

**HONORABLE MAGISTRADA  
DRA. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA SUB-SECCIÓN "B".  
E.S.D.**

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

**EXPEDIENTE:** 250002337000-2020\_00639\_00

**DEMANDANTE:** UAE DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

**DEMANDADO: FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES – FONCEP**

Correo electrónico [rmemorialesposec04tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rmemorialesposec04tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co)

### **CONTESTACIÓN DEMANDA**

JUAN CARLOS BECERRA RUIZ, mayor de edad domiciliado y residente en esta ciudad, identificado con cédula de ciudadanía número 79.625.143 de Bogotá, abogado en ejercicio portador de la tarjeta No. 87.834 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi calidad de apoderado especial del FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS, CESANTIAS Y PENSIONES " FONCEP", establecimiento público del orden distrital, adscrito a la Secretaria de Hacienda, entidad de derecho público, creada mediante Acuerdo Distrital 257 del 30 de noviembre de 2006, la cual tiene como objeto reconocer y pagar las cesantías y obligaciones pensionales a cargo del Distrito y asumir la administración del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D.C., que de acuerdo con la señalado en el Decreto Distrital No. 089 del 24 de marzo de 2021, en su artículo 14 delego en el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Doctor CARLOS ENRIQUE FIERRO SEQUERA la representación legal en lo judicial y extrajudicial de Bogotá D.C., calidad que se acredita mediante Resolución SFA No.0031 del 07 de febrero de 2020 y Acta de Posesión del 10 de febrero del mismo año, documentos que se acompañan con la presente, comedidamente llego a este despacho, con el fin de dar contestación a la demanda y obrando dentro del término, me permito pronunciarme de la siguiente manera:

#### **1- DESIGNACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA.**

Parte demandada, del FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS CESANTÍAS Y PENSIONES "FONCEP", representada por la Directora General, **MARTHA LUCIA VILLA RESTREPO** con domicilio principal en la Carrera 6 No. 14-98 Edificio Condominio Piso 7, de la ciudad de Bogotá D.C. Correo electrónico [notificacionesjudicialesart197@foncep.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesart197@foncep.gov.co).

Apoderado de la parte demanda JUAN CARLOS BECERRA RUIZ, identificado con cédula de ciudadanía número 79.625.143 de Bogotá, abogado en ejercicio portador de la tarjeta No. 87.834 del Consejo Superior de la Judicatura, con dirección de notificación en la Carrera 6 No. 14-98 Edificio Condominio Piso 7,

de la ciudad de Bogotá D.C. correo electrónico [apoderado  
juanbecerraruiz@gmail.com](mailto:juanbecerraruiz@gmail.com)

## 2- A LAS PRETENSIONES

Se opone el BOGOTÁ D.C., FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS, CESANTIAS Y PENSIONES "FONCEP". a las enervadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP relacionados con la nulidad de las resoluciones Resolución No. CC-00061 del 18 de marzo de 2020 "Por el cual se libra mandamiento de pago por vía ejecutiva de jurisdicción coactiva", la Resolución No. CC-000145 del 13 de julio de 2020 "Por la cual se resuelven unas excepciones contra la Resolución CC-00061 del 18 de marzo de 2020" y Resolución No. CC-000199 del 24 de agosto de 2020 "Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la resolución No. CC-000145 del 13 de julio de 2020. CP 004 de 2020"., expedidas por el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones FONCEP, de conformidad con los argumentos de hecho y de derecho y las excepciones de mérito como medio de defensa que en capítulo especial se argumentara.

## 3- HECHOS DE LA DEMANDA

PRIMERO: El Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP, mediante Resolución No. CC-00061 del 18 de marzo de 2020, profirió mandamiento de pago a su favor, indicando como fundamento de su decisión lo siguiente

*Artículo 2.- Cuotas Partes por cobrar y por pagar a Cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Para fiscales UGPP-. De conformidad con el término previsto en el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 4269 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales - UGPP-, continuará realizando el reconocimiento y trámite de las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar derivadas de solicitudes radicadas en dicha entidad a partir del 8 de noviembre de 2011. (subrayado fuera de texto)*

Lo anterior ha sido corroborado por el Consejo de Estado en decisiones 11001030600020190006500 del 12/11/2019, radicado interno 2147 que retoma el concepto 11001030600020160009300 del 26 de octubre de 2016, por el cual ya se había concluido que la UGPP es la responsable de las actividades de carácter pensional que se encontraban en cabeza de Cajanal a partir del Decreto 2196/09 que instauró un criterio de asignación de funciones ordenando al Ministerio de Hacienda asumir los procesos misionales; posteriormente el Decreto 2040/2011 reemplazó al Ministerio por la UGPP y finalmente el Decreto 4269 de 2011 asignó a Cajanal las solicitudes presentadas antes del 8/11/2011 y a la UGPP las presentadas después del 8/11/2011; hoy en día, teniendo en cuenta que la liquidación de Cajanal ya terminó, las solicitudes presentadas antes del 8/11/2011 quedan a cargo de la UGPP, que conforme al Decreto 4269 de 2001 es la llamada a atender las obligaciones misionales.

Por lo anterior la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales- UGPP que, por disposición legal, es la Entidad encargada de desarrollar las funciones misionales que le correspondían a CAJANAL EICE y con ello, los criterios de jerarquía y de especialidad de las leyes, es la entidad concurrente dentro del presente proceso de cobro Coactivo.

**Primero:** Es cierto que se libró mandamiento de pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva a través de Resolución No. CC-00061 del 18 de marzo de 2020, dentro del expediente No. CP-004 de 2020.

En cuanto al aparte reseñado se refiere a la cita que obra en la página 4 del mencionado mandamiento de pago y que se refiere al Decreto 1222 de 2013, disposición que fijó las competencias de administración de cuotas partes pensionales con ocasión proceso liquidatorio de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN y la competencia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Para fiscales UGPP-

SEGUNDO: Dentro del término de ley la UGPP interpuso las siguientes excepciones contra el mandamiento de pago:

**EXCEPCIÓN DE FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO**

*(...) El mandamiento de pago se libró con base en una cuenta de cobro, cuyas sumas y periodos no corresponde al que se pretende cobrar por jurisdicción coactiva, pero además, no reúnen los requisitos para constituir el título ejecutivo complejo requerido para este tipo de obligaciones, en consecuencia no nos encontramos frente una obligación clara, expresa y exigible, pues se echa de menos el acto administrativo de reconocimiento pensional de las personas que allí se relacionan el cual debe tener como requisito que la cuota parte pensional haya sido consultada a la UGPP, así como el acto administrativo de liquidación de las obligaciones por pensionado, que de hecho es completamente desconocido por la UGPP, pues se tratan de reconocimientos pensionales que no fueron consultados a esta Unidad y que por ende no se constituyen en una obligación a su cargo, conforme a las competencias que en esta materia le han sido asignadas.*

*En este punto, no se identifica ningún documento que acredite la existencia de una obligación clara, expresa y exigible contra esta Entidad.*

**EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**

*(...)  
Las cuotas partes cuyo cobro se pretender, corresponderían a la extinta CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, toda vez que fueron consolidadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011, por solicitudes radicadas en la extinta antes de dicha fecha.*

*La UGPP no puede reconocer obligaciones que eran responsabilidad de CAJANAL y que como consecuencia de su liquidación no fueron debidamente cobradas por sus acreedores con el correspondiente cálculo actuarial ya que dichas acreencias se hicieron exigibles al momento de la liquidación, tal como quedó señalado en la Resolución 2266 de 2012.*

**PRETENSIÓN SUBSIDIARIA DECLARATORIA DE PRESCRIPCIÓN**

*(...)  
Las cuotas partes que pretenden ser cobradas según el mandamiento de pago, corresponden a los periodos causados entre el 01/05/2017 y el 30/01/2020, por lo que por aplicación expresa del artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, LA UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, solicita el DECRETO DE LA PRESCRIPCIÓN TRIENAL para el cobro de las cuotas partes pensionales requeridas por la entidad Ejecutante en las que se ha superado el término previsto en la norma, es decir, las causadas en la vigencia 01/04/2017 al 2/06/2017 fecha en la cual fue notificado el mandamiento de pago y es a partir de esa fecha que se considera la interrupción de la prescripción conforme al artículo 818 del Estatuto Tributario.*

**Segundo:** ES cierto y se aclara que le escrito de excepciones fue presentado ante la entidad a través de correo electrónico de [servicioalciudadano@foncep.gov.co](mailto:servicioalciudadano@foncep.gov.co) de fecha de recibo 25 de junio de 2020, a través de apoderada especial de la demandante.

**TERCERO:** A pesar de lo expuesto, el FONCEP emitió la Resolución No. CC-000145 del 13 de julio de 2020 "Por la cual se resuelven unas excepciones contra la Resolución -00061 del 18 de marzo de 2020", y declaró no probadas las excepciones de falta de título ejecutivo, falta de legitimación por pasiva, y la pretensión subsidiaria de prescripción parcial.

Tercero: Es cierto.

**CUARTO:** La Resolución No. CC-145 del 13 de julio de 2020, fue notificada mediante oficio No. EE-02544-202009685 del 13 de julio de 2020, el 14 de julio de 2020.

**Cuarto:** Es cierto

**QUINTO:** Dentro del término de ley la UGPP presentó recurso de reposición contra la Resolución No. CC-000145 del 13 de julio de 2020, en escrito del 11 de agosto de 2020.

**Quinto: No** Es cierto. La parte demandante mediante radicado ER-003 13-2020 1 5654-S Id: 347510 del 12 de agosto 2020, radico escrito de recurso de reposición en contra de la resolución No. 00145 del 3/07/2020 que resuelven excepciones dentro del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo CP 004 de 2020 y no la fecha enunciada en el hecho.

**SEXTO:** El FONCEP profirió Resolución No. CC-000199 del 24 de agosto de 2020 "Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la resolución No. CC- 000145 del 13 de julio de 2020. CP 004 de 2020", confirmando así la Resolución No. CC- 000145 del 13 de julio de 2020.

**Sexto:** Es cierto.

**SÉPTIMO:** La UGPP fue notificada de la Resolución No. CC-000199 del 24 de agosto 2020 "Por medio de la cual se resuelve recurso de reposición en contra de la resolución No. CC-000145 del 13 de julio de 2020. CP 004 de 2020", mediante oficio No. EE-02544- 202011770, el 25 de agosto de 2020.

**Séptimo:** Es cierto.

**OCTAVO:** El artículo tercero de la Resolución CC-000199 del 24 de agosto 2020, indicó: "ARTÍCULO TERCERO: Contra la presente resolución, no proceden recursos de conformidad con el artículo 833 parágrafo 1 del Estatuto Tributario."

**Octavo:** Es cierto.

#### **4. ARGUMENTOS DE DEFENSA.**

##### **4.1. LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS CON OCASIÓN AL TRÁMITE DEL PROCESO DE JURISDICCIÓN COACTIVA DE COCRO DE CUOTAS PARTES PENSIONALES.**

Al respecto, debemos iniciar con el análisis de lo que es la Jurisdicción Coactiva y lo que significa el cobro de la cartera pública.

Para contextualizar el concepto de cartera pública, se estima procedente mencionar el ámbito de la expresión Tesoro público, el ámbito de la expresión Tesoro público, anotando que a salvo de lo referido en el artículo 128 de la Constitución Política, que resulta meramente descriptivo, no existe ninguna definición constitucional enunciativa sobre la cual pueda erigirse el concepto de Tesoro Público. En ese orden de ideas, el Tesoro Público está conformado por conjunto de recursos y bienes de la Nación, las Entidades Territoriales, incluidos los organismos autónomos y entidades con régimen especial.

Por su parte, el Parágrafo del Artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, establece quien debe efectuar el cobro: *"Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%".*

En el mismo sentido, la Ley 1437 de 2011 establece las reglas de procedimiento a aplicar en el caso de cobro coactivo, indicando:

***"Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:***

- 1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.*
- 2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.*
- 3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.*

*En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular."*

Por lo anterior, es evidente que para el cobro de las cuotas partes pensionales se aplica el procedimiento de cobro coactivo y por ende las disposiciones establecidas en el Estatuto Tributario en sus artículos 823 y siguientes, como una jurisdicción especial, aplicando las normas especiales de la Ley 1066 de 2006, complementadas con el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo.

Para poder cobrar las obligaciones en favor de las entidades públicas, el Estatuto Tributario estableció la existencia de un Funcionario Ejecutor, quien es un funcionario de la Administración Pública y que tiene dentro de sus funciones el poder recuperar la deuda tributaria o fiscal a cargo del contribuyente o acreedor que no cumplió con sus obligaciones, las cuales no fueron canceladas a tiempo mediando requerimiento de pago para ello.

El Ejecutor Coactivo es el funcionario de la Administración que, con la colaboración de los Auxiliares coactivos, ejerce las acciones de coerción para el cobro de las deudas exigibles; es el responsable y titular de la facultad coactiva, actuando como un Juez dentro del proceso de cobro.

El actuar del Ejecutor Coactivo se encuentra reglado, lo cual significa que debe cumplir sus funciones ciñéndose a las prerrogativas que se le otorgan cuando conduce el procedimiento de cobranza coactiva.

En efecto, la jurisdicción coactiva ha sido definida en la jurisprudencia de la Corte Constitucional como “un privilegio exorbitante” de la administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales

De acuerdo con la anterior definición es claro que el objetivo principal de esta institución es, precisamente obtener el cobro directo y expedito de las obligaciones claras, expresas y exigibles a favor de las entidades estatales, e indirectamente, por esta vía, se busca sanear la cartera que pueda tener el Estado por el no pago oportuno de sus contribuciones, tasas, impuestos, anticipos, intereses, retenciones, garantías, cauciones, sanciones, multas, alcances líquidos, etc...

Para el caso concreto la parte demandante señala y enuncia como argumentos de fondo que los actos administrativos demandados Resolución No. CC-00061 del 18 de marzo de 2020, la Resolución No. CC-000145 del 13 de julio de 2020 y Resolución No. CC-000199 del 24 de agosto de 2020, no se configura como un verdadero título ejecutivo, así mismo señala que existe una legitimación por la pasiva debido a que son cuotas cobradas de la extinta CAJANAL las cuales están a cargo de PATRIMONIO AUTONOMO DE CUOTAS PARTES (actualmente administrado por el MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL) y remata con la solicitud de prescripción de la acción de cobro las cuotas partes cobradas según el mandamiento de pago, corresponden a los periodos causados entre el 01/04/2017 y el 30/12/2019, por lo que por aplicación expresa del artículo 4º de la Ley 1066 de 2006.

En este orden de ideas y de acuerdo con a la secuencia planteada por la apoderada de la parte demandante se procede a resolver el problema jurídico:

¿ Es competente la de UAE DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, para pronunciarse sobre el mandamiento de pago y su posible recobro?, en caso afirmativo se despejara el problema de los actos administrativos expedidos por FONCEP, en el proceso de jurisdicción Coactiva, en cuanto a la calidad de título ejecutivo complejo, y de ser así, se analizara si existe o aplica el fenómeno de prescripción para las cuotas partes pensionales de acuerdo con las norma vigentes al momento de su cobro.

#### **4.1.1. De la legitimación del UAE DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**

Mediante decreto 2196 del 12 de junio de 2009, el Gobierno Nacional ordeno la supresión de la Caja Nacional de Previsión Social EICE, ORDENANDO SU LIQUIDACION, la cual estaba prevista inicialmente en un término de dos años, por tanto, a partir del 12 de junio de 2013 desapareció la entidad CAJANAL.

De otra parte la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales UGPP fue creada mediante la ley 1151 del 24 de julio de 2007, asignándole funciones especiales. En cuanto Al reconocimiento de derechos pensionales y de prestaciones Económicas, le otorgo las siguientes potestades:

*1. El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, causados hasta su cesación de actividades como administradoras; así como el de aquellos servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiliado del Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a su cesación de actividades como administradoras. De igual manera, le corresponderá la administración de los derechos y prestaciones que reconocieron las mencionadas administradoras y los que reconozca la Unidad en virtud de este numeral.*

*2. El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando. También le compete la administración de los derechos y prestaciones que las mencionadas entidades hayan reconocido y los que reconozca la UGPP en virtud de este numeral. ( subrayado fura de texto)*

Posteriormente mediante decreto 575 del 22 de marzo de 2013 se modificó la estructura de la UGPP estableciéndose como objeto y funciones de la misma entidad las siguientes:

*"... Artículo 2º. Objeto. En los términos establecidos por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto Ley 169 de 2008, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) tiene por objeto reconocer y administrar los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando..."*

Así mismo, la entidad tiene por objeto efectuar, en coordinación con las demás entidades del Sistema de la Protección Social, las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, así como el cobro de estas:

*"...Artículo 6°. Funciones. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) cumplirá con las siguientes funciones:*

*5. Administrar los derechos y prestaciones que hayan reconocido las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando y los que reconozca la Unidad en virtud del numeral anterior, en los términos y condiciones que se determinen en el decreto que disponga la liquidación.*

*11. Reconocer las cuotas partes pensionales que le correspondan y administrar las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar reconocidas a la fecha en que se asuma por la Unidad el reconocimiento y administración de los derechos pensionales, en los términos y condiciones que se determinen en el decreto que disponga la liquidación de la respectiva entidad..."*

Ahora bien el Decreto 4269 del 2011 hace referencia a la distribución de competencia en materia pensional y prevé que la unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP quien realizara la ejecución de los procesos misionales de carácter pensional y demás actividades afines.

*"La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, en concordancia con el artículo 156 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1151 de 2007, tendrá las siguientes funciones:"*

*El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, causados hasta su cesación de actividades como administradoras; así como el de aquellos servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiliado del Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a su cesación de actividades como administradoras. De igual manera, le corresponderá la administración de los derechos y prestaciones que reconocieron las mencionadas administradoras y los que reconozca la Unidad en virtud de este numeral.*

*2. El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando. También le compete la administración de los derechos y prestaciones que las mencionadas entidades hayan reconocido y los que reconozcan la UGPP en virtud de este numeral.*

Las entidades públicas del orden nacional a que se refiere el inciso anterior continuarán con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas hasta que se asuma esta función por su traslado a la UGPP. La UGPP asumirá esta función en los términos del Decreto 254 de 2000".

Por otra parte, este despacho reitera que le corresponde a la UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES el pago de las cuotas partes

adeudadas en el mandamiento de pago Resolución No CC -0101 del 26 de Mayo de 2020. Teniendo en cuenta lo siguiente:

El Decreto 1222 de 20135, en el que se fijaron las competencias de administración de cuotas partes pensionales en los siguientes términos:

*"...Artículo 2.- Cuotas Partes por cobrar y por pagar a Cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Para fiscales UGPP-. De conformidad con el término previsto en el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 4269 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP-, continuará realizando el reconocimiento y trámite de las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar derivadas de solicitudes radicadas en dicha entidad a partir del 8 de noviembre de 2011.*

*El pago de las cuotas partes pensionales por pagar a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP-, se efectuará a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional FOPEP.*

*El recaudo del cobro de las cuotas partes por cobrar a favor de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP, se trasladará al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional -FOPEP.*"(Subrayado ajeno al texto)

Para efectos de la presente decisión, interesa la doble condición del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP como obligado al pago y como beneficiario del cobro de cuotas partes pensionales, bien porque se encontraran a cargo o a favor de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN o bien porque se encontraran a cargo o a favor de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, dependiendo de que fueran derivadas de solicitudes conocidas o fueron cuotas partes pensionales reconocidas por una u otra entidad.

El CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL con ponencia del Consejero Dr ÁLVARO NAMÉN VARGAS Bogotá D.C., doce (12) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00065-00(2417) Actor: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, da respuesta a la consulta referente a la competencia de las obligaciones de la extinta CAJANAL, en los siguientes términos:

*"...Una última variación normativa debe ser tenida en cuenta en este punto: el Decreto 4269 de 2011 modificó la competencia relacionada con los procesos administrativos de carácter pensional. A partir de su promulgación, Cajanal recibió el encargo de atender las solicitudes que hubieren sido presentadas antes del 8 de noviembre de 2011. La UGPP, por su parte, debió asumir las reclamaciones que hubieren sido presentadas con posterioridad a esta fecha. El alcance de esta modificación fue explicado en la decisión del 26 de octubre de 2016 (radicación n.º 11001-03-06-000-2016-00093-00 C), providencia a la que pertenece el siguiente extracto:*

*La norma en comento [el Decreto 4269 de 2011] radicó definitivamente en la UGPP, la competencia para atender todas las solicitudes de carácter pensional*

*y demás reclamaciones económicas radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011, mientras que las radicadas con fecha anterior, las radicó en cabeza de CAJANAL E.I.C.E, mientras que el Decreto 2040 atribuía a la UGPP estas mismas competencias, pero sólo en relación con las solicitudes que estaban en curso antes de la liquidación de la Entidad [énfasis fuera de texto].*

*En atención a que el proceso de liquidación de Cajanal ya concluyó, es preciso establecer cuál es la entidad responsable de las solicitudes presentadas hasta el 8 de noviembre de 2011, fecha hasta la cual, de conformidad con lo previsto en el Decreto 4269 de 2011, la entidad liquidada debería encargarse de las peticiones relacionadas con el «reconocimientos de derechos pensionales y prestaciones económicas». Esta cuestión fue examinada en la decisión del 8 de junio de 2016, oportunidad en la que esta Sala manifestó que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, la UGPP es la entidad llamada a encargarse de las obligaciones de carácter misional, siempre que estas se encontraran en trámite al momento del cierre de la liquidación:*

*En cuanto a las competencias asignadas a la UGPP, el artículo 1º del Decreto 4269 del 8 de noviembre de 2011, por el cual [«]se distribuyeron unas competencias en materia de reconocimiento de derechos pensionales[»], indicó que la UGPP sería la competente para resolver todas las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011, en tanto que las radicadas antes de esa fecha serían resueltas por CAJANAL EICE, en Liquidación.*

*En cuanto a lo relacionado con la actividad judicial, la Sala ha señalado que el sucesor procesal de la extinta CAJANAL, para todos los efectos, es la UGPP, quien está llamada a asumir la responsabilidad por las condenas que se profieran en los procesos judiciales que fueron adelantados contra la desaparecida entidad.*

*Se recuerda que a través del Decreto 0877 de 30 de abril de 2013, se prorrogó el plazo dispuesto para la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en liquidación, establecido en el artículo 1º del Decreto 2196 de 2009, hasta el 11 de junio de 2013.*

*Así, la UGPP debe asumir íntegramente las competencias misionales que antes eran de CAJANAL y la reemplaza procesalmente con el fin de garantizar la defensa judicial, técnica y material en los procesos y reclamaciones que estaban en trámite al cierre de la liquidación de la Caja [énfasis fuera de texto].*

*De lo anterior se sigue que el Decreto 4269 de 2011 únicamente produjo un cambio en la regla de distribución de competencias relativas a la solución de las reclamaciones de carácter administrativo. Los procesos de carácter judicial siguieron sometidos a la regla establecida en el Decreto 2040 de 2011. De ahí que la UGPP sea, en la actualidad, el ente encargado de asumir la representación de Cajanal EICE en los procesos judiciales..”*

Obviamente, la distribución de funciones entre Cajanal y la UGPP que se encontraba prevista en el artículo primero del Decreto 4269 de 2011, no tiene más efectos a partir del cierre de la liquidación de Cajanal. En atención a que el decreto que ordenó la realización del trámite liquidatario dispuso que las

obligaciones de carácter misional serian asumidas por la UGPP, este criterio debe aplicarse en la actualidad para definir la suerte actual de los procesos misionales iniciados antes del 8 de noviembre de 2011.

Para terminar, de los pronunciamientos analizados en este apartado se infiere que la responsabilidad que corresponde a la UGPP comprende tanto la representación en los procesos judiciales que estén en curso, como el eventual cumplimiento de las condenas que en ellos se impongan.

Por tanto, corresponde a la UGPP como entidad sucesora de CAJANAL en la administración de las cuotas partes pensionales, cumplir con los deberes legales de reconocer el mayor valor de las cuotas partes generadas como consecuencia del fallo que ordenó las reliquidaciones de unas pensiones en cuyo pago se genera concurrencia.

Una vez establecido el anterior marco jurídico, es claro que la UGPP tiene por objeto administrar los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos de orden Nacional o de entidades públicas de orden nacional, como es el caso de la extinta Cajanal EICE a partir del 12 de junio 2013, fecha a partir de la cual desapareció de la vida jurídica.

En tal medida, no es viable afirmar, como lo pretende la parte actora, que la cuota parte pensional determinada en los actos acusados no fuere de su competencia por tratarse de un reconocimiento pensional efectuado con antelación al 08 de noviembre de 2011 pues, se repite, si bien la mesada pensional fue reconocida antes de dicha fecha, lo cierto es que cuando ya había finalizado el proceso de liquidación de Cajanal y la UGPP ya se encontraba asumiendo las funciones que la extinta entidad tenía a su cargo mientras estuvo vigente.

En claro que la competencia de la UGPP para comparecer como parte ejecutada en el recobro de cuotas partes en un proceso de jurisdicción coactiva se procede a analizar los actos de ejecución.

#### **4.1.2. De la Falta De Título Ejecutivo**

En el marco de la reforma Administrativa de la Entidad Pública de Bogotá D. C., el Concejo de Bogotá D. C., mediante Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006, se estableció la estructura, organización y funcionamiento general de la Administración Distrital y en su consecuencia el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital - FAVIDI, se transformó sustancialmente siendo ahora el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP, entidad adscrita a la Secretaria de Hacienda Distrital.

El artículo 5º de la Ley 1066 del 2006, establece:

***“Artículo 5. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas***

*las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.”*

En este sentido y a partir de este contexto, el Área de Jurisdicción Coactiva es competente para resolver las excepciones que se promuevan contra los mandamientos de pago librados por el FONCEP, es necesario realizar el análisis jurídico de rigor a efectos de determinar la viabilidad de las excepciones propuestas por la representante judicial de **LA UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL — UGPP.**

Así las cosas y teniendo plena claridad de que la entidad es competente para adelantar el proceso de cobro coactivo, y específicamente que es competente para resolver las excepciones que se promueven contra los mandamientos de pago librados por el FONCEP, es necesario realizar el análisis jurídico de rigor a efectos de determinar la viabilidad de las excepciones propuestas por **LA UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL — UGPP,**

El Artículo 830 del Estatuto Tributario dispone que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, puedan proponerse las excepciones contempladas en el Artículo 831 del mismo ordenamiento. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede ver que el acto administrativo se notificó el 28 de mayo de 2020 la Resolución objeto de excepciones, posteriormente se radica el escrito que ahora se estudia, el 17 de junio de 2020, es decir dentro del término indicado en la norma antes referida.

Ahora bien, como lo indica el Artículo 830 del Estatuto Tributario, podrán proponerse mediante escrito las excepciones contempladas en el Artículo 831 del mismo, que a su vez las enumera así:

- 1. El pago efectivo.*
- 2. La existencia de acuerdo de pago.*
- 3. La de falta de ejecutoria del título.*
- 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.*
- 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*
- 6. La prescripción de la acción de cobro, y*
- 7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.*

**PARAGRAFO.** *Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán, además, las siguientes excepciones:*

- 1. La calidad de deudor solidario.*
- 2. La indebida tasación del monto de la deuda.”*

En este orden de ideas, se tiene que las excepciones propuestas LA UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL — UGPP., atiende a dos de las excepciones de la lista taxativa que prescribe el Artículo 831 del Estatuto Tributario, como es el pago efectivo, la prescripción de la acción de cobro y falta de título ejecutivo.

Respecto de la excepción denominada FALTA DE TITULO EJECUTIVO, nos remitiremos a lo establecido en la Leyes y normatividades concordantes, que rigen la materia y las Sentencias de las Altas Cortes que se expondrán fáctica y jurídicamente a continuación:

El Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP, se debe ceñir al Reglamento Interno de la Entidad **“MANUAL DE ADMINISTRACIÓN Y COBRO DE CARTERA”** que establece:

**“...COBRO COACTIVO**

*Consiste en el procedimiento a través del cual el funcionario ejecutor, aplicando las reglas de un proceso ejecutivo y observando el procedimiento establecido en el E.T.N., requiere al deudor moroso el pago efectivo de una obligación a favor del FONCEP. El conocimiento y desarrollo de esta etapa es competencia del Grupo Asesor de Cobro Coactivo de la Oficina Asesora de Jurídica del FONCEP, así como también para adelantar el cobro coactivo de los trámites a cargo de la Gerencia de Bonos y Cuotas Partes pensionales; igualmente tiene competencia funcional este mismo Grupo para adelantar el cobro persuasivo, coactivo y otorgamiento de facilidades o acuerdos de pago, en las demás acreencias a favor del FONCEP....”*

La acción de cobro contra la UGPP obedece a la sustitución legal de las obligaciones como cuota partistas, lo cual no solo ha sido ratificado por el Consejo de Estado, sino que también por los Jueces Administrativos de instancia, lo cual es claro para obligaciones generadas con posterioridad al 8 de noviembre de 2011.

No es cierto que no existan en los documentos anexos a la cuenta de cobro ningún acto administrativo que liquide las cuotas partes, ni aquellos que reconocieron la pensión a cada uno de los beneficiarios de los que se pueda derivar que existe una obligación clara, expresa y exigible a favor de FONCEP y en el que se encuentre vinculada la UGPP, ya que en el correspondiente expediente se cuenta con los siguientes documentos:

- Copia proyecto de resolución por la cual se reconoce una pensión.
- Copia Resolución por la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión, mensual vitalicia de jubilación.
- Certificación de la Mesada Pensional.
- Liquidación de la Deuda.
- Certificación de la deuda por concepto de cuotas partes pensionales, suscrita por la Gerencia de Bonos y
- Cuotas Partes Pensionales.

Ahora bien, en el término de notificación y término para presentar excepciones, la defensa de la UGPP tenía a su disposición dichos documentos, los cuales en ningún momento fueron solicitados para revisión, los cuales se encuentran a disposición de esa entidad cuando así sean solicitados, por tanto no es admisible que la defensa señale que *“A pesar que se expresa en el mandamiento de pago la existencia de un presunto expediente, lo cierto es que el único documento con que cuenta la UGPP es la cuenta de cobro mencionada en el escrito que como se dijo está dirigida al Ministerio de Salud y Protección Social, ya que al momento de la notificación del mandamiento*

*de pago no se entregó ningún otro documento..”, es claro que el mandamiento de pago en tratándose de cuotas partes pensionales se constituye en un título ejecutivo complejo, compuesto por varios actos administrativos que contienen la obligación clara, expresa y exigible, ahora bien, si la defensa de la UGPP no las solicitó para su revisión, de eso no puede culpar a FONCEP, pues con el fin de garantizar el derecho de contradicción y defensa FONCEP tiene a su disposición los expedientes físicos y digitales cuando así se requieran.*

Se reitera que la vinculación como deudor concurrente de cuotas partes a la UGPP deviene no solo de las disposiciones legales, sino que deviene del propio concepto dado por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa y de la jurisprudencia existente sobre la materia.

Tampoco es admisible para FONCEP el argumento *“... que los proyectos de reconocimientos pensionales a cargo de cualquier entidad liquidada y que con posterioridad al 8 de noviembre de 2011 se deban consultar tendrán a la UGPP como entidad deudora”,* pues con dicha afirmación se está desconociendo la sustitución de la obligación que se dio por disposición legal, máxime que cuando se efectuó la consulta y la aceptación expresa por parte de la entidad, que en su momento era la competente, se cumplieron los requisitos legales, ya fuera la aceptación expresa o la tácita mediante la configuración del silencio administrativo positivo o la presentación de las objeciones de pago que correspondan en cada caso particular.

De otra parte, desconoce la UGPP la Sentencia número 250002327000200800175-01 del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, que al resolver un caso similar, señaló:

*“Respecto de la excepción de falta de título ejecutivo, en los términos del recurso de apelación, le corresponde a la Sala establecer si el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales lo conforman la resolución de liquidación de las cuotas y las actuaciones administrativas previas que se adelantaron en relación con el reconocimiento de las cuotas partes pensionales, conforme lo alegó la parte actora, o solamente el acto administrativo que las liquida. También le corresponde precisar si la Resolución número 758 del 11 de julio de 2007, “Por medio de la cual se liquidan oficialmente las obligaciones correspondientes a porcentajes de cuota partes pensionales adeudados por el Fondo Pasivo Ferrocarriles Nacionales”, que sirvió de fundamento al Mandamiento de Pago 03 de 2007, librado en su contra, contiene una obligación clara, expresa y exigible.*

*La Sala considera que el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales lo conforman, el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquide las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas que no estén prescritas, por las siguientes razones:*

*Con ocasión del estudio de constitucionalidad del artículo 4º de la Ley 1066 de 2006, en la sentencia C- 895 de 2009 que declaró exequible esa norma, la Corte Constitucional ilustró sobre el origen y naturaleza de las cuotas partes pensionales, y explicó que “Desde mediados del siglo pasado se introdujeron en Colombia varias reformas tendientes a configurar un nuevo*

*régimen de seguridad social en pensiones.” Que una de esas reformas “(...) consistió en permitir que el tiempo laborado en diferentes entidades se pudiera acumular para efecto del reconocimiento de la pensión de jubilación, **estableciendo la obligación correlativa de cada entidad de contribuir proporcionalmente al pago de las mesadas respectivas.**”*

*Que “(...) los artículos 17 y 18 de la Ley 6ª de 1945 [crearon] la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, como entidad encargada del reconocimiento y pago de (...) la pensión de jubilación<sup>2</sup>. Que el artículo 29 de [esta] ley dispuso que “Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, se acumularán para el cómputo del tiempo en relación con la jubilación, y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquéllas. (...)”*

*Que “Esta norma fue adicionada por el artículo 1º de la Ley 24 de 1947, en la que se reiteró tanto la facultad de acumulación de tiempo de servicio como el pago compartido de la pensión de jubilación.*

*Que “Posteriormente, el artículo 21 de la Ley 72 de 1947 señaló expresamente el derecho del trabajador a exigir el pago total de su pensión de jubilación a la Caja de Previsión Social a la que se encontrara afiliado al tiempo de cumplir su servicio, quien a su vez podría repetir a prorrata contra las demás entidades obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales.”(subraya fuera del texto)*

*Que “Esta norma fue reglamentada por el Decreto 2921 de 1948, que estableció el trámite para el reconocimiento y pago de [la pensión].*

*Que “El artículo 2º [del Decreto 2921 de 1948] estipuló que la Caja de Previsión Social que recibiera la solicitud de pago de una pensión compartida, **elaboraría el proyecto de resolución y lo pondría en conocimiento de [las demás entidades obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales] para que plantearan sus observaciones y objeciones.** (Negrilla fuera de texto)*

Teniendo en cuenta el ítem legislativo comentado, la Corte Constitucional se refirió a la naturaleza de las cuotas partes pensionales, así:

#### *“4.3.- Naturaleza de las cuotas partes pensionales*

*4.3.1.- Como ya se explicó, el origen de las cuotas partes pensionales antecede al sistema de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993. En este escenario han sido consideradas como “soportes financieros de un sistema de seguridad social en pensiones, cuando el trabajador ha cotizado a diferentes entidades gestoras. Su configuración ha tenido en cuenta básicamente cuatro elementos:*

- (i) El derecho del trabajador a exigir el reconocimiento y pago completo de sus mesadas pensionales a la última entidad o caja de previsión a la que se vinculó (o excepcionalmente a la que se vinculó por más tiempo);*
- (ii) La obligación correlativa de esa entidad de reconocer y pagar directa e integralmente las mesadas pensionales; y*
- (iii) El derecho de la entidad o caja que reconoció la prestación, a repetir*

contra las demás entidades obligadas a la concurrencia en el pago, una vez efectuado el desembolso correspondiente.

(iv) **La obligación correlativa de las entidades concurrentes, de proceder al pago completo y oportuno de sus cuotas partes pensionales en la proporción que les ha sido asignada.** (negrilla fuera de texto)

(...)

4.3.3.- Conviene tener en cuenta que no toda la regulación que precedió a la Ley 100 de 1993 fue diseñada bajo un esquema de contribuciones con destinación previa, exclusiva y específica a la seguridad social en pensiones, por lo que algunas entidades públicas se vieron obligadas a concurrir en el pago de las pensiones de sus ex trabajadores. De hecho, fue esa una de las razones que condujo al Congreso a expedir la Ley 490 de 1998, y en ella consagrar la supresión de las obligaciones recíprocas entre las entidades del orden nacional obligadas al pago de cuotas partes pensionales. Durante el trámite de dicha ley en el Congreso de la República, en la ponencia para segundo debate en Cámara, se dijo lo siguiente:

"Las cuotas partes pensionales se han manejado a través del tiempo como registro contable, para cumplir el requisito de ley que asignaba a las distintas entidades empleadoras, la obligación de participar directamente o por la Caja o entidad de Previsión social a que estuvieren cotizando, en la financiación del pago de la pensión en proporción al tiempo trabajado por el pensionado en cada entidad. La pensión era reconocida y pagada en su totalidad por la última entidad empleadora, la cual debía repetir contra las demás en la parte que les correspondiera. Este sistema no funcionó por la dificultad en el cruce de cuentas entre más de mil entidades estatales que venían pagando pensiones durante muchos años; además las pensiones del sector oficial en el nivel nacional han sido pagadas con transferencias de la Nación, por cuanto no existían antes de la ley 100 de 1993, cotizaciones con destinación específica para pensiones y las entidades pagadoras no disponían de rentas suficientes ni recursos para cubrir su costo. (Resaltado fuera de texto).

En este orden de ideas, como buena parte de las pensiones estaban siendo efectivamente financiadas con la misma fuente, la ley extinguió las obligaciones entre entidades del mismo nivel y saneó contablemente las mismas.

4.3.4.- En síntesis, las cuotas partes son un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, que representan un esquema de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas.

Las cuotas partes son obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada del reconocer y pagar la pensión, que presentan, entre otras, las siguientes características: **(i) se determinan en virtud de la ley, mediante un procedimiento administrativo en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago; (ii) se consolidan cuando la entidad responsable reconoce el derecho pensional; y (iii) se traducen en obligaciones de contenido crediticio una vez se realiza el pago de la mesada al ex trabajador. En otras palabras, si bien nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por esta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.** (negrilla fuera de texto)

*El recuento histórico traído, aunado a las reflexiones que la Corte Constitucional hizo sobre la naturaleza de las cuotas partes pensionales, es relevante, puesto que le permite a la Sala inferir que la resolución de reconocimiento de la pensión es el acto administrativo en donde nace no sólo el derecho a la pensión, sino donde se consolidan las cuotas partes pensionales como obligaciones a cargo de las entidades responsables de las mismas, porque es en el procedimiento previsto para la expedición de esa resolución en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago. Y, tal como lo aclara la Corte, si bien las cuotas partes pensionales nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por ésta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.*

*En esa medida, el título ejecutivo de las cuotas partes pensionales está conformado por la resolución que reconoce el derecho a la pensión y la obligación correlativa de las entidades concurrentes. (negrilla fuera de texto)*

*El acto administrativo de liquidación de las cuotas partes pensionales causadas en virtud del desembolso efectivo de las respectivas mesadas pensionales no es un título ejecutivo en los términos del [artículo 828 del Estatuto Tributario](#), aplicable al caso por disposición del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006. Este acto funge, simplemente, como un certificado de la administración de los valores pendientes de pago por concepto de cuotas partes pensionales.*

*En el acto administrativo que reconoce la pensión es donde, en realidad, se puede apreciar el objeto de la obligación expresado en forma exacta y precisa, las partes vinculadas por la obligación, que también deben estar claramente determinadas e identificadas, la certidumbre respecto del plazo y, finalmente, la determinación de la cuantía o monto de la obligación o que ésta sea claramente deducible. En síntesis, es en este acto administrativo en donde se gesta la obligación clara y expresa.*

*La exigibilidad, por su parte, derivada del acto administrativo que reconoce la pensión y la obligación correlativa de las entidades concurrentes, ocurre en el momento en que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas, y siempre y cuando la obligación no esté prescrita.”*

Así las cosas, según el pronunciamiento del Consejo de Estado en la Sentencia No. 250002327000200800175-01, se establece que el Título Ejecutivo de las Cuotas Partes Pensionales lo conforman el acto administrativo en el que se reconoce el derecho a la pensión y el acto administrativo que liquida las cuotas partes pensionales respecto de las mesadas pensionales causadas y pagadas, en este preciso caso es evidente que todos los soportes se encuentran en el expediente a disposición de la UGPP, reiterando que sus obligaciones como deudor cuotapartista devienen de una sustitución legal y jurisprudencialmente otorgadas.

Por otra parte, el Estatuto Tributario en su artículo 828 de los títulos ejecutivos que prestan mérito ejecutivo señala:

- a. *Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.*
2. *Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.*
3. *Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.*
4. *Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.*
5. *Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales. Parágrafo. Para efectos de los numerales 1 y 2 del presente artículo, bastará con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales. Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente.*

**El Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Artículo 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado.**

Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. *Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.*
2. *Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.*
3. *Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.*
4. *Las demás garantías que, a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.*
5. *Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.*

En desarrollo de la normatividad anteriormente expuesta, con respecto a los documentos que constituyen el título ejecutivo y que sirvieron de fundamento para librar el mandamiento de pago, consisten en las Resoluciones de Reconocimiento de Pensión de cada jubilado inmerso dentro del proceso de cobro, las cuales fueron emitidas por la Caja de Previsión Social de Bogotá

Distrito Especial hoy Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones FONCEP, las Cuentas de Cobro, las Certificaciones de Tiempos de Servicio, Certificaciones de Pago de la Mesada Pensional, Oficios de consulta de la Cuota Parte Pensional.

Por ende, es imprescindible resaltar como el FONCEP está facultado para la conformación del título ejecutivo y preserva dentro de su proporción los requisitos que exige su validez:

1. Que sea expedido en el ejercicio de la función administrativa, unilateralmente.
2. Que contenga una decisión final y definitiva, que de por concluido un trámite.
3. Que se conforme a la Constitución y a la ley. La legalidad del acto se presume.
4. Que sea expedido por funcionario competente. La competencia es la forma como se delimita el poder dado a un funcionario u organismo, por la cual debe ceñirse únicamente a lo que le está permitido. Nace de la constitución de la ley y de sus desarrollos reglamentarios. Esta es taxativa, expresa, improrrogable, indelegable e irrenunciable.

Requisitos de eficacia:

1. Que el final sea legítimo.
2. Que la motivación sea adecuada. Que los motivos sean ciertos, pertinentes y que justifiquen la decisión.
3. Que se provea plena observancia a las formalidades sustanciales.

Ahora bien, este despacho le informa que todos los documentos que manifiesta la norma transcrita anteriormente se encuentran a la disposición de la entidad concurrente UGPP desde el mismo momento de la emisión de las respectivas cuentas de cobro como sustituto de las obligaciones como cuotapartista; y de la notificación del mandamiento de pago Resolución No. CC-000247 del 23 de octubre de 2020; los cuales a la fecha, se reitera, no fueron solicitados por la UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES.

Por otra parte, y con toda seguridad, este despacho le informa que le corresponde a la UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES el pago de las cuotas partes adeudadas en el mandamiento de pago resolución CC 101 del 26 de mayo de 2020. Teniendo en cuenta lo siguiente:

El **Decreto 1222 de 20135**, en el que se fijaron las competencias de administración de cuotas partes pensionales en los siguientes términos:

***Artículo 2.- Cuotas Partes por cobrar y por pagar a Cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Para fiscales UGPP-. De conformidad con el término previsto en el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 4269 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP-, continuará realizando el reconocimiento y trámite de las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar derivadas de solicitudes radicadas en dicha entidad a partir del 8 de noviembre de 2011.***

***El pago de las cuotas partes pensionales por pagar a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -***

UGPP-, se efectuará a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional FOPEP.

El recaudo del cobro de las cuotas partes por cobrar a favor de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales - UGPP, se trasladará al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP.”(Subrayado ajeno al texto)

Para efectos de la presente decisión, interesa la doble condición del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP como obligado al pago y como beneficiario del cobro de cuotas partes pensionales, bien porque se encontraran a cargo o a favor de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN o bien porque se encontraran a cargo o a favor de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, dependiendo de que fueran derivadas de solicitudes conocidas o fueron cuotas partes pensionales reconocidas por una u otra entidad

Es claro para este despacho que la aceptación de las cuotas partes en su momento estuvo a cargo de la extinta CAJANAL EICE los cuales se evidencian en cada expediente pensional los cuales se encuentran a disposición de la entidad concurrente junto con las respectivas liquidaciones. Y que por competencia el pago de las cuotas partes pensionales fueron asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales UGPP, **Decreto 1222 de 2013**, razón por la cual no fueron consultadas a esa Entidad en dicho momento, pero si a la entidad concurrente que tenía la competencia en su momento .

Se recuerda que a través del Decreto 0877 de 30 de abril de 2013, se prorroga el plazo dispuesto para la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en liquidación, establecido en el artículo 1º del Decreto 2196 de 2009, hasta el 11 de junio de 2013.

Así las cosas, a UGPP debe asumir íntegramente las competencias misionales que antes eran de CAJANAL y la reemplaza procesalmente con el fin de garantizar la defensa judicial, técnica y material en los procesos y reclamaciones que estaban en trámite al cierre de la liquidación de CAJANAL.

En cuanto a la argumentación que se están cobrando cuotas partes futuras, se informa que no se están cobrando cuotas partes futuras pues el mandamiento de pago es claro en manifestar lo siguiente "...Por los intereses de mora que sobre las anteriores sumas de dinero se causen desde la fecha en que se hicieron exigibles las obligaciones y hasta la fecha en que se verifique el pago respectivo según lo establecido en el Artículo 9 de la Ley 68 de 1923 y, a partir del 29 de julio 2006, conforme a los parámetros del Artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, es decir, **desde la fecha de pago de la mesada pensional y hasta la fecha de desembolso por parte de la entidad concurrente que efectúe el pago total de la obligación, por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo**, tal como ocurre por ejemplo con las obligaciones alimentarias o derivadas de arrendamientos, que se van generando con el paso del tiempo.

De conformidad con lo previsto en el Numeral 3 del Artículo 88 del Código General del Proceso, en concordancia con el Inciso 2 del Artículo 431 del Código General del Proceso, por las sumas periódicas que se causen con posterioridad, correspondientes a la cuota parte pensional del jubilado, en la cuantía certificada

por el FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS CESANTIAS Y PENSIONES - FONCEP-.

Lo anterior quiere decir que se hará la liquidación de las cuotas partes adeudas, por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo y que el proceso de cobro coactivo se terminará cuando se realice el pago de las cuotas partes adeudadas más no se está cobrando cuotas partes futuras como o pretende manifestar la entidad concurrente, pues estamos dando cumplimiento estricto al artículo 4 de la ley 1066 de 2006.

Tampoco es admisible para FONCEP el argumento “... que los proyectos de reconocimientos pensionales a cargo de cualquier entidad liquidada y que con posterioridad al 8 de noviembre de 2011 se deban consultar tendrán a la UGPP como entidad deudora”, pues con dicha afirmación se está desconociendo la sustitución de la obligación que se dio por disposición legal, máxime que cuando se efectuó la consulta y la aceptación expresa por parte de la entidad, que en su momento era la competente, se cumplieron los requisitos legales, ya fuera la aceptación expresa o la tácita mediante la configuración del silencio administrativo positivo o la presentación de las objeciones de pago que correspondan en cada caso particular

Por tanto queda plenamente demostrado que el FONCEP comunicó, a la UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES la obligación por concepto de cuotas partes pensionales con la Cuenta de Cobro junto con los documentos soportes, surtiendo el procedimiento establecido en la Ley 1066 de 2006, Estatuto Tributario Nacional y Circular Conjunta No. 069 de 2008.

En desarrollo de la normatividad anteriormente expuesta, con respecto a los documentos que constituyen el título ejecutivo y que sirvieron de fundamento para librar el mandamiento de pago la **RESOLUCIÓN No. CC-00061 del 18 de marzo de 2020**, consisten en las Resoluciones de Reconocimiento de Pensión de cada jubilado inmerso dentro del proceso de cobro, las cuales fueron emitidas por la Caja de Previsión Social de Bogotá Distrito Especial hoy Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones FONCEP, las Cuentas de Cobro, las Certificaciones de Tiempos de Servicio, Certificaciones de Pago de la Mesada Pensional, Oficios de consulta de la Cuota Parte Pensional

Tampoco es admisible para FONCEP el argumento “... que los proyectos de reconocimientos pensionales a cargo de cualquier entidad liquidada y que con posterioridad al 8 de noviembre de 2011 se deban consultar tendrán a la UGPP como entidad deudora”, pues con dicha afirmación se está desconociendo la sustitución de la obligación que se dio por disposición legal, máxime que cuando se efectuó la consulta y la aceptación expresa por parte de la entidad, que en su momento era la competente, se cumplieron los requisitos legales, ya fuera la aceptación expresa o la tácita mediante la configuración del silencio administrativo positivo o la presentación de las objeciones de pago que correspondan en cada caso particular.

En razón a lo anterior, la Resolución No. CC-00061 del 18 de marzo de 2020 por medio de la cual se libró el Mandamiento de Pago por vía ejecutiva de Jurisdicción Coactiva, las Cuentas de Cobro, contienen una obligación clara,

expresa y actualmente exigible, por concepto de Cobro Coactivo de Cuotas Partes Pensionales contra de la UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES.

Por las anteriores razones es clara la obligación en cuanto a los elementos de claridad, expresividad y exigibilidad.

#### **4.2. EXCEPCIÓN GENERICA.**

Le solicito muy comedidamente al Señor Juez, que declare prosperas las excepciones que durante el transcurso del proceso se llegare a probar, de conformidad con lo establecido en el artículo 306 del C.G.P.

### **5. PRUEBAS**

Se tengan con el valor probatorio que corresponde de conformidad con lo señalado en la Ley 1564 de 2012 - Artículo 243 a 246 y sentencia de unificación de sala plena del CONSEJO DE ESTADO de fecha 28 de agosto de 2013, con ponencia del Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Radicación número: 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022) los siguientes documentos

1. Antecedentes y actos administrativos expedidos en el proceso de jurisdicción coactiva CP 035 de 2020 en contra de la UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES UGPP, en archivo comprimido y en formato pdf

### **6. ANEXOS**

1- El Poder debidamente otorgado, con sus soportes se entregaron con el escrito de oposición a la medida cautelar.  
2.- Los documentos relacionados en el acápite de pruebas.

### **7- MEDIDAS PARA IMPLEMENTAR LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN LAS ACTUACIONES JUDICIALES.**

De acuerdo con lo indicados en el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020, el Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, mediante el cual se ordena el levantamiento de la suspensión de términos judiciales a partir del 1 de julio de 2020 y el Acuerdo No. CSJBTA20- 60 del 16 de junio de 2020, por medio del cual se adoptan entre otras medidas, la habilitación de cuentas de correos institucionales, con el fin de continuar con la prestación del servicio judicial, se remite copia electrónica del presente escrito de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 806 de 2020, al correo indicado en el escrito de demanda:

UAE DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP. Apoderada. MELISSA BAZANTE ESCOBAR [mbazante@ugpp.gov.co](mailto:mbazante@ugpp.gov.co) y [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co)

Doctor: Nelson Javier Lota Rodríguez Procurador 3º Delegado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Procuraduría General de la Nación Carrera 5ª No. 15-80 Bogotá, D.C. [procjudadm3@procuraduria.gov](mailto:procjudadm3@procuraduria.gov).

De la señora Magistrada,



**JUAN CARLOS BECERRA RUIZ**

C. C. 79'625.143 de Bogotá

T. P. 87.834 del C.S.J.