



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

Honorables Magistrados:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN CUARTA – SUBSECCIÓN A

M.P. Dra. Amparo Navarro López

E.

S.

D.

REFERENCIA: PROCESO PROMOVIDO POR REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL EN CONTRA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP.

RADICACIÓN: 250002337000202000052-00

ASUNTO: CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (Aportes patronales)

GLORIA XIMENA ARELLANO CALDERÓN, identificada con cédula de ciudadanía número 31.578.572 expedida en Cali, abogada en ejercicio, portadora de la Tarjeta Profesional número 123.175 del Consejo Superior de la Judicatura, adjunto a por correo electrónico a su Honorable Despacho, el **poder general** que se me confirió por parte del Doctor **LUIS MANUEL GARAVITO MEDINA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.370.137 mayor de edad, residente de esta ciudad, quien actúa como Director Jurídico conforme a las facultades establecidas en el numeral 5 del artículo 10 del Decreto 575 del 22 de marzo de 2013 de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, poder que me fue constituido mediante escritura pública No. 602 suscrita en la Notaría Setenta y Tres (73) del Círculo de Bogotá D.C., para que de manera amplia y suficiente represente a la Entidad dentro del proceso que a la fecha conoce éste despacho, con el fin de continuar de forma legítima con las actuaciones procesales correspondientes, me dirijo respetuosamente a Usted con el fin de presentar escrito de contestación en los siguientes términos:

I. CONSIDERACIÓN PREVIA

Teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 2106 de 2019, “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública” en su artículo 40, ordena la supresión de obligaciones de las entidades públicas que forman parte del Presupuesto, en los siguientes términos:

“(…) Artículo 40. Supresión de Obligaciones de las entidades públicas que formen parte del Presupuesto General de la Nación y la UGPP o COLPENSIONES. Se adiciona un párrafo al artículo 17 de la Ley 100 de 1993, así:

Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP y la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, suprimirán los trámites y procedimientos de cobro de las deudas a cargo de las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, obligadas a pagar aportes patronales al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, originadas en reliquidaciones y ajustes pensionales derivados de fallos ejecutoriados, que hayan ordenado la inclusión de factores salariales no contemplados en el ingreso base de cotización previsto en la normatividad vigente al momento del reconocimiento de la pensión.



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

En todo caso las entidades de que trata esta disposición efectuarán los respectivos reconocimientos contables y las correspondientes anotaciones en sus estados financieros. Los demás cobros que deban realizarse en materia de reliquidación pensional como consecuencia de una sentencia judicial, deberá efectuarse con base en la metodología actuarial que se establezca para el efecto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (...)"

A su vez, la ley 2008 de 2019, en su artículo 41, señaló:

"(...) Las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, Colpensiones y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), suprimirán, las obligaciones patronales por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, originadas en reliquidaciones y reajustes pensionales derivados de fallos ejecutoriados, que hayan ordenado u ordenen, la inclusión de factores salariales no contemplados en el ingreso base de cotización previsto en la normativa vigente; así mismo las obligaciones por pagar y por cobrar por concepto de traslado de aportes causados de que trata el inciso 4 del artículo 17 de la Ley 549 de 1999 y de los que a futuro se causen. Las entidades involucradas harán los ajustes contables a que haya lugar. (...)"

De conformidad con las normas citadas, mi representada la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP ha venido adelantando mesas de mediación, en compañía de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, con las entidades públicas de orden nacional que son parte del Presupuesto General de la Nación, con el fin de lograr la terminación anormal y anticipada del procesos contenciosos promovidos contra los actos administrativos emitidos por mi representada, en los cuales declaró la obligación de pagar aportes no cotizados e incluidos en IBL de pensiones de transición, tal y como lo es el presente asunto.

La **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** hace parte de las entidades del orden nacional que son parte del Presupuesto General de la Nación.

Así las cosas, por instrucciones de mi representada y conforme a las normas transcritas que anteceden, respetuosamente manifiesto que, para el asunto de la referencia, si hipotéticamente la parte actora alléguese desistimiento de las pretensiones de la demanda, coadyuvo desde ya tal solicitud y en consecuencia, solicito que no se condene en costas a la parte actora. De otra parte, en ese hipotético caso solicito la terminación del presente proceso.

II. A LAS PRETENSIONES

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones, de declaraciones y de condena perseguidas por la parte demandante, por las razones que se exponen en la presente contestación y que se sintetizan en la falta de asidero jurídico y porque mi representada ha actuado conforme lo ordenado por la ley y de buena fe y de forma individual.

A LA PRETENSIÓN NÚMERO 1.: Me opongo a la declaratoria de la nulidad de los actos administrativos que refiere la pretensión que fueron expedidos por mi representada la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, toda vez que se expidieron en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico, haciendo uso de sus facultades para la salvaguarda de los recursos parafiscales, por ende, mi representada tiene la facultad de realizar cobros persuasivos por concepto de factores salariales que no fueron objeto de cotización y que se tuvieron en cuenta al momento de reliquidar las prestaciones económicas objetos del litigio.



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

A LA PRETENSIÓN NÚMERO 2.: Me opongo al restablecimiento, a cesar o suspender todo proceso de cobro y a la declaratoria de nulidad de las resoluciones expedidas por mi representada la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, toda vez que fueron expedidas por mi representada en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico, como también haciendo uso de sus facultades como salvaguarda de los recursos parafiscales, mi representada tiene la facultad de realizar cobros persuasivos por concepto de factores salariales que no fueron objeto de cotización y que se tuvieron en cuenta al momento de reliquidar las prestaciones económicas objeto del litigio.

III. A LOS HECHOS

Con relación a los hechos fundamento de las pretensiones de la demanda, los contesto así:

AL HECHO NÚMERO 1., CONTESTO: No es cierto, toda vez que es una apreciación subjetiva de la parte demandante, apreciación que carece de sustento factico y jurídico.

AL HECHO NÚMERO 2., CONTESTO: Es parcialmente cierto, en el entendido que los actos administrativos que se enuncian fueron proferidas por mi representada, no obstante, se aclara que dichos fallos se profirieron con estricta observancia del ordenamiento legal y atendiendo los fallos judiciales que ordenaron la reliquidación de las prestaciones.

IV. NORMAS VIOLADAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Las decisiones adoptadas por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP** en los actos administrativos acusados y sobre los cuales pretende la parte actora se declare su nulidad y el consecuente restablecimiento de derecho, al respecto mi representada considera que sus actos administrativos se encuentra proferidos bajo el principio de legalidad porque se encuentran debidamente motivados y con sustento en normas de rango constitucional, legal y con base en el desarrollo jurisprudencial sobre la materia, las que a continuación se enuncian, demuestran que:

V. NATURALEZA JURIDICA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP

La entidad demandada fue creada por medio de la Ley 1151 de 2007, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica autonomía administrativa y patrimonio independiente, con el fin de que ejerza las siguientes funciones establecidas en el artículo 156, que reza:

“...Artículo 156. Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social... Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

- i) **El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el**



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003;

ii) **Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos.**

Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.

La Unidad tendrá sede en Bogotá, D. C., y su patrimonio estará constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título reciba. La Unidad tendrá un Director de Libre Nombramiento y Remoción del Presidente de la República.

De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad. En el ejercicio de estas facultades, el Gobierno tendrá en cuenta las características particulares de cada uno de los subsistemas que conforman Sistema de Seguridad Social Integral y armonizará las funciones de cobro persuasivo y coactivo asignadas a las entidades administradoras de recursos parafiscales y a la UGPP, para lo cual podrá disponer la manera como se utilizarán las bases de datos e información que estén a cargo de las entidades, administradoras y entes de control y vigilancia del Sistema.

La UGPP ejercerá sus funciones de acuerdo con lo que defina la reglamentación que en el ejercicio de sus potestades constitucionales expida el Gobierno Nacional, la cual deberá tener en cuenta el objeto y funciones que correspondan a la Administradora de Régimen de Prima Media a que se refiere el artículo anterior, y a las que la Unidad Administrativa Especial le corresponda...”

(Comillas y cursiva fuera del texto original).

Lo anterior, y como lo indica la presente Ley la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, solo ejercerá funciones de acuerdo a lo reglamentado y en el ejercicio de potestades constitucionales, es decir, que está en la obligación de otorgar derechos establecidos en el sistema general de pensiones, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política, artículo que fue modificado por el Acto legislativo 01 de 2005.



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

De otra parte, ténganse en cuenta en primer lugar, que la interpretación de la jurisprudencia y la vinculación de los precedentes constitucionales, donde son relevantes los precedentes constitucionales que buscan salvaguardar la supremacía constitucional, bajo el principio de sostenibilidad fiscal y financiera.

Razón por la cual, el artículo 48 de la Constitución Política, que configura una responsabilidad en cabeza del Estado velar por el respeto de los derechos adquiridos, así como el pago de la deuda pensional a su cargo, el mencionado artículo estableció:

“...Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante...”

Ahora bien, el Acto Legislativo 01 de 2005, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política estableció en su artículo 1º que para la liquidación de las pensiones solo se tendrán en cuenta aquellos factores **siempre que sobre ellos se hayan efectuado los respectivos aportes.**

Es decir, que en los casos que no se realizaron dichos aportes, durante la vida laboral a causa del incumplimiento del empleador, **el legislador da la posibilidad de repetir contra el mismo para obtener su pago y así determinar el valor y proceder hacer el respectivo descuento de la pensión otorgada al causante.**

En virtud de lo anterior, mi representada en cumplimiento de decisiones judiciales, las prestaciones económicas objeto del presente litigio, prestaciones que fueron reconocidas a quienes prestaron sus servicios para la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, lo cual arrojó como resultado que el empleador no cotizó sobre todos los factores salariales indicados por las decisiones judiciales.

Por lo narrado, en los actos administrativos demandados, se ordenó reliquidar la pensión del asegurado con todos los factores salariales que en esta ocasión haya ordenado el legislador así mismo, haciendo uso de sus facultades otorgadas por la Ley 1151 de 2007, por medio de la cual fue creada y dando estricto cumplimiento a los mandatos constitucionales procedió a ordenar el pago por concepto de aportes patronales a cargo del empleador.

Ahora bien, es importante aclarar que mi representada asumió funciones de derecho pensional, pero no tiene la obligación legal o reglamentaria de recaudar o descontar tales sumas.



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

No obstante, en los casos que no se realizaron dichos aportes, durante la vida laboral a causa del incumplimiento del empleador, el legislador da la posibilidad de repetir contra el mismo para obtener su pago y así determinar el valor y proceder hacer el respectivo descuento de la pensión otorgada al causante.

Es preciso señalar en relación al cobro coactivo que las obligaciones deben estar estipuladas en favor de la entidad de derecho administrativo, y en el caso que acá nos ocupa los dineros sobre los cuáles se realizan cotizaciones ingresan al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y por ende adquieren la naturaleza de recursos parafiscales y son beneficiarias de tales sumas el sistema y no la entidad a la que represento, hecho que se reafirma atendiendo a que la UGPP no tiene obligación legal o reglamentaria de recaudar o descontar tales sumas.

A la fecha, no existe ningún cobro coactivo, por medio del cual, se le solicite a la parte demandante el desembolso de ciertas sumas de dinero y por lo tanto, nunca fueron pertinentes las pretensiones incoadas en el escrito de demanda, toda vez que se debe cumplir con los siguientes requisitos establecidos por el artículo 68 del C.C.A y el artículo 99 del C.P.A y de lo C.A., requisitos que se exigen para realizar un cobro coactivo como es en primer lugar un título ejecutivo que conste en los siguientes documentos:

EL artículo 68 del C.C.A enuncia:

“ARTÍCULO 68.- Prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de la Nación, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, 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, de una entidad territorial, o de un establecimiento público de cualquier orden, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.
3. Las liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, o las liquidaciones privadas que hayan quedado en firme, en aquellos tributos en los que su presentación sea obligatoria.
4. Los contratos, las pólizas de seguro y las demás garantías que otorguen los contratistas a favor de entidades públicas, que integrarán título ejecutivo con el acto administrativo de liquidación final del contrato, o con la resolución ejecutoriada que decreta la caducidad, o la terminación según el caso. (Numeral derogado por el artículo 75 de la Ley 80 de 1993. Según Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 24 de agosto de 2000. Expediente 11.318.)
5. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.
6. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor”
(Comillas y cursiva fuera del texto original)

A su vez el artículo 99 del C.P.A y de lo C.A. establece:

“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:



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el párrafo 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 párrafo 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.”
(Comillas y cursiva fuera del texto original)

Estudiando las normas citadas con los elementos que componen el caso que acá nos ocupa, se encuentra adicionalmente, que mi representada **a través de una decisión judicial que se convierte en título ejecutivo**, expidió acto administrativo, por medio del cual, ordenó la reliquidación y el descuento de los factores sobre los cuales no se haya realizado aportes o cotizaciones, conforme como lo señaló la sentencia.

Ahora bien, los aportes o cotizaciones que se hagan al sistema general de pensiones son de estricto cumplimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 100 de 1993, que indica:

“Artículo 17 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.”

De igual manera, en el Artículo 22 de la Ley 100 de 1993 estableció las obligaciones del empleador en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 22. OBLIGACIONES DEL EMPLEADOR. El empleador será responsable del pago de su aporte y del aporte de los trabajadores a su servicio. Para tal efecto, descontará del salario de cada afiliado, al momento de su pago, el monto de las cotizaciones obligatorias y el de las voluntarias que expresamente haya autorizado por escrito el afiliado, y trasladará estas sumas a la entidad elegida por el trabajador, junto con las correspondientes a su aporte, dentro de los plazos que para el efecto determine el Gobierno.”

El empleador responderá por la totalidad del aporte aun en el evento de que no hubiere efectuado el descuento al trabajador.

Es claro entonces que mí representada, solo tiene la obligación de reconocer y reliquidar las prestaciones conforme, a la ley y a los factores debidamente cotizados por los empleadores.



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

La Ley 100 de 1993, es clara al establecer que es el empleador quién debe realizar las cotizaciones correspondientes a sistema de seguridad social en salud y seguridad social en pensiones, por ende, cualquier variación sobre estos factores debe ser asumida por él y no por mí representada o el trabajador.

De la lectura de las normas en cita se evidencia la obligatoriedad de las cotizaciones y descuentos para aportes que recaen sobre el empleador **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** y en el caso en particular la sentencia objeto de la resolución que da cumplimiento y la cual solicita el demandante la nulidad y restablecimiento del derecho en su parte considerativa faculta a mi representada a repetir en contra del empleador, hecho que se puso en conocimiento a la parte demandante, pero sin que a la fecha exista cobro coactivo que afecte o vulnere los derecho que alude el demandante se le han violado.

En ese sentido, se evidencia que los actos administrativos demandados fueron expedidos por mi representada en cumplimiento de decisiones judiciales, que entre otras cosas, por lo cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, está obligada a efectuar el trámite pertinente para iniciar el cobro de las cotizaciones sobre los factores que no se encuentran consagrados en el Decreto 1158 de 1994 y sobre los cuales no realizó los respectivos aportes, por ende, no es procedente que sea atacada mediante esta vía, pues no se puede alegar nulidad alguna cuando lo que se cumple es una orden judicial, sin que sea procedente desacatar dicha orden, toda vez que constitucionalmente las autoridades administrativas están atadas a las decisiones judiciales proferidas por los operadores judiciales en aras de garantizar el debido proceso.

Es importante señalar que cada uno de los actos administrativos expedidos por mi representada la UGPP, no solo contenía la especificación del pago requerido por concepto de aportes no realizados, sino que además exponía fundamentos jurídicos suficientes para que la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, procediera al reintegro de los mismos en aras de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema.

Finalmente, el acto administrativo por medio del cual se señala la obligación que tiene la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, en calidad de patrono y por no hacer los efectivos aportes al sistema de seguridad social, fueron debidamente notificados, quedando desvirtuada la causal de nulidad por violación al debido proceso administrativo.

No se debe olvidar que las pensiones se pagan con cargo a los recursos parafiscales que provienen entre otras cosas de las cotizaciones de los empleadores, por ende, aceptar las pretensiones sería ocasionar un grave desequilibrio a las finanzas públicas.

Sumado a las precitadas normas, debemos hacer referencia a la posición del Honorable Consejo de Estado respecto a los descuentos por aportes que no fueron cotizados, en sentencia de fecha 22 de noviembre de 2012. Magistrado Ponente el Doctor Luis Rafael Vergara Quintero, radicado (76001-23-31-000-2009-00241-01(1079-11)), se indicó:

“Como quiera que debido a la nueva liquidación de la pensión de vejez ordenada por el a quo de conformidad con lo antes dicho, se ordenó la inclusión de otros factores de liquidación, diferentes a los tenidos en cuenta en los actos demandados; la Sala entiende que lo que pretende la entidad con el recurso de apelación y la jurisprudencia citada en él, es que sobre las diferencias que surjan a partir de la nueva liquidación de la pensión, se ordene hacer los aportes correspondientes al Sistema de Seguridad Social en Salud, toda vez que los aportes hechos durante el tiempo en que se ha pagado la prestación con base en las resoluciones



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

acusadas, se hizo sobre menores valores que los que se ordenaron por el a quo; además, que se ordene realizar las deducciones sobre los nuevos factores tenidos en cuenta para la liquidación...

Ahora bien, en lo que respecta a los factores que no se tuvieron en cuenta para realizar aportes al Sistema General de Pensiones, pero que sí se ordenaron incluir en la liquidación de la pensión en la sentencia de primera instancia, la Sala considera que de la suma que se ordene reconocer a la demandante por concepto de las diferencias que surjan con ocasión de la reliquidación de su pensión de vejez, se debe ordenar hacer los descuentos sobre los factores respecto de los cuales no se hicieron aportes al Sistema.

La anterior decisión tiene como fundamento el **principio de sostenibilidad del Sistema General de Pensiones**, toda vez que el pensionado no puede desconocer que los nuevos factores que se ordenaron incluir dentro de la liquidación de su prestación, eran recursos que, en su momento, se debieron tener en cuenta por la administración para efectuar los aportes mensuales al Sistema, pues con base en ellos se está disponiendo la liquidación de la pensión y la entidad pagadora de la pensión no puede realizar un pago sobre factores no cotizados, toda vez que la obligación de pago se deriva de los aportes con que cuenta y que fueron los que efectuó el trabajador durante su vida laboral.

La Sala estima que debe existir correspondencia entre los factores respecto de los que se hacen aportes y sobre los que se ordena realizar la liquidación de la pensión, debiendo existir identidad entre unos y otros y si, en casos como en presente, no se efectuó la cotización respecto de todos ellos, se debe hacer el descuento correspondiente, al momento de pagar las diferencias que surjan de la nueva liquidación, pues ello permite la sostenibilidad del Sistema Pensional...”

Acatando las disposiciones normativas y precedentes jurisprudenciales, mi representada emitió acto administrativo, a través del cual se ordenó el pago que le corresponda tanto como al empleador y al pensionado respecto de los factores que no se tuvieron en cuenta para realizar aportes al sistema general de pensiones, sin embargo, mediante sentencia se ordenaron la inclusión.

Y por último es importante mencionar que el máximo órgano de jurisdicción contencioso-administrativa, se ha pronunciado al respecto, y en reciente **sentencia de unificación jurisprudencial emitida por la Sala Plena de lo Contencioso-administrativo el 28 de agosto de 2018, Magistrado Ponente Doctor César Palomino Cortés radicado 52001233300020120014301**, en esta sentencia decantó las subreglas jurisprudenciales aplicables al régimen de transición indicando respecto a los factores salariales indicó:

“96. La segunda subregla es que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

97. Esta subregla se sustenta en el artículo 1° de la Constitución Política que consagra el principio de solidaridad como uno de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho.

En consecuencia, de lo anterior, es claro que solo se pueden reconocer los factores en los cuales únicamente se hayan efectuados los aportes o cotizaciones, y para el caso en particular se deberá solicitar el pago de esos aportes que no fueron cotizados.

VI. EXCEPCIONES DE MERITO O DE FONDO

i. VALIDEZ DE LOS COBROS. EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, HA GENERADO UNA NORMA PROCEDIMENTAL PARA EL CÁLCULO DE LOS MISMOS.

El “Decreto 2106 de 2019 dispone lo siguiente en su artículo 40:

“ (...) SUPRESIÓN DE OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE FORMEN PARTE DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN Y LA UGPP, O COLPENSIONES. Se adiciona un párrafo al artículo 17 de la Ley 100 de 1993, así:

“Párrafo. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), y la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), suprimirán los trámites y procedimientos de cobro de las deudas a cargo de las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, obligadas a pagar aportes patronales al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, originadas en reliquidaciones y ajustes pensionales derivados de fallos ejecutoriados, que hayan ordenado la inclusión de factores salariales no contemplados en el ingreso base de cotización previsto en la normatividad vigente al momento del reconocimiento de la pensión.

*En todo caso las entidades de que trata esta disposición, efectuarán los respectivos reconocimientos contables y las correspondientes anotaciones en sus estados financieros. **Los demás cobros que deban realizarse en materia de reliquidación pensional como consecuencia de una sentencia judicial, deberá efectuarse con base en la metodología actuarial que se establezca para el efecto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público** (...) Negrilla y subrayado por fuera del texto original.*

De acuerdo con la citada norma, el último inciso del **artículo 40 del Decreto 2106** señala que en todos los demás cobros que deban realizarse en materia de reliquidación pensional como consecuencia de una sentencia judicial, deberá efectuarse con base en la metodología actuarial que se establezca para el efecto por el **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, lo cual implica que el legislador ha admitido en la norma la validez de estos cobros, al punto que ha generado una norma procedimental sobre el método para calcular el valor de las obligaciones.

ii. NATURALEZA JURIDICA DE MI REPRESENTADA - COMPETENCIA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, PARA GESTIONAR EL PAGO DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES INSOLUTAS A CARGO DEL EMPLEADOR

La entidad demandada fue creada por medio de la Ley 1151 de 2007, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica autonomía administrativa y patrimonio independiente, con el fin de que ejerza las siguientes funciones establecidas en el artículo 156, que reza:



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

“...Artículo 156. Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social... Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

- i) **El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación.** Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003;
- ii) **Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos.**

Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.

La Unidad tendrá sede en Bogotá, D. C., y su patrimonio estará constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título reciba. La Unidad tendrá un Director de Libre Nombramiento y Remoción del Presidente de la República.

De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad. En el ejercicio de estas facultades, el Gobierno tendrá en cuenta las características particulares de cada uno de los subsistemas que conforman Sistema de Seguridad Social Integral y armonizará las funciones de cobro persuasivo y coactivo asignadas a las entidades administradoras de recursos parafiscales y a la UGPP, para lo cual podrá disponer la manera como se utilizarán las bases de datos e información que estén a cargo de las entidades, administradoras y entes de control y vigilancia del Sistema.

La UGPP ejercerá sus funciones de acuerdo con lo que defina la reglamentación que en el ejercicio de sus potestades constitucionales expida el Gobierno Nacional, la cual deberá tener en cuenta el objeto y funciones que correspondan a la Administradora de Régimen de Prima Media a que se refiere el artículo anterior, y a las que la Unidad Administrativa Especial le corresponda...”

(Comillas y cursiva fuera del texto original).



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

Lo anterior, y como lo indica la presente Ley la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, solo ejercerá funciones de acuerdo a lo reglamentado y en el ejercicio de potestades constitucionales, es decir, que está en la obligación de otorgar derechos establecidos en el sistema general de pensiones, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política, artículo que fue modificado por el Acto legislativo 01 de 2005. En ese sentido, la **UGPP** también tiene una carga de cuidado, vigilancia y administración de recursos públicos de naturaleza parafiscal que están predestinados a la cobertura prestacional dispuesta en la seguridad social.

Es una obligación de los empleadores atender todo el pago prestacional y parafiscal que este a su cargo, pues es la primera forma de lograr el cumplimiento del equilibrio fiscal que permita la cobertura universal y progresiva en seguridad social. Esto solo se consigue mediante la carga contributiva y la **UGPP** es quien debe verificar su cumplimiento.

En esa medida, y de acuerdo con el ordenamiento legal, la normatividad y la jurisprudencia que sustentaron las resoluciones demandadas, la UGPP se encuentra legítimamente facultada para perseguir el pago de los aportes patronales que no se hubiesen cancelado por parte de empleadores sobre los factores salariales que fuesen tenidos para el reconocimiento y pago de la pensión.

La obligación que surgió en cabeza del empleador se dio con origen de las decisiones judiciales que ordenaron la reliquidación de las prestaciones económicas objeto del presente litigio, para tener en consideración los factores que allí se reconocieron. Dichas providencias judiciales se cumplieron en virtud de las resoluciones demandadas, y encuentran pleno sustento en el Artículo 17 de la Ley 100 y el Artículo 270 de la misma norma, el Artículo 1 del Decreto 1158 de 1994, el Artículo 1 del Acto Legislativo de 2005 que adiciona al Artículo 48 de la Constitución Política, los Artículos 4 y 5 de la Resolución 691 de 2013, la jurisprudencia referida y particularmente la Sentencia C-258 de 2013.

Ahora bien, de acuerdo con la naturaleza de mi representada como Unidad encargada de la gestión de parafiscales, así como una administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, se encuentra completamente legitimada en virtud del ordenamiento legal para garantizar el **Principio de Sostenibilidad Financiera** del Sistema General de Seguridad Social y lograr la materialización efectiva de la correlación entre los beneficios prestacionales reconocidos y pagados en correspondencia con la carga de contribuciones y aportes en cabeza del afiliado y el empleador.

En ese orden de ideas, la **UGPP** se encuentra legalmente facultada para verificar el cumplimiento de las obligaciones pensionales y parafiscales de los actores en el Sistema General de Seguridad Social, para así garantizar los fines de equidad del mismo, su sostenibilidad, progresividad, universalidad y demás objetivos propios del Estado Social de Derecho.

iii. EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Se presenta esta excepción en el sentido de que se debe tener en cuenta por este despacho que mi representada realizó los descuentos al demandante y pensionado de manera correcta conforme a la ley, y la sentencia que así lo ordenó, por tal razón de proferirse providencia en contra de mi representada se estaría vulnerando el artículo 48 de la Constitución Política Colombiana, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, que establece lo siguiente:

“(…) Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. (...)”



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

(Negrilla fuera del texto original)

En cumplimiento de la norma constitucional antes citada, y de la sentencia que condenó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP a la reliquidación prestaciones económicas objeto del presente litigio, incluyendo factores sobre los cuales no se habían realizado cotizaciones, mi representada reliquidó la pensión y procedió a realizar los respectivos descuentos por dichos aportes.

Lo anterior teniendo en cuenta el artículo 48 *ibídem*, que establece:

“Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.”

(Negrilla fuera del texto original)

En ese orden de ideas, es claro que lo solicitado por el demandante es inconstitucional en tanto que va en contravía del artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, así como la orden de un Juez de la República que quedó debidamente ejecutoriada, como quiera que no se puede desatender el deber de correlación entre los beneficios prestacionales recibidos y la carga contributiva que recae en cabeza del afiliado y su empleador, cosa que ahora quiere evitar la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** al contradecir su obligación de asumir el aporte patronal que tuvo origen con la reliquidación de las prestaciones económicas objeto del presente litigio.

iv. **PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS POR LA ENTIDAD DE PENSIONES**

Los actos administrativos se encuentran amparados por la presunción de legalidad y le corresponde a la parte demandante asumir la carga de la prueba para desvirtuar la mencionada presunción, para lo cual, el Código Contencioso Administrativo, establece claramente las causales, debiéndose aclarar que las mencionadas causales, deben probarse.

En ese sentido, el acto administrativo es la forma en que el Estado manifiesta su voluntad y de conformidad con la ley, esta manifestación de voluntad, tiene presunción de legalidad. Dicha presunción cobija tanto las formalidades requeridas para su formación, como la materia objeto del acto, en lo que atañe a los fundamentos de hecho y de derechos.

A su vez debe tenerse en cuenta que el acto administrativo demandado es de mero cumplimiento, pues en este solo reprodujo el contenido de una sentencia judicial con el fin de darle ejecución material, por ende, cualquier controversia debe atacar el fallo y no al acto administrativo.

v. **BUENA FE**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, al momento de expedir sus actos administrativos se ve en la obligación de someterse al imperio de la Ley, de conformidad con lo establecido en los artículos 121, 122 y 128 de la Constitución Política.



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

Ahora bien, el principio de la buena fe surge en la medida en que una entidad da estricta aplicación a la Constitución, la ley y los precedentes judiciales que lleven a acceder o a negar prestaciones, y en esa medida, sus actos se presumen legales, toda vez que están revestidos de seguridad jurídica al momento de plasmar cualquier decisión, circunstancia que nos lleva a concluir que dichos actos se encuentran cobijados por el principio de la buena fe, bien sea porque su decisión es negativa o por el contrario reconoce el derecho solicitado.

En consecuencia, la parte demandante está en la obligación de controvertir la presunción legal del acto administrativo como el principio de la buena fe, carga exclusiva a cargo de la parte demandante.

vi. PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD

De manera respetosa solicito a los honorables magistrados declarar la prescripción de todos y cada uno de los derechos afectados por ese fenómeno.

Así mismo solicito de manera respetuosa a los honorables magistrados declarar la caducidad de los medios de control afectados por tal fenómeno jurídico.

vii. INNOMINADA O GENERICA

Todas aquellas que por no requerirse formulación expresa y que sean encontradas en el trámite del proceso, deban ser declaradas por el señor juez.

VII. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

1. Ley 100 de 1993
2. Ley 797 de 2003
3. Ley 1437 de 2011 Particularmente los Artículos 17 y 270 de la Ley 100
4. El Artículo 1 del Decreto 1158 de 1994
5. El Artículo 1 del Acto Legislativo de 2005 que adiciona al Artículo 48 de la Constitución Política
6. La Sentencia C-258 de 2013
7. Decreto Ley 2106 de 2019
8. Las demás normas o jurisprudencias que su Señoría, dentro de la importante labor de administrar justicia, considere aplicables al caso particular.

VIII. MEDIOS DE PRUEBA.

En esta oportunidad, solicito que se tengan como pruebas los medios probatorios que obran en el expediente. De igual manera le solicito se decreten las siguientes:

Documentales:

Los expedientes administrativos de las prestaciones económicas objeto del presente litigio.

IX. ANEXOS



M&A Abogados
NIT. 900623280-4

- Drive con Archivo zip con los antecedentes que reposan en la entidad, el cul podrá ser visualizado mediante el siguiente enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/1qk0ueOF6N7FX2vT0-NONGkskPpTpbsPo?usp=sharing>

- Poder General.
-

X. PETICIONES

Primera, Solicito que se me reconozca personería para actuar en el presente proceso como apoderada de la entidad demandada.

Segunda, Solicito que se denieguen todas y cada de una de las pretensiones hechas por la demandante y prosperen las excepciones propuestas.

XI. BUZÓN ELECTRÓNICO PARA NOTIFICACIONES

Recibiré sus notificaciones al correo electrónico: garellano@ugpp.gov.co
Puedo ser contactada a los siguientes celulares: 3006191833;3014583379.

Atentamente,



GLORIA XIMENA ARELLANO CALDERÓN

C.C. No. 31.578.572 de Cali

T.P. No 123.175 del Consejo Superior de la Judicatura.