



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

Bogotá D.C., dos (2) de febrero de dos mil veintidós (2022).

|                    |                                                                                                                  |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ASUNTO:</b>     | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO                                                                           |
| <b>RADICACIÓN:</b> | 110013337042 <b>2019 00321</b> 00                                                                                |
| <b>DEMANDANTE:</b> | ESE HOSPITAL SAN RAFAEL                                                                                          |
| <b>DEMANDADO:</b>  | UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP |

**SENTENCIA NRT 015 DE 2022**

**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:** E.S.E. Hospital San Rafael de Tunja.

**Demandada:** Unidad administrativa especial de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social –UGPP-.

**1.1.1.2. OBJETO**

**DECLARACIONES**

La parte actora solicitó que se declaren las siguientes pretensiones:

1. Se declare la nulidad del artículo octavo de la Resolución No. RDP 043050 del 24 de noviembre de 2016.
2. Se declare la nulidad de la Resolución No. RDP 016685 del 31 de mayo de 2019.
3. Se declare la nulidad de la Resolución No. RDP 020323 del 10 de julio de 2019.
4. A título de restablecimiento del derecho solicita se ordene a la UGPP exonerar a la ESE Hospital Universitario San Rafael de Tunja del pago de la suma de \$2.472.393 m/cte, por concepto de aportes patronales por la causante Aura Alicia Cruz de Vega.

5. Se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

6. Se condene en costas y agencias en derecho a la demandada.

### **1.1.1.3. FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

#### **FUNDAMENTOS FÁCTICOS:**

Los fundamentos fácticos de la demanda se pueden resumir así:

1. En cumplimiento de un fallo judicial la UGPP profirió la Resolución No. RDP 043050 del 24 de noviembre de 2016, por medio de la cual se reliquidó la pensión de vez de la señora Aura Alicia Cruz de Vega.
2. En el artículo octavo de la mencionada resolución, se dispuso remitir la reliquidación pensional al área competente para efectuar los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal.
3. La resolución fue notificada el 07 de mayo de 2019 a través de correo electrónico.
4. La ESE Hospital San Rafael de Tunja interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la resolución No. RDP 043050 del 24 de noviembre de 2016, el 17 de mayo de 2019.
5. La UGPP resolvió el recurso de reposición a través de la Resolución No. RDP 016685 del 31 de mayo de 2019.
6. Mediante la Resolución No. 020323 del 10 de julio de 2019 la UGPP resolvió el recurso de apelación interpuesto. El acto administrativo fue notificado el 16 de julio de 2019.

#### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS:**

##### **Normas violadas de rango constitucional:**

- Constitución Política: 1, 4, 6, 29, 123 y 209.

##### **Normas violadas de rango legal:**

- Ley 1437 de 2011: artículo 42.

#### **CONCEPTO DE VIOLACIÓN:**

##### **PRIMER CARGO: NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR EXPEDICIÓN EN FORMA IRREGULAR.**

Sostuvo que el acto administrativo acusado se encuentra falsamente motivado porque dentro de su parte considerativa no se expresa de manera clara las facultades de la UGPP para realizar el cobro de una suma de dinero por concepto de aportes patronales, aunado a ello, no menciona (i) los parámetros que tomó la UGPP para asignar el valor determinado por diferencia de aportes; (ii) el porcentaje que aplicó al empleador; (iii)

la sustentación del porcentaje, ni (iv) las razones por las cuales tomó unos factores para liquidar los aportes que atribuye a la ESE.

Afirmó que no basta con individualizar los factores ni totalizarlos para motivar el acto, pues se debió indicar en qué consiste cada factor, su causación mensual o anual, el porcentaje aplicable respecto de la asignación básica para cuantificar cada factor y luego aplicar la tarifa a pagar por parte del empleador.

Añadió que la UGPP incumplió el mandato contenido el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011 porque no sustentó las conclusiones a las que llegó en el acto demandado, sino que se limitó a dar cumplimiento a una sentencia judicial que no mencionó a la ESE.

Por las anteriores consideraciones, concluyó que la demandada vulneró el derecho de defensa del hospital al no permitirle conocer las razones del cobro y oponerse frente a ellas.

### **SEGUNDO CARGO: DESCONOCIMIENTO DEL DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA.**

Consideró que la UGPP vulneró el debido proceso de la entidad porque no lo hizo participe del proceso de determinación de la suma adeudada por concepto de aportes patronales, procediendo de manera arbitraria a fijar la suma de \$2.472.393 sin dar publicidad de las actuaciones administrativas.

## **1.2. OPOSICIÓN**

### **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**

Mediante memorial aportado el 02 de marzo de 2020 el apoderado de la entidad presentó la contestación de la demanda en los siguientes términos<sup>1</sup>:

En primer lugar, se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la parte actora. Seguidamente aceptó los hechos 1,2, 3 y 6; negó el hecho 5 en el sentido de señalar que fue notificada el 10 de junio de 2019 e indicó que no le consta el hecho 4.

Acto seguido propuso la excepción previa de falta de competencia al considerar que el juez administrativo carece de competencia para conocer la legalidad de los actos objetos de control judicial porque son actos de trámite y no definitivos a la luz del artículo 43 del CPACA.

Posteriormente, propuso como excepciones mixtas la caducidad y prescripción, las cuales fueron resueltas a través del auto de fecha 12 de noviembre de 2021.

---

<sup>1</sup> Ver contestación [aquí](#)

Por último, propuso como excepciones de mérito y fundamentos jurídicos los siguientes: (i) imposibilidad constitucional de la E.S.E Hospital San Rafael de Tunja de sustraerse de la obligación de cotizar al Sistema General de Pensiones en virtud del principio de sostenibilidad financiera; (ii) la obligación del empleador de realizar aportes al Sistema de Seguridad Social y (iii) presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos por la entidad de pensiones.

### **1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **1.3.1. PARTE DEMANDANTE**

A través de memorial aportado el 02 de diciembre de 2021 la ESE Hospital San Rafael de Tunja presentó escrito de alegatos en el que ratificó íntegramente los argumentos expuestos en la demanda.<sup>2</sup>

Sostuvo que, si el acto demandado pretendió liquidar la diferencia de aportes a cargo del empleador, debió cuantificar unos aportes a seguridad social, pero esta fue totalizada sin explicar los parámetros que sirvieron de base para llegar al valor determinado por la UGPP.

Finalmente solicitó al Juzgado se acceda a las pretensiones de la demanda.

#### **1.3.2. PARTE DEMANDADA**

Mediante memorial aportado el 16 de diciembre de 2021 la UGPP presentó sus alegatos de conclusión argumentado que mediante los actos administrativos demandados reliquidó la mesada pensional de la señora Aura Lucía Cruz en estricto cumplimiento de la decisión judicial proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá que ordenó el reajuste y el cobro de aportes obligatorios tanto al trabajador como al empleador.

Expuso que en atención al deber de correlación y la propensión de la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, le asiste el derecho a la entidad responsable de la pensión de que se reconozcan los pagos por los factores de cotización que integran el nuevo monto pensional, conforme lo dispone el artículo 99 del Decreto 1848 de 1969, el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, los artículos 15, 18, 21 y 36 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 3 del Decreto 510 de 2003.

Por lo anterior, concluyó que los actos demandados fueron emitidos bajo las disposiciones legales y constitucionales vigentes, las cuales prevén que ningún empleador puede sustraerse de su deber de acatar los principios constitucionales que rigen el Sistema General de Pensiones.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ver alegatos [aquí](#)

<sup>3</sup> Ver alegatos [aquí](#)

## **2. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS**

**2.1. PROBLEMA JURÍDICO:** De acuerdo con la fijación del litigio determinada en el auto de fecha 12 de noviembre de 2021, corresponde al Despacho resolver los siguientes problemas jurídicos a saber:

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

### **2.1.2. TESIS DE LAS PARTES Y EL DESPACHO**

**Tesis de la parte demandante:** Sostiene que debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados porque la UGPP vulneró el debido proceso al impedir al empleador conocer las razones por las cuales se le ordena el pago de aportes desde el inicio de la actuación administrativa, pues no le permitió conocer las operaciones y fundamentos que condujeron a la liquidación del tributo y mucho menos le permitió hacer parte de la actuación administrativa desde el principio.

**Tesis de la parte demandada:** Considera que existe la obligación en cabeza del empleador de cotizar sobre los factores que deben ser tomados en cuenta para el pago de la pensión, motivo por el cual, en cumplimiento del fallo judicial, se ordenó reliquidar la pensión de vejez y cobrar a la entidad el pago de los aportes no efectuados a través de las herramientas previstas por el legislador para recaudar las obligaciones creadas a su favor para no generar detrimentos patrimoniales en contra del Sistema que fue dispuesto para asegurar la estabilidad económica y financiera.

**Tesis del Despacho:** Sostendrá que, para que la obligación pueda ser válidamente exigida al empleador, 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, debió adelantar una actuación administrativa de determinación oficial de los aportes que otorgara todas las garantías propias del debido proceso administrativo. Además, debió motivar los actos demandados incluyendo las razones que dieron lugar a la suma de dinero determinada por concepto de aportes patronales.

Para sustentar esta tesis el despacho acudirá a los siguientes argumentos: i) la obligatoriedad de las cotizaciones a los regímenes del sistema general de pensiones a cargo de los empleadores; ii) la facultad de cobro de los

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

### **3. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LA EXCEPCIÓN PROPUESTA POR LA UGPP**

##### **3.1.1. DE LA FALTA DE COMPETENCIA PARA ESTUDIAR LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS DEMANDADOS**

En la contestación de la demanda la UGPP argumentó que el juez de instancia se encuentra limitado para conocer acerca de la legalidad de los actos demandados debido a que no son susceptibles de control jurisdiccional porque tienen el carácter de actos de trámite al contener una decisión relacionada con el inicio de una actuación administrativa interna.

Para el Despacho, la excepción propuesta no se encuentra llamada a prosperar, en atención a que si bien, en procesos análogos al de la referencia, este Despacho sostuvo la tesis de que los actos demandados son trámite y por tanto no podían ser objeto de control judicial, lo cierto es que esta tesis fue desestimada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sede de apelación al considerarse que se trata de actos definitivos.

Siguiendo el hilo argumentativo de la postura de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, señaló que las características de un acto administrativo definitivo son las siguientes:

1. "Produce efectos jurídicos con la capacidad de crear, modificar o extinguir una relación de derecho
2. Sus efectos jurídicos son directos, es decir, que surgen de él y no están subordinados.
3. Su carácter es definitivo y no instrumental
4. Apuntan al fondo de la cuestión planteada, a diferencia de los actos de trámite que se refieren al desarrollo de la actuación administrativa y,
5. La decisión contenida en el acto no es revisable, no es reclamable, ni está sujeta a impugnación porque es producto del agotamiento de todas las instancias administrativas <sup>4</sup>".

Posteriormente concluyó que los actos, en todo similares a los aquí demandados, emitidos por la UGPP para cobrar los aportes que deben soportar la reliquidación pensional si pueden ser objeto de control judicial.

A su turno, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A" consideró que los actos que resolvieron enviar copia de la

---

<sup>4</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta, Subsección "B". auto del 07 de junio de 2019- radicado 1100133370422-2018-00089-01. M.P. Nelly Yolanda Villamizar Peñaranda.

Resolución al área competente para efectuar los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal son susceptibles de control al considerar que determinan una obligación a cargo de la demandante y, adicionalmente, ordenan adelantar los trámites correspondientes para su cobro<sup>5</sup>.

Aunado a lo anterior, en reciente pronunciamiento, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al resolver un conflicto de competencias entre la Sección Segunda y la Sección Cuarta de la Corporación en un asunto similar, señaló que se trata un asunto tributario relativo a contribuciones parafiscales porque se discute la legalidad del acto que impone el pago de aportes patronales sin que sea posible modificar el derecho pensional reconocido mediante sentencia judicial, de manera que se trata de una controversia económica sobre el cobro de un recurso de naturaleza parafiscal<sup>6</sup>.

Con fundamento en lo anterior, deberá declararse no probada la excepción de "falta de competencia" y en su lugar, continuar con el estudio del asunto en este caso.

### **3.1.2. DE LAS EXCEPCIONES DE MÉRITO PROPUESTAS EN LA CONTESTACIÓN**

Además de la falta de competencia, con la contestación de la demanda la entidad propuso como excepciones de mérito las siguientes:

***(i) "imposibilidad constitucional de la E.S.E Hospital San Rafael de Tunja de sustraerse de la obligación de cotizar al Sistema General de Pensiones en virtud del principio de sostenibilidad financiera"***, como quiera que en este caso el Juzgado 11 Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá consideraron que el ingreso base de cotización de la pensión reconocida a la señora Aura Alicia Cruz debía comprender otros factores salariales, por lo que es claro que la UGPP al efectuar la reliquidación pensional y dada su calidad de administradora de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Pensiones, tiene el derecho a que el empleador realice los aportes por los factores de cotización que integran el nuevo monto pensional.

***(ii) "obligación del empleador de realizar aportes al Sistema de Seguridad Social"***, en razón a que si una sentencia ordena la reliquidación pensional, correlativamente surge el deber de pago por parte del empleador y la obligación de cobro por parte de la entidad de seguridad social conforme lo disponen los artículos 17 y 22 de la Ley 100 de 1993 y 1 y 2 del Decreto 4982 del 2007.

***(iii) "presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos por la entidad de pensiones"***, pues se encuentran amparados de las normas legales que regulan las facultades y

---

<sup>5</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta, Subsección "A". Auto del 26 de noviembre de 2020. Radicado No. 11001333704229180025301. M.P.: Gloria Isabel Cáceres Martínez.

<sup>6</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. Radicado No. 25000231500020200004300. Demandante Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Demandado: UGPP. Con ponencia del Magistrado Oscar Armando Dimaté Cárdenas.

competencia de la UGPP para determinar y cobrar los aportes parafiscales a cargo del Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

De acuerdo con la forma en que fueron planteados los argumentos de la UGPP, estima el Despacho que deben ser estudiados con el fondo del asunto en razón a que constituye un verdadero argumento de defensa más no una excepción en estricto sentido.

Es importante indicar que las excepciones en el ordenamiento jurídico y en la doctrina han sido clasificadas en previas y de mérito o de fondo: *"Las previas se proponen cuando se conforma la litis contestatio, pues se refieren generalmente a defectos del procedimiento, como la falta de jurisdicción o de competencia y se permite alegar como previas algunas perentorias, como la cosa juzgada. En tanto las perentorias o de fondo van dirigidas a la parte sustancial del litigio, buscan anular o destruir las pretensiones de la demandante, con el propósito de desconocer el nacimiento de su derecho o de la relación jurídica o su extinción o su modificación parcial."*<sup>7</sup>

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 impeditivos, modificativos o extintivos, que una vez acreditados como lo exige la ley, aniquilen o enerven las pretensiones del libelo demandatorio. Por ello la Corte ha considerado que la excepción "representa un verdadero contra derecho del demandado, preexistente al proceso y susceptible generalmente de ser reclamado, a su vez, como acción"*<sup>8</sup>. (Subraya el Despacho)

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

### **3.2. ARGUMENTOS DE APOYO A LA TESIS DEL DESPACHO**

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: ERNESTO RAFAEL RIZA MUÑOZ. Santa Fe, de Bogotá, D.C., veintitrés (23) de Agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Radicación número: AC-1675. Actor: AURA NANCY PEDRAZA PIRAGAUTA. Demandado: VIVIANE MORALES HOYOS. En cita de CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00046-01(34239). Actor: INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES-INCO. Demandado: CONCESIONARIA VIAL DE LOS ANDES S.A.-COVIANDES. Referencia: RECURSO DE ANULACION DE LAUDO ARBITRAL.



### **3.2.1. 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 Integral<sup>9</sup>, que está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y algunos servicios sociales complementarios<sup>10</sup>. Este régimen materializa los principios de universalidad y solidaridad previstos en la Carta al establecer *i)* que el Sistema General de Pensiones se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional<sup>11</sup> y que deben afiliarse de manera obligatoria todas las personas naturales vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos<sup>12</sup>; y *ii)* que todo colombiano participará del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien en condición de afiliado al régimen contributivo o subsidiado, o bien temporalmente como participante vinculado<sup>13</sup>, y que los afiliados obligatorios al régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes, cuales deben cotizar al régimen contributivo en razón a su capacidad de pago<sup>14</sup>.

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.<sup>15</sup> A su turno, en el artículo 22 de la Ley 100 de 1993,

---

<sup>9</sup> Artículo 1, Ley 100 de 1993.

<sup>10</sup> Artículo 8, Ley 100 de 1993.

<sup>11</sup> Artículo 11, Ley 100 de 1993.

<sup>12</sup> Artículo 15, Ley 100 de 1993.

<sup>13</sup> Artículos 153, 156 literal b) y 157, Ley 100 de 1993.

<sup>14</sup> Artículos 155 y 203, Ley 100 de 1993.

<sup>15</sup> "Artículo 17 Ley 100 de 1993. OBLIGATORIEDAD DE LAS COTIZACIONES. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.

La obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente.

Lo anterior sin perjuicio de los aportes voluntarios que decida continuar efectuando el afiliado o el empleador en los dos regímenes."

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."*<sup>16</sup>

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

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

Precisado lo anterior, es claro que la fuente normativa en virtud de la cual el empleador debe pagar aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones para solventar la garantía y cubrimiento de los derechos pensionales de los trabajadores se encuentra en la ley, concretamente en

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2017. M.P.: Iván Humberto Escrucera Mayolo.

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.

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

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

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

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

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

*En virtud de lo establecido en el inciso 6° del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007<sup>17</sup>, procedente para aquellas actuaciones iniciadas o causadas en su vigencia, para esos fines es aplicable lo dispuesto en el Libro V, Títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario.*

*Como se trata de determinar una obligación nueva surgida a partir de la sentencia, lo procedente es la expedición de una liquidación oficial mediante la cual se determinen los períodos, las bases de cuantificación de los aportes y el monto del tributo, así como el cálculo actuarial<sup>18</sup>, de manera que se garantice principio de transparencia y el derecho de contradicción del aportante”<sup>19</sup>*

De manera que, para determinar las obligaciones relativas al Sistema de Seguridad Social a través de una liquidación oficial, prevé el artículo 180 de la ley 1607 de 2012 que la UGPP se encuentra obligada primero a requerir al presunto infractor la información para establecer la existencia del hecho generador<sup>20</sup> y, en el evento en que compruebe la incorrecta liquidación de los aportes al Sistema Integral de la Protección Social, deberá expedir el requerimiento para declarar y/o corregir proponiendo las obligaciones pendientes, de lo contrario archivará el expediente. Notificado el requerimiento para Declarar o Corregir, el aportante cuenta con el término de tres (3) meses para aceptar la propuesta presentada por la UGPP o manifestar los motivos de su desacuerdo. Si el requerido no se acoge a la propuesta de la entidad, ésta deberá expedir dentro de los seis (6) meses siguientes la respectiva liquidación oficial, contra la cual procede el recurso de reconsideración que debe interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación y, ser resuelto y notificado por la UGPP dentro del año siguiente<sup>21</sup>.

### **3.2.3. De la facultad de cobro de los aportes a pensión de la UGPP**

En primer lugar, como se advirtió en precedencia, mediante el artículo 24 de la ley 100 de 1993, se estableció que las entidades administradoras de

<sup>17</sup> 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”.

<sup>18</sup> 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.”

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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”.

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 independiente<sup>22</sup>. 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 Pensiones<sup>23</sup>. 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.

---

<sup>22</sup> Artículo 156.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-376 de 2008, M.P.:P Marco Gerardo Monroy Cabra.

### **3.2.4. 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*<sup>24</sup>, 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”<sup>25</sup>.

Ahora bien, como lo ha sostenido la Sección Cuarta del Consejo de Estado que la falta de motivación tiene lugar cuando la autoridad administrativa “[...] se limita a señalar el ejercicio de una facultad oficiosa y el cumplimiento de una función, pero en sí misma no contiene una fundamentación o explicación fáctica y probatoria referida al asunto en concreto, indicativa de los motivos de la decisión plasmada en la parte resolutive. [...] la motivación es una exigencia del acto administrativo [...] reclamable [...] de todos los actos y debe basarse en hechos ciertos y demostrados al momento de la emisión del acto, so pena de viciarlo de nulidad por ausencia de uno de sus elementos esenciales [...]”<sup>26</sup>. 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

<sup>24</sup> 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.”

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 26 de julio de 2017. C.P. Milton Chaves García. Radicado: 22326.

<sup>26</sup> Sentencia de 28 de febrero de 2008, exp. 15944.

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.

### **3.3. CASO CONCRETO**

#### **3.3.1. DE LOS CARGOS DE NULIDAD**

De acuerdo con lo expuesto en líneas anteriores, es claro para el Juzgado que el cobro que pretende adelantar la UGPP mediante la orden contenida en los actos demandados es jurídicamente procedente desde una perspectiva constitucional y legal, atendiendo además a los principios de rectores del Sistema de pensiones, especialmente los de solidaridad y universalidad, sumados al principio constitucional de sostenibilidad financiera del sistema; de este último, debido a que la gestión del régimen implica necesariamente la correlación entre la financiación del sistema y la garantía de cobertura a los beneficiarios, mediante el control de la administradora en cuanto al pago de las cotizaciones a cargo de los empleadores. No obstante, hay lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos demandados por las razones que se exponen a continuación:

#### **1. Las resoluciones demandadas carecen de motivación suficiente.**

Por un lado, la parte demandante atacó los actos administrativos argumentando que la UGPP le impuso una obligación sin permitirle controvertir la forma en que se liquidaron las sumas que unilateralmente impuso, pues no explicó de manera detallada los motivos que la llevaron a imponer la obligación del pago de aportes por la suma de \$2.472.393 M/CTE.

A este respecto, le asiste razón a la parte demandante, como quiera que del estudio integral de los actos demandados se evidencia que están viciados de nulidad al carecer de una motivación suficiente a efectos de explicar y justificar la decisión de la autoridad tributaria, y garantizar al

contribuyente la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa y contradicción.

En este punto debe tenerse presente que, a pesar de que en la Resolución No. RDP 043050 del 24 de noviembre de 2016<sup>27</sup> se hizo referencia a las decisiones judiciales proferidas el 11 de junio de 2015 y el 23 de mayo de 2016 por el Juzgado 11 Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión No. 2 -respectivamente- para justificar la reliquidación pensional; lo cierto es que, respecto del análisis de los hechos económicos en que se funda la liquidación de los aportes a cargo de la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE TUNJA, la UGPP no indicó expresamente las razones por las cuales se determinó la obligación por la suma de \$ 2.472.393 m/cte, procediendo sin más a liquidar los aportes patronales en variados montos. Tampoco lo hizo en las Resoluciones No. RDP 016685 del 31 de mayo de 2019<sup>28</sup> y RDP 020323 del 10 de julio de 2019<sup>29</sup>, en tanto carecen de la explicación del cálculo utilizado para determinar la obligación en cabeza de la demandada.

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

De ahí que las resoluciones demandadas carezcan de la motivación suficiente, dado que al liquidar la UGPP los aportes que pretende sean objeto de cobro, se limitó a presentar un resultado aritmético sin fundamento ni desarrollo sobre los supuestos económicos que configuran el hecho generador de la contribución.

Lo anterior conduce además a impedir al empleador conocer las razones por las cuales se le ordena pagar los aportes, pues no tiene conocimiento de las operaciones y fundamentos que conducen a liquidar el tributo que se ordenó cobrar. De manera que, al haber llegado la autoridad administrativa a la resolución de que la demandante debía una suma de dinero por concepto de aportes sin haber expuesto las premisas que la condujeron a aquella conclusión, encuentra el despacho que los actos demandados deben declararse nulos, pues el procedimiento se encuentra viciado por indebida e insuficiente motivación de la decisión administrativa que tomó la autoridad tributaria.

## **2. Desconocimiento del debido proceso**

La parte actora cuestiona en la demanda que la autoridad tributaria no le comunicó a la demandante sobre la iniciación de la actuación administrativa de reliquidación pensional vulnerando el derecho de

---

<sup>27</sup> Ver expediente administrativo, pág. 78. [Aquí](#)

<sup>28</sup> Ver [aquí](#), pág. 120.

<sup>29</sup> Ver [aquí](#), pág. 132.



defensa y contradicción.

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

Así lo ha considerado también el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B al señalar, en un caso similar al que nos ocupa, lo siguiente:<sup>30</sup>

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

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

Con fundamento en lo anterior, debido a que en el expediente no se encuentra acreditado que aquel procedimiento hubiere sido implementado para liquidar las contribuciones que se ordenaron cobrar, advierte este Despacho que la autoridad tributaria no solo liquidó los aportes a cargo de la demandante sin la motivación debida, sino que además se abstuvo de llevar a cabo el procedimiento previsto en el ordenamiento para determinar la suma que se pretende cobrar. Por lo

---

<sup>30</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, sentencia del 28 de enero de 2021. Radicado No. 11001333703920180029101. M.P.: Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda.

tanto, habrá lugar a declarar la nulidad de los actos demandados.

### **3.3.1. RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

En cuanto al restablecimiento automático del derecho que le fue vulnerado a la parte demandante, hay lugar a ordenar a la entidad demandada cesar cualquier acción de cobro en contra de la ESE Hospital Universitario San Rafael de Tunja, que resulte del acto administrativo cuya nulidad se solicita por concepto de aportes patronales por la causante Aura Alicia Cruz de Vega.

## **4. COSTAS**

Considera el Despacho que es necesario revisar la postura que sobre el tema de las costas había adoptado en procesos anteriores, a la luz de los razonamientos expuestos sobre el tema por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>31</sup>, 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 liquidación<sup>32</sup>.

Partiendo de lo anterior, es dable considerar que el régimen procesal vigente prevé un enfoque objetivo de la condena en costas<sup>33</sup>, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca probado que se causaron las costas. Luego, se condenará exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada en el curso de la actuación<sup>34</sup>.

Sobre el particular, atendiendo el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-157 de 2013<sup>35</sup>, el Consejo de Estado ha precisado que la condena en costas procede contra la parte vencida en el proceso o en el recurso, con independencia de las causas de la decisión desfavorable, pero ello no es impedimento para que se exija prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

<sup>33</sup> Artículo 365 del Código General del Proceso.

<sup>34</sup> 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

<sup>35</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157/2013. M.P.: Mauricio González Cuervo.

<sup>36</sup> 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

En este orden de ideas, una vez revisado el expediente, evidencia el Despacho que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas a cargo de la demandada, por lo cual no se condenará en costas a la parte vencida.

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

### **FALLA**

**PRIMERO: Declarar la nulidad** de los siguientes actos administrativos: (i) artículo octavo de la Resolución No. RDP 043050 del 24 de noviembre de 2016; (ii) RDP 016685 del 31 de mayo de 2019 y (iii) RDP 020323 del 10 de julio de 2019.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la UGPP cesar o abstenerse de adelantar las acciones de cobro de la obligación liquidada en los actos administrativos anulados en contra de la ESE Hospital Universitario San Rafael de Tunja, por concepto de aportes patronales por la causante Aura Alicia Cruz de Vega.

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

**CUARTO:** Medidas adoptadas para hacer posibles los trámites virtuales. Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso debe ser enviada **únicamente** 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)

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

Igualmente, es indispensable enviar archivos DOC, DOCX, o PDF livianos, máximo 500K, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y que tengan calidad para envío por correo, con el fin de que se pueda dar expedito trámite a lo enviado.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso<sup>37</sup> y 3 del Decreto 806 de 2020<sup>38</sup> las

---

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.

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

38 DECRETO 806 DE 2020. ARTÍCULO 3. Deberes de los sujetos procesales en relación con las tecnologías de la información y las comunicaciones. Es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos. Para el efecto deberán suministrar a la autoridad

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 su correo electrónico, siendo estos:

- [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co)
- [juridicanotificaciones@hospitalsanrafaeltunja.gov.co](mailto:juridicanotificaciones@hospitalsanrafaeltunja.gov.co)
- [nataliaramirezabogada@gmail.com](mailto:nataliaramirezabogada@gmail.com)
- [apulidor@ugpp.gov.co](mailto:apulidor@ugpp.gov.co)

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

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

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**  
**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**JUEZ**

---

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

**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: **0bfa01c4a5ccf008fd0514f48ea60bcb7496dfbf3ecb2bb2478d31b5f81bb293**

Documento generado en 02/02/2022 07:54:15 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**