativa responsable para su atención, por lo cual se presenta el supuesto de hecho contemplado por la norma.

Por lo anterior, la Sala encuentra que la Ley 1753 de 2015 le asignó a la Fiduciaria la Previsora S.A.³⁸ la competencia para atender los procesos judiciales, reclamaciones administrativas, laborales o contractuales en los cuales sea parte o destinatario el extinto DAS o su Fondo Rotatorio, y que no guarden relación con funciones trasladadas *“o que por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable para su atención”*, como administradora del patrimonio autónomo, según lo dispuso el artículo 238 de la Ley 1753 de 2015 y lo estipulado en el contrato de fiducia mercantil No. 6.001-2016 suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Fiduprevisora S.A.”³⁹

En este orden de ideas, en virtud del artículo 238 de la Ley 1753 de 2015, comprende el despacho que el PAP DAS ostenta la legitimación en la causa para atender la reclamación de las obligaciones en materia de Seguridad Social a cargo del extinto Departamento Administrativo de Seguridad que fueron liquidadas en los actos demandados en el proceso de la referencia como consecuencia de reliquidación pensional del causante, en tanto que se configura el supuesto factico previsto en la norma respecto de la falta de determinación de una autoridad administrativa responsable del pago del aportes patronales que le corresponderían al extinto – DAS.

3.5. CASO CONCRETO

3.5.1. DE LOS CARGOS DE NULIDAD

En primer lugar, es necesario señalar que a la luz del artículo 238 de la Ley 1753 de 2015, el legislador le asignó a la Fiduciaria la Previsora S.A. la competencia para atender la reclamación de pago de los aportes insolutos liquidados en los actos demandados, como quiera que, en principio, el destinatario era el extinto DAS o su Fondo Rotatorio, y esta no guarda

³⁸ La Fiduciaria La Previsora, cuya sigla es “Fiduprevisora S.A.”, es una entidad de la Rama Ejecutiva, Sociedad de Economía Mixta de carácter indirecto y del orden nacional, sometida al régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Fiduciaria fue autorizada por el Decreto 1547 de 1984.

³⁹ 11001-03-06-000-2019-00024-00(C).

relación con funciones trasladadas a otras entidades y carecen de autoridad administrativa responsable para su atención. En tal medida, los argumentos de la demanda en que se cuestiona la falta de competencia y de legitimación en la causa de la Fiduprevisora S.A. como vocera del PAP-DAS, como son los cargos primero; cuarto; quinto y octavo, no tienen vocación de prosperidad.

Se precisa, entonces, que, a lo largo del proveído, cuando se haga referencia al empleador o expresamente al PAP-DAS Fiduprevisora S.A., debe entenderse aquel ente en su calidad de sucesor del extinto DAS, que fue empleador del causante y, por tanto, es el destinado a realizar los aportes patronales a cargo.

En segundo lugar, esta Judicatura debe indicar que el PAP-DAS Fiduprevisora S.A. se encuentra obligado a pagar aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones para solventar la reliquidación de la mesada pensional ordenada judicialmente en favor del causante, con fundamento en los mandatos legales contenidos en los artículos 17 y 22 de la Ley 100 de 1993, los cuales disponen que el empleador es el responsable directo del pago de las cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones, durante la vigencia de la relación laboral, con base en el salario. Mandatos que, 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 del 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. Así lo expresó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia de fecha 25 de febrero de 2021, donde indicó que *es deber de las entidades administradoras requerir al empleador para que realice de manera correcta el pago de aportes a través de las acciones de cobro correspondientes*.⁴⁰

⁴⁰ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B. Sentencia del 25 de febrero de 2021. Radicado No. 11001333703920190008401.M.P.: Mery Cecilia Moreno Amaya.

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

Con fundamento en lo anterior, 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, 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 atención a este último argumento, resulta imperativo recordar que, 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 tienen vocación de prosperar los cargos argumentados en la base de 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.

No obstante lo anterior, le asiste razón a la parte actora cuando cuestiona en la demanda que la autoridad tributaria no le comunicó sobre la iniciación de la actuación administrativa de reliquidación pensional coartándole la

posibilidad de controvertir, ser oída, aportar y solicitar la práctica de pruebas, pues advierte este despacho que, en efecto, la UGPP no adelantó en debida forma el proceso administrativo de determinación previsto en el ordenamiento.

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

Sin embargo, en el expediente no se encuentra acreditado que aquel procedimiento hubiere sido implementado para liquidar las contribuciones que se ordenaron cobrar. Es así como se advierte que la autoridad tributaria se abstuvo de llevar a cabo el procedimiento previsto en el ordenamiento para determinar la suma que se pretende cobrar.

Esta omisión, en palabras del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en un fallo de similitud fáctica y jurídica a la que nos ocupa,⁴¹ constituye un desconocimiento trascendente que da lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos porque *la "UGPP actuó sin atención a las normas habilitantes que la obligan a adelantar el procedimiento de determinación de la obligación parafiscal a cargo de la Fiduprevisora en calidad de vocera del PAP del extinto DAS, con lo cual omitió la expedición del acto previo a la adopción de la decisión que le impuso obligación de pago... y además, le impidió el derecho a ejercer plenamente las garantías para el ejercicio al derecho de contradicción y defensa, pues no debe perderse de vista que la emisión del acto previo conlleva a la oportunidad de que la actora pudiera presentar pruebas o solicitarlas, lo cual no puede tenerse como un paso menor para la definición de su situación jurídica, sino todo lo contrario, era relevante y necesario."*⁴²

⁴¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B. Sentencia del 25 de febrero de 2021. Radicado No. 11001333703920190008401.M.P.: Mery Cecilia Moreno Amaya.

⁴² Ib. Pág.29.

Por lo expuesto, habrá lugar a declarar la nulidad de los actos demandados por desconocimiento al debido proceso de la Fiduprevisora como vocera del PAP del extinto DAS y su fondo rotatorio.

Ahora bien, en cuanto al argumento esgrimido por la actora relativo a la prescripción de la acción de cobro con fundamento en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, desde ya se advierte que no se encuentra llamado a prosperar, debido a que, si bien es cierto la fuente de la obligación de cotizar se encuentra en la ley, también lo es que el imperativo jurídico de pagar los aportes se consolidó hasta el momento en que las autoridades de esta jurisdicción ordenaron reconocer el derecho a la reliquidación pensional y por ello solo a partir de la ejecutoria de la sentencia que definió aquel proceso judicial se tornaron exigibles los aportes insolutos a cargo del empleador. Esto significa que, una vez de adquirida la firmeza de los fallos, la UGPP se encontró habilitada para determinar los aportes correspondientes mediante su liquidación oficial.

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

De otro lado, en el cargo sexto de la demanda la accionante cuestionó que, con fundamento en lo previsto en el artículo 40 de la Ley 2008 de 2019, ha ocurrido la extinción de la obligación contemplada en los actos administrativos demandados. Sin embargo, advierte el despacho que la supresión del cobro de las cotizaciones al SGSS prevista en la norma en cita 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 artículo fue reglamentado 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. Así, 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. Por lo tanto, no tiene vocación de prosperar la censura de la parte demandante.

Finalmente, se evidencia que la parte actora también censuró que en los actos demandados la UGPP le impuso una obligación sin permitirle controvertir la forma en que se liquidaron las sumas que unilateralmente impuso, ni oponerse a los periodos sobre los cuales se cobró el aporte patronal reliquidado, pues la determinación de la obligación no fue clara ni expresa.

A este respecto, aun cuando se reconoce que la omisión de la administración de exponer de manera clara, suficiente y coherente las razones o causas por las cuales se profiere una actuación administrativa, afecta el debido proceso del administrado en tanto le coarta la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa y a la contradicción, resulta importante recordar también que la finalidad de los recursos en sede administrativa no es otra que permitir a la administración que directamente corrija los yerros en los que hubiere incurrido, revocando, modificando o aclarando la decisión adoptada⁴³, a fin de que pueda, en un acto de responsabilidad, cumplir con su tarea de realización de los fines estatales y pronunciarse sobre sus propios actos, en otras palabras, permiten a la administración pública enmendar directamente sus errores y proceder al restablecimiento de los derechos del afectado⁴⁴.

Así las cosas, aunque en principio le asiste razón a la parte demandante debido a que las resoluciones No. RDP 014898 del 10 de abril de 2017 y RDP 000984 del 16 de enero de 2020 carecen de una motivación suficiente a efectos de explicar y justificar la decisión de la autoridad tributaria, en tanto que, respecto del análisis de los hechos económicos en que se fundó la liquidación de los aportes a cargo del extinto Departamento de Seguridad Nacional (DAS), no indicaron expresamente las razones por las cuales se determinó la obligación por la suma de \$16,329,237, procediendo sin más a liquidar los aportes patronales en variados montos⁴⁵; en realidad no se puede perder de vista que este yerro fue corregido en la Resolución No.

⁴³ Vidal Perdomo, Jaime & Molina Betancur, Carlos. (2019). Derecho Administrativo. Editorial Legis, quinta edición. Página 591.

⁴⁴ Corte Constitucional C-1232 de 2005. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

⁴⁵ Ver documento denominado “demanda y anexos”, página 58 a 112.

RDP 004232 del 14 de febrero de 2020⁴⁶, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución RDP 014898 del 10 de abril de 2017, pues la entidad en la parte motiva del acto permitió al recurrente conocer las razones por las cuales el extinto Departamento Administrativo de Seguridad Nacional debía pagar la suma de \$17.027.802 m/cte, debido a los valores que debía pagar anualmente como aporte patronal (páginas 17 y 18):

AÑO	FACTORES NO COTIZADOS	RESUMEN VLR FACTOR	VALOR APOORTE PATRONAL	APORTE PATRONAL ANUAL ACTUALIZADO
1993	PRIMA DE SERVICIOS	148,470	0	0
1994	PRIMA DE NAVIDAD	311,261	20,133	140,355
1994	PRIMA DE SERVICIOS	148,470	6,405	44,652
1995	PRIMA DE SERVICIOS	207,516	19,452	110,622
1996	PRIMA DE NAVIDAD	474,599	48,048	228,732
1996	PRIMA DE SERVICIOS	372,902	37,758	179,742
1996	PRIMA DE VACACIONES	588,972	59,640	283,908
1997	PRIMA DE NAVIDAD	558,565	56,556	221,352
1997	PRIMA DE SERVICIOS	449,068	45,469	177,964
1997	PRIMA DE VACACIONES	352,778	35,724	139,824
1998	PRIMA DE NAVIDAD	648,787	65,688	218,472
1998	PRIMA DE SERVICIOS	615,402	62,310	207,234
1998	PRIMA DE VACACIONES	523,724	53,027	176,361
1999	PRIMA DE NAVIDAD	758,656	76,812	218,904
1999	PRIMA DE SERVICIOS	694,058	70,277	200,283
2000	PRIMA DE NAVIDAD	828,679	83,904	218,916
2000	PRIMA DE SERVICIOS	746,162	75,551	197,121
2000	PRIMA DE VACACIONES	523,377	52,992	138,264
2001	PRIMA DE NAVIDAD	879,396	89,040	213,624
2001	PRIMA DE SERVICIOS	787,234	79,710	191,244
2001	PRIMA DE VACACIONES	1,109,876	112,380	269,616
2002	PRIMA DE NAVIDAD	921,256	93,277	207,890
2002	PRIMA DE SERVICIOS	832,029	84,245	187,756
2002	PRIMA DE VACACIONES	611,677	61,932	138,024
2003	PRIMA DE NAVIDAD	1,030,432	104,329	217,322

⁴⁶ Ver documento denominado “demanda y anexos”, página 115 a 134 y documento denominado “RDP004232-1581951383252” en carpeta denominada “10170782”

RADICADO: 11001333704220200019600
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
PARTES: PAP FIDUPREVISORA VS UGPP
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

2003	PRIMA DE SERVICIOS	906,581	91,794	191,214
2004	PRIMA DE NAVIDAD	1,035,573	112,620	220,296
2004	PRIMA DE SERVICIOS	981,150	106,704	208,728
2004	PRIMA ESPECIAL DE RIESGO	3,854,244	419,148	819,912
2005	PRIMA DE NAVIDAD	1,092,356	122,892	227,856
2005	PRIMA DE SERVICIOS	1,031,642	116,057	215,188
2005	PRIMA ESPECIAL DE RIESGO	4,066,236	457,452	848,184
2006	PRIMA DE NAVIDAD	1,337,810	155,520	275,016
2006	PRIMA DE SERVICIOS	1,080,779	125,645	222,185
2006	PRIMA DE VACACIONES	2,289,830	266,196	470,736
2006	PRIMA ESPECIAL DE RIESGO	4,269,552	496,332	877,704
2007	PRIMA DE NAVIDAD	1,331,476	154,788	261,984
2007	PRIMA DE SERVICIOS	1,170,884	136,116	230,388
2007	PRIMA DE VACACIONES	1,594,240	185,329	313,682
2007	PRIMA ESPECIAL DE RIESGO	4,461,684	518,676	877,884
2008	PRIMA DE NAVIDAD	1,345,631	161,484	258,612
2008	PRIMA DE SERVICIOS	1,285,563	154,266	247,044
2008	PRIMA DE VACACIONES	897,088	107,653	172,405
2008	PRIMA ESPECIAL DE RIESGO	4,968,218	596,184	954,756
2009	PRIMA DE NAVIDAD	1,529,503	183,540	272,988
2009	PRIMA DE SERVICIOS	1,348,779	161,851	240,728
2009	PRIMA DE VACACIONES	1,034,815	124,176	184,692
2009	PRIMA ESPECIAL DE RIESGO	5,394,180	647,304	962,772
2010	ASIGNACION BASICA MES	2,795,260	0	0
2010	PRIMA DE NAVIDAD	1,647,952	197,760	288,372
2010	PRIMA DE SERVICIOS	681,768	81,811	119,294
2010	PRIMA ESPECIAL DE RIESGO	5,645,175	677,421	987,813
2011	ASIGNACION BASICA MES	14,419,350	0	0
2011	BONIFICACION SERVICIOS PRESTAD	720,968	0	0
2011	PRIMA DE NAVIDAD	1,506,227	180,749	255,469
2011	PRIMA DE SERVICIOS	1,496,519	179,580	253,818
2011	PRIMA DE VACACIONES	1,084,484	130,140	183,940
2011	PRIMA ESPECIAL DE RIESGO	5,046,770	605,610	855,960
TOTAL APORTE EMPLEADOR				17027802

Como se puede apreciar, aunque fue solo con ocasión a la expedición del acto administrativo que resolvió el recurso de apelación que la demandante pudo conocer la forma cómo se llegó a la cifra determinada, en realidad la Fiduprevisora sí tuvo conocimiento de ella en sede administrativa, pudiendo en sede judicial discutir dichos valores, máxime cuando le fue desfavorable en la medida que aumentó la cifra que por concepto de aportes patronales debe cancelar la entidad hoy demandante. Por lo expuesto, el cargo no se encuentra llamado a prosperar.

3.5.2. DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Precisado lo anterior, ya en cuanto al restablecimiento del derecho que le fue vulnerado a la parte demandante, el despacho ordenará a la demandada la devolución de lo que se hubiere pagado por concepto de aportes patronales del causante.

Igualmente, se ordenará que, en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, adelante las actuaciones de liquidación y cobro de los aportes adeudados por la demandante garantizando el derecho al debido proceso que le asiste, en el sentido de motivar con suficiencia los actos administrativos de determinación oficial y seguir estricta y fielmente el procedimiento previsto por el legislador para liquidar los aportes adeudados.

4. COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO

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 Cundinamarca⁴⁷, 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 liquidación⁴⁸.

Partiendo de lo anterior, es dable considerar que el régimen procesal vigente prevé un enfoque objetivo de la condena en costas⁴⁹, 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 actuación⁵⁰.

Sobre el particular, atendiendo el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-157 de 2013⁵¹, 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 ley⁵².

En este orden de ideas, una vez revisado el expediente, evidencia el

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

⁴⁹ Artículo 365 del Código General del Proceso.

⁵⁰ 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

⁵¹ Corte Constitucional, sentencia C-157/2013. M.P.: Mauricio González Cuervo.

⁵² 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.

Despacho que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas a cargo de la demandada, por lo cual no se condenará en costas a la parte vencida.

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

FALLA

Primero: Declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos (i) Artículo 5 de la Resolución RDP 014898 del 10 de abril de 2017; (ii) RDP 000984 del 16 de enero de 2020 y (iii) RDP 004232 del 14 de febrero de 2020.

Segundo: A título de restablecimiento del derecho, **ordenar** a la UGPP (i) devolver a la FIDUPREVISORA S.A. el valor de los montos que hubiere llegado a pagar por aportes patronales en cumplimiento de los actos anulados, debidamente actualizados con el IPC y con sus respectivos intereses, por las precisas razones expuestas en esta providencia y (ii) en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, adelantar las actuaciones de liquidación y cobro de los aportes adeudados por la demandante garantizando el derecho al debido proceso que le asiste, en el sentido de motivar con suficiencia los actos administrativos de determinación oficial y seguir estricta y fielmente el procedimiento previsto por el legislador para liquidar los aportes adeudados.

Tercero: Denegar las demás pretensiones, conforme a lo considerado en precedencia.

Cuarto: No condenar en costas a la parte vencida, por las razones expuestas.

Quinto: En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes, **archívese** el expediente, previa devolución de remanentes, si a ello hubiere lugar.

Sexto: 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](mailto: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:

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

papextintodas@fiduprevisora.com.co

rarvict@hotmail.com

notjudicial@fiduprevisora.com.co

info@vencesalamanca.co

kvence@ugpp.gov.co

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

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: **064a952631b76475849e8ffb4b7daee720d4880f2bd7d59c2fa5831bdc7209d3**

Documento generado en 16/12/2021 04:39:06 PM

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