

Honorable:  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCION CUARTA SUBSECCION "A"  
Magistrado Ponente: Dra. GLORIA ISABEL CACERES MARTINEZ  
E. S. D.



Tipo De Proceso: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Pretensión: IMPROCEDENCIA DE COBRO DE APORTES PATRONALES NO COTIZADOS  
Proceso radicado no.: 11001333703920200020801  
Demandante: FIDUCIARIA LA PREVISORA SA  
Causante: AURA ROSA CHAPARRO  
Identificación: 23.739.846  
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

**JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO**, identificado con cédula de ciudadanía No. **79.949.833** y Tarjeta Profesional No. **132.448** del C.S de la J., mayor de edad, vecino de esta ciudad, abogado en ejercicio, obrando en calidad de apoderado judicial de la demandada **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP** -, de acuerdo con el poder que me fue otorgado y de acuerdo con el poder que me fue otorgado y que se encuentra adjunto al plenario con sus anexos, presento **RECURSO DE REPOSICION CONTRA EL AUTO** proferido por su Despacho el 22 de octubre de 2021, en los siguientes términos:

El 29 de abril de 2021 fue notificada mediante correo electrónico la Sentencia de Primera Instancia proferida por el Juzgado 39 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., con el asunto "Fwd: NOTIFICACION SENTENCIA NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO 2020-208 DE PAP-DAS FIDUPREVISORA CONTRA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION"

----- Forwarded message -----

De: **Juzgado 39 Administrativo Seccion Cuarta - Bogotá - Bogotá D.C.** <[jadmin39bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin39bta@notificacionesrj.gov.co)>  
Date: jue, 29 de abr. de 2021 a la(s) 12:23  
Subject: NOTIFICACION SENTENCIA NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO 2020-208 DE PAP-DAS FIDUPREVISORA CONTRA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION  
To: Carlos Andres Zambrano Sanjuan <[czambrano@procuraduria.gov.co](mailto:czambrano@procuraduria.gov.co)>, [procesosnacionales@defensajuridica.gov.co](mailto:procesosnacionales@defensajuridica.gov.co) <[procesosnacionales@defensajuridica.gov.co](mailto:procesosnacionales@defensajuridica.gov.co)>, Cesar Garzon <[notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co)>, [papextintodas@fiduprevisora.com.co](mailto:papextintodas@fiduprevisora.com.co) <[papextintodas@fiduprevisora.com.co](mailto:papextintodas@fiduprevisora.com.co)>, [carlost.giraldo@gmail.com](mailto:carlost.giraldo@gmail.com) <[carlost.giraldo@gmail.com](mailto:carlost.giraldo@gmail.com)>

SEGUN EL ARTÍCULO 203 EN CONCORDANCIA CON EL ARTÍCULO 197 DE LA LEY 1437 DE 2011, POR MEDIO DEL PRESENTE LE NOTIFICO LA SENTENCIA DE 28 DE ABRIL DE 2021 NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO 11001 33 37 039-2020-00208 00 DE PAP-DAS FIDUPREVISORA CONTRA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION

Dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto 806 de 2020, y estando dentro del término de Ley, se procedió a presentar ante el Despacho el Recurso de Apelación en contra de la Sentencia de Primera Instancia el 11 de mayo de 2021, a través del correo electrónico habilitado por el Despacho "Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C." [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co) con copia a [papextintodas@fiduprevisora.com.co](mailto:papextintodas@fiduprevisora.com.co), [carlost.giraldo@gmail.com](mailto:carlost.giraldo@gmail.com)

**- PAP FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A - 11001333703920200020800**

1 mensaje

JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO <[jcamacho@ugpp.gov.co](mailto:jcamacho@ugpp.gov.co)>  
Para: "Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C." <[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)>  
Cc: [papextintodas@fiduprevisora.com.co](mailto:papextintodas@fiduprevisora.com.co), [carlost.giraldo@gmail.com](mailto:carlost.giraldo@gmail.com)

11 de mayo de 2021, 16:37

Cordial saludo,

En mi condición de apoderado de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES UGPP** demandado en el proceso de la referencia, a través del presente escrito estando dentro del término legal me permito presentar **RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA**

Número de Proceso: 11001333703920200020800  
Demandante: PAP FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A  
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP  
Apoderado: JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO  
Despacho: JUZGADO 39 ADMINISTRATIVO  
Asunto Memorial: RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA  
Notificaciones: [jcamacho@ugpp.gov.co](mailto:jcamacho@ugpp.gov.co) - [correosugpp@gmail.com](mailto:correosugpp@gmail.com)  
Teléfono: 310 4808966

Agradezco confirmar acuse de recibo y quedo atento a las indicaciones del despacho.

Cordialmente,



JORGE CAMACHO  
Abogado Laboral, Seguridad Social y de Empresa  
CAMACHO VARGAS ABOGADOS & CONSULTORES  
Calle 17 No 8-49 of 507  
Tel. 7495546 - 3104808966  
Bogotá

FIDUPREVISORA (AURA ROSA CHAPARRO) - APELACION CONTRA SENTENCIA - 11-05-2021.pdf  
445K

Calle 17 No. 8 - 49 Of. 507  
Tels: +571 7 355718  
+ 57 310 4808966 - + 57 311 8202690  
[camachovargasabogados@gmail.com](mailto:camachovargasabogados@gmail.com)

Escrito que fue debidamente recibido y en término por el Juzgado 39 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., tal como consta en anotación en Rama Judicial de fecha 12 de mayo de 2021 "RECIBE MEMORIALES De: JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO <jcamacho@ugpp.gov.co> Enviado: martes, 11 de mayo de 2021 4:37 p. m. Asunto: - PAP FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A - 11001333703920200020800\*\*\*GTF\*\*\*", siendo esta la confirmación y/o acuse de recibido del escrito por parte de la oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos; así como del Juzgado 39 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C.



11001333703920200020800

Fecha de consulta: 2021-10-28 15:20:03.87  
 Fecha de replicación de datos: 2021-10-28 15:17:42.54

Descargar DOC

Descargar CSV

← Regresar al listado

DATOS DEL PROCESO

SUJETOS PROCESALES

DOCUMENTOS DEL PROCESO

ACTUACIONES

Introduzca fecha inicial  
aaaa-mm-dd

Introduzca fecha fin  
aaaa-mm-dd



Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha inicia Término	Fecha finaliza Término	Fecha de Registro
2021-08-08	OFICIO REMISORIO	REMITE EXPEDIENTE AL TRIBUNAL POR CORREO RECEPCION DEMANDAS SECCION IV			2021-08-08
2021-05-14	NOTIFICACION POR ESTADO	Actuación registrada el 14/05/2021 a las 20:16:19.	2021-05-18	2021-05-18	2021-05-14
2021-05-14	AUTO CONCEDE APELACION				2021-05-14
2021-05-12	RECIBE MEMORIALES	De: JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO <jcamacho@ugpp.gov.co> Enviado: martes, 11 de mayo de 2021 4:37 p. m. Asunto: - PAP FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A - 11001333703920200020800***GTF***			2021-05-12
2021-05-10	RECIBE MEMORIALES	De: CARLOS TADEO GIRALDO GOMEZ <carlosgiraldo@gmail.com> Enviado: lunes, 10 de mayo de 2021 8:16 a. m. Asunto: EXP 2020-208-00 JUZG 39 APELACIÓN SENTENCIA ...CAMS...			2021-05-10
2021-04-29	NOTIFICACION POR CORREO ELECTRONICO	NOTIFICACION SENTENCIA			2021-04-29
2021-04-28	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA				2021-04-29
.....	AL DESPACHO	VENCIDO EL TERMINO DE TRASLADO PARA			.....

**Lo anterior, toda vez que mediante auto del 22 de octubre de 2021 su Despacho procede a admitir el recurso de apelación presentado por la parte demandante (fls. 406 – 424 del archivo 3), sin que hasta la fecha el Juzgado 39 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. se haya pronunciado o dado trámite al recurso de apelación interpuesto y sustentado en término por la parte demandada contra la sentencia del 28 de abril de 2021 mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.**

#### PETICION

Teniendo en cuenta lo anterior y existiendo irregularidades y posibles nulidades procesales (no tenerse en cuenta el escrito presentado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP), solicitó respetuosamente al despacho se REPONGA el auto proferido por su Despacho por desconocimiento del escrito que sustenta el recurso de apelación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP en su calidad de demandada, dentro del término de traslado de la sentencia de primera instancia se notificó por correo electrónico el 29 de abril de 2021, oportunidad en la cual se presentó recurso de apelación y se sustentó en debida forma el 11 de mayo de 2021, dentro del término legal.

#### NOTIFICACIONES

El suscrito apoderado en la secretaria del Despacho o en la Calle 17 No. 8-49 Ofc. 507, de Bogotá D.C.  
 Correo: [jcamacho@ugpp.gov.co](mailto:jcamacho@ugpp.gov.co)  
 Teléfono: [571 7355718](tel:5717355718)

La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP en la Avenida Carrera 68 No. 13 – 37, de Bogotá D.C.  
 Correo: [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co)  
 Teléfono: [571 4237300](tel:5714237300)

Cordialmente,

JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO  
 C.C. 79.949.833 de Bogotá  
 T.P. 132.448 del C.S.J.

**República de Colombia**



**Rama Judicial**  
**JUZGADO TREINTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**  
**BOGOTÁ D. C.**  
**Sección Cuarta**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil veintiuno (2021)

**EXPEDIENTE No. 11001 3337 039 2020 00208 00**

**DEMANDANTE: FIDUPREVISORA S.A.**

**DEMANDADO: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES -  
UGPP**

**ASUNTO: APORTES A SEGURIDAD SOCIAL DEL  
EMPLEADOR POR RELIQUIDACIÓN DE  
PENSIÓN**

**SENTENCIA**

1. Conforme al artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 que adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011, corresponde al Despacho dictar sentencia dentro del proceso promovido por la **Fiduprevisora S.A. como vocera del PAP Fiduprevisora S.A. defensa jurídica del extinto DAS y su fondo rotatorio** en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho señalado en el artículo 138 del CPACA, contra la **Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP**, con la finalidad que se resuelvan las siguientes:

**PRETENSIONES**

**PRIMERA:** *Se declare y decrete la NULIDAD, de los siguientes actos administrativos todos expedidos por la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL – UGPP-:*

1. Resolución No. RDP 33464 del 14 de agosto del 2015.
2. Resolución No. RDP 003776 del 11 de febrero del 2020
3. Resolución No. RDP 006840 del 13 de marzo del 2020

**SEGUNDA:** *Que como consecuencia de lo anterior se restablezca el derecho de la FIDUPREVISORA S.A. declarando que esta no está obligada a pago alguno por lo cobrado en las resoluciones demandadas.*

**TERCERA:** *Que como consecuencia de lo anterior se restablezca el derecho de FIDUPREVISORA S.A. ordenando al Demandado a que se le restituya a la FIDUPREVISORA S.A. lo que esta haya cancelado por concepto de los actos administrativos demandados.*

**SUBSIDIARIA DE LA TERCERA:** *En el caso de no haberse realizado pago alguno declarando que LA FIDUPREVISORA S.A. no está obligada a cancelar las sumas determinadas en los actos demandados.*

**CUARTA:** *Que se condene en costas a la entidad demandada.*

**QUINTA:** *Que se ejecute la sentencia en los términos señalados por el Capítulo VI del Título V del CPACA.*

## **HECHOS**

3.1. Se exponen en la demanda, en síntesis, los siguientes:

3.1.1. Mediante Resolución RDP 033464 del 14 agosto del 2015, en cumplimiento de un fallo judicial, se reliquidó la pensión de vejez de la señora Aura Rosa Chaparro, y en el artículo séptimo ordenó cobrar los aportes patronales adeudado por el DAS en cuantía de \$13.174.809.

3.1.2. Contra el acto anterior se interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación.

3.1.3. El 11 de febrero de 2020 se profirió la Resolución RDP 03776 del 11 de febrero de 2020, se resolvió el recurso de reposición, pero únicamente hubo pronunciamiento respecto a un argumento y se adicionaron aspectos no tratados en el acto recurrido.

3.1.4. Mediante Resolución RDP 006840 del 13 de marzo de 2020 se resolvió el recurso de apelación confirmando el acto recurrido.

## **NORMAS VIOLADAS**

4.1. Considera la parte demandante que los actos administrativos acusados violan las siguientes disposiciones normativas:

- Constitución Política de Colombia: Artículos 4, 6 y 29.
- Ley núm. 1437 de 2011: Artículos 3.º, 34, 37, 42, 67 y 80.
- Ley núm. 100 de 1993: Artículo 24.
- Ley núm. 1066 del 2006: Artículo 4.º.
- Código de Comercio: Artículo 126.
- Ley núm. 1753 de 2015: Artículo 238.
- Código Civil: Artículo 17.

- Decreto Ley núm. 2106 de 2019: Artículos 40 y 41.

## **CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

5.1. La Fiduprevisora S.A., quien actúa como parte demandante en la *litis*, esquematizó su concepto de violación como a continuación se resume:

### **Violación al debido proceso**

5.1.1.1. Con la expedición de la Resolución RDP 0033464 del 14 de agosto de 2015 se vulneró el debido proceso de la actora, por cuanto a pesar de que adujo cumplir una sentencia, la misma no impuso obligación alguna al extinto DAS. Adicionalmente, ni Cajanal ni la UGPP vincularon a la demandante al proceso judicial y menos a la actuación administrativa de reliquidación pensional.

5.1.1.2. El permitir que se presenten recursos contra un acto administrativo no agota el debido proceso, puesto que se debe escuchar previamente al interesado y permitirle que conozca las pruebas, las controvierta y presente argumentos y pruebas antes de la decisión. Sin embargo, en este caso solo se notificó a decisión de cobrar aportes y se concedieron recursos.

5.1.1.3. Si bien la administración manifiesta su voluntad a través de actos administrativos, en un Estado de Derecho, se debe observar el procedimiento de formación del acto administrativo, respetando los derechos del sujeto pasivo del afectado y preservando el principio de legalidad. Así, no es de recibo que la única notificación de recibiera el actor fuera de la Resolución que determinó una obligación tributaria, sin que se hubiera tenido la oportunidad de conocer y participar en la actuación administrativa, lo que genera además una vulneración al principio de publicidad y contradicción.

5.1.1.4. Finalmente, la Resolución RDP 033464 de 2015 en ninguna parte determinó que el PAP Fiduprevisora S.A. debía asumir el pago de los aportes patronales, violando así el derecho de defensa y contradicción de la demandante.

### **Indebida notificación de la Resolución RDP 033464 de 2015**

5.1.2.1. Revisada la citación y notificación por aviso de la Resolución 033464 del 14 de agosto de 2015 se ve claramente que no se ha notificado al PAP, pues la UGPP confunde el Patrimonio Autónomo Fiduprevisora S.A. Defensa Jurídica del Extinto Departamento Administrativo de Seguridad – DAS y su Fondo Rotario con la Fiduprevisora S.A., quien únicamente actúa como vocera del patrimonio autónomo.

### **Falta de competencia**

5.1.3.1. La UGPP carecía de competencia temporal para proferir los actos administrativos, por cuanto los aportes a seguridad social cobrados habían prescrito por el paso del tiempo y la inactividad de la entidad, que no adelantó las acciones de cobro correspondientes.

5.1.3.2. Así mismo, los actos demandados adolecen de *incompetencia ratione materiae*, por cuanto de las normas señaladas en las resoluciones enjuiciados ninguna le otorga a la UGPP la facultad de determinar o ampliar la decisión de un juez, es decir, que la demandada excedió la decisión judicial al trasladar la condena al PAP Fiduprevisora S.A.

### **Prescripción**

5.1.4.1. Conforme al artículo 24 de la Ley núm. 100 de 1993 y el artículo 4° de la Ley núm. 1066 de 2006, el término de prescripción de la acción de cobro de los aportes parafiscales a cargo del empleador es de 3 años, tiempo durante el que no se ejercieron las acciones para lograr la determinación y pago de los aportes insolutos, máxime si se tiene en cuenta que el último periodo cobrado es de 2009.

5.1.4.2. Lo anterior, por cuanto la exigibilidad de la obligación inició al momento en que la misma debía ser cumplida, y el UGPP profirió el acto de determinación hasta el 14 de agosto de 2015, es decir mucho tiempo después del término trienal de prescripción.

### **Pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución RDP 033464 de 2015**

5.1.5.1. Mediante los artículos 40 y 41 del Decreto Ley núm. 2106 de 2019 se dispuso la supresión de los trámites y procesos de cobro en los casos de cobro de obligaciones a cargo de las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, 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 normativa vigente al momento del reconocimiento de la pensión.

5.1.5.2. Por lo anterior, se configuró la pérdida de la fuerza ejecutoria de la Resolución RDP 033464 de 2015, en tanto resulta improcedente el proceso de cobro de la obligación en ella contenida.

5.1.5.3. Así mismo, en caso de que la UGPP insista en la determinación de la obligación, lo cierto es que es deber de dicha entidad suprimir el proceso de cobro de la misma conforme al Decreto Ley núm. 2106 de 2019.

### **Falta de motivación**

5.1.6.1. En la Resolución RDP 033464 de 2015 no hay argumentos fácticos ni jurídicos que fundamenten el por qué la parte actora debe asumir una condena que no le fue impuesta, tampoco se expone la forma en que la UGPP

cuantificó el monto de los aportes patronales cobrados, si el funcionario al que se le reliquidó la pensión era del DAS ni los valores de la reliquidación pensional.

### **Falsa motivación de las resoluciones que resuelven los recursos**

5.1.7.1. Las resoluciones que resolvieron los recursos interpuestos se basan en que la señora Aura Rosa Chaparro es ex empleada del PAP Fiduprevisora S.A., sin que se demostrará dicha condición.

5.1.7.2. La Resolución RDP 06840 de 2020 se fundamento en la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 11 de diciembre de 2018m que desata un conflicto de competencias. Sin embargo, tal decisión fue corregida mediante auto del 5 de febrero de 2019, por lo que se incurre en falsa motivación al basar las decisiones en una providencia que posteriormente fue corregida.

5.1.7.3. Adicional a lo anterior, los actos que resolvieron los recursos vulneraron el artículo 80 del CPACA, por cuanto no se resolvieron todos los puntos expuestos en los recursos de reposición y apelación, pero sí adicionaron una serie de argumentos no expuestos en la resolución de determinación, lo cual vulnera el principio de congruencia.

### **ARGUMENTOS DE LA DEFENSA**

6.1. La UGPP, por intermedio de apoderado judicial contestó la demanda con oposición a las pretensiones consignadas en ella por las siguientes razones:

6.1.1. Los actos demandados cumplieron una sentencia que ordenó reliquidar una pensión con inclusión de nuevos factores salariales, por lo que la obligación de la Fiduprevisora S.A. como vocera del PAP del DAS y su fondo rotatorio de pagar los aportes no realizados sobre los factores salariales incluidos en una reliquidación pensional estaba prevista en los artículos 99 del Decreto núm. 1848 de 1969, 17, 18 y 24 de la Ley núm. 100 de 1993 y el acto legislativo núm. 01 de 2005.

6.1.2. Aunque la demandante señaló que no fue vinculada al proceso de reliquidación pensional, ello no es óbice para expedir los actos demandados, en tanto entre el empleado y la administradora de pensiones se discute el reconocimiento y pago de la pensión, mientras que entre el empleador y la UGPP, el litigio gira en torno a la obligación de los aportes patronales. En ese sentido, no era necesario que la Fiduprevisora participará en el proceso judicial, máxime si se tiene en cuenta que la UGPP está legalmente facultada para cobrar las acreencias a su favor y que su participación en el proceso no habría cambiado la decisión judicial.

6.1.3. Como quiera que los recursos del Estado no son ilimitados, la UGPP debe adelantar los procesos de cobro de las acreencias que existan a su

favor, pues de lo contrario afectaría la sostenibilidad financiera del sistema al asumir el pago de los aportes sobre factores no cotizados pero incluidos en la liquidación de una pensión, obligación en cabeza del empleador y el empleado en los porcentajes legales. Así, el cumplimiento de la sentencia que ordena la reliquidación no es optativa para la UGPP, y la falta de cotizaciones no genera imposibilidad para reliquidar la pensión, sino que obliga a la administradora a recaudar los dineros faltantes.

6.1.4. Conforme a la normativa y jurisprudencia aplicable al caso, es jurídicamente viable el cobro de aportes pensionales por factores insolutos que no hicieron parte del IBC en su momento o sobre las diferencias de aportes entre lo cotizado y lo que efectivamente debía cotizar cuando existía una reliquidación por vía judicial o conciliatoria teniendo en cuenta que debe existir una correlación entre el IBC y el IBL, pese a que las entidades hubieren actuado conforme a la normatividad vigente que establecía los factores base de cotización, al existir una reliquidación que incluye factores salariales distintos a los cotizados se genera un desequilibrio a nivelar a través del cobro de las diferencias.

6.2. Propuso como excepciones las siguientes:

### **Caducidad**

6.2.1.1. Como quiera que la Resolución 033464 se profirió el 14 de agosto de 2015, y la demanda se presentó solo hasta el año 2020, es claro que se superó el término de presentación de la demanda del artículo 164 del CPACA.

### **Cumplimiento y legalidad de los actos demandados**

6.2.2.1. Los actos administrativos enjuiciados dieron estricto cumplimiento a las sentencias proferida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la Ley núm. 100 de 1993 respecto a la obligatoriedad de los aportes patronales y la facultad de cobro de la UGPP.

### **Obligación de la Fiduprevisora S.A. de pagar los aportes patronales**

6.2.3.1. Según los artículos 17, 18 y 20 de la Ley 100 de 1993, corresponde al empleador acudir al pago de los aportes patronales en la proporción legal. Así, este pago es una obligación compartida entre el empleador y el trabajador, por lo que si una sentencia ordena reliquidar una mesada, la UGPP debe descontar por aportes sobre las factores salariales incluidos en el IBL, en aras de no desfinanciar de la prestación ni afectar la sostenibilidad del sistema.

### **Falta de causa e inexistencia de la obligación**

6.2.4.1. De acuerdo con los artículos 24 de la Ley núm. 100 de 1993 y 156 de la Ley núm. 1151 de 2007 corresponde a los fondos administradores de pensiones cobrar los aportes al sistema no pagos por el empleador, razón por la UGPP tiene la competencia y el deber de iniciar las acciones de cobro de aportes insolutos con ocasión de reliquidaciones pensionales.

### **Buena fe**

6.2.4.1. El cobro de los aportes fue de buena fe, en cumplimiento de una orden judicial y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables al caso concreto.

## **TRÁMITE PROCESAL**

### **Presentación, admisión y contestación de la demanda**

7.1.1. La demanda fue presentada el 13 de agosto de 2020 y por auto del 21 del mismo mes y año se admitió y ordenaron las notificaciones correspondientes.

7.1.2. La notificación personal de la demanda ocurrió el 7 de septiembre de 2020, el 13 de octubre siguiente la UGPP contestó la demanda. Las excepciones se fijaron en lista el 9 de diciembre de 2020 y mediante auto del 19 de marzo de 2021 se resolvieron negándolas.

### **Alegaciones finales**

7.2.1. Por auto del 19 de marzo de 2021, notificado por estado al día siguiente, se corrió traslado para alegar de conclusión por escrito según el artículo 42 de la Ley núm. 2080 de 2021.

7.2.2. Mediante memoriales del 6 y 7 de abril de 2021 las partes alegaron de conclusión reiterando los argumentos expuestos en la demanda y la contestación.

7.2.3. El agente del Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

## **CONSIDERACIONES**

8.1. Al no existir causal de nulidad que invalide lo actuado, que este Juzgado es competente para resolver el asunto, y que la demanda fue presentada en oportunidad, a continuación el Despacho emitirá su decisión.

### **Problema jurídico**

9.1. Se discute en este proceso la legalidad de los siguientes actos administrativos proferidos por la Unidad de Gestión Pensional y

Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP en contra la Fiduprevisora S.A.:

- Resolución RDP 033464 del 14 de agosto de 2015, que reliquidó una pensión de vejez y en su artículo séptimo ordenó cobrar los aportes patronales adeudados por el DAS en cuantía de \$13.174.809.
- Resolución RDP 003776 del 11 de febrero de 2020, que resolvió un recurso de reposición.
- Resolución RDP 006840 del 13 de marzo de 2020, que decidió un recurso de apelación.

9.2. Visto lo anterior, los problemas jurídicos a resolver por el Despacho son los siguientes:

- Si los actos administrativos fueron falsamente motivados dado que la Fiduprevisora S.A. no es la llamada a pagar los aportes patronales de los ex empleados del extinto DAS, y porque no existe orden judicial que la obligue a dicho pago.
- Si el acto administrativo es contrario al principio constitucional de sostenibilidad financiera del sistema pensional.
- Si el acto demandado fue expedido irregularmente por violación al debido proceso y falta de motivación del acto demandado.
- Si operó la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos demandados.
- Si los actos administrativos demandados desconocieron el contenido del Decreto núm. 2106 de 2019.
- Si configuró o no la indebida notificación de los actos administrativos demandados.
- Si se configuró o no la prescripción de los aportes patronales y de la acción de cobro.

### **Régimen jurídico**

10.1. En desarrollo del artículo 48 y concordantes de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. El artículo 8.º de esta Ley prevé que el Sistema de la Protección Social está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y los servicios sociales complementarios que en ella se definen.

10.2. El artículo 15 *ibídem* prevé que están obligados a afiliarse al Sistema General de Pensiones de manera obligatoria las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, así como los trabajadores independientes, las personas que prestan sus servicios al Estado o entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contrato de prestación de servicio o cualquier otra modalidad de servicios, entre otros<sup>1</sup>.

10.3. El objeto del Sistema General de Pensiones, es garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones contenidas en la Ley 100 de 1993.

10.4. En ese sentido, frente a la naturaleza de los aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, que se efectúan para atender las mencionadas contingencias, el Concepto núm. 1480 del 8 de mayo de 2003 emanado del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejera Ponente Dra. SUSANA MONTES DE ECHEVERRI, precisó:

*“Es claro, entonces, que hoy y dentro del sistema general de pensiones, no se puede afirmar que las pensiones reconocidas por los fondos de pensiones o por el Instituto de Seguros Sociales, financiadas en todo o en parte con los aportes o cotizaciones de índole parafiscal obligatoria pagados por entes públicos a dichos fondos o al Instituto de Seguros Sociales, constituyen asignaciones provenientes del tesoro público, pues una vez pagadas dichas cotizaciones patronales en cumplimiento de ese deber legal, los recursos son del sistema y no, pertenecen ni a la Nación ni a las entidades que los administran. Con tales aportes, las entidades públicas satisfacen un deber legal respecto de sus servidores y, por consiguiente, los recursos salen de su patrimonio e ingresan al sistema general de pensiones, refundiéndose con todos los demás recursos del mismo sistema, los cuales si bien tienen naturaleza pública <sup>(19)</sup> por provenir de una contribución parafiscal, no son propiedad de ninguna entidad estatal ni pertenecen al tesoro público*

(...)

*De esta forma, una vez que la entidad estatal u oficial realiza el pago de sus aportes al sistema general de pensiones en cumplimiento de su deber legal como patronos (L. 100, arts. 20, 22 y 23, el primero modificado por la L. 797, art. 7º) -recursos parafiscales-, o efectúa el pago del bono pensional a que está obligado*

---

<sup>1</sup> Ley 100 de 1993. **Artículo 15. Afiliados.** Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

1. En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

También serán afiliados en forma obligatoria al Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993, y se regirán por todas las disposiciones contenidas en esta ley para todos los efectos, los servidores públicos que ingresen a Ecopetrol, a partir de la vigencia de la presente ley.

Durante los tres (3) años siguientes a la vigencia de esta ley, los Servidores públicos en cargos de carrera administrativa, afiliados al régimen de prima media con prestación definida deberán permanecer en dicho régimen mientras mantengan la calidad de tales. Así mismo quienes ingresen por primera vez al Sector Público en cargos de carrera administrativa estarán obligatoriamente afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, durante el mismo lapso [...]

*en las hipótesis de los artículos 113 y siguientes de la Ley 100, en concordancia con los artículos 13, 33 y 67 de la misma, los dineros así entregados dejan de tener la naturaleza de recursos del tesoro y se convierten en recursos del sistema general de pensiones, los cuales, a la luz de las normas de la Ley 100 (arts. 32, lit. b) 59 y 60), ratificadas por las de la Ley 797 (arts. 2º, lit. m), y 7º) no pertenecen a la Nación ni a las entidades que los administran y no pueden destinarse ni utilizarse para fines distintos de los propios a la seguridad social (L. 100, art. 9º)” (Subrayado fuera del texto original).*

10.5. En efecto, los aportes efectuados al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones por los empleadores, trabajadores públicos, privados o independientes, no son de propiedad estatal, no hacen parte del tesoro público, aun cuando dichos recursos sean administrados por organismos públicos o privados y provienen de cotizaciones de índole parafiscal.<sup>2</sup>

10.6. En ese orden, es obligación del empleador realizar efectivamente tales aportes, pues su omisión, acarrea consecuencias negativas que en todo caso, no puede afectar los derechos pensionales del trabajador, facultando al fondo o entidad de previsión encargada de asumir la carga prestacional, al recobro de dichos conceptos sobre los cuales el empleador no hizo las correspondientes cotizaciones. Sobre el particular ha dicho el Consejo de Estado:<sup>3</sup>

*“Sobre este punto, la Sala ha de recalcar que desde un principio ha existido la obligación de efectuar aportes a pensión, en favor del trabajador, con destino al sistema de seguridad social, como hoy en día se refleja en lo establecido por el artículo 17 de la Ley 100 de 1993<sup>4</sup>. Así, por ejemplo, en sentencia de 1º de marzo de 2001<sup>5</sup> se dijo al respecto que cuando el empleador no ha cumplido con su obligación de realizar los descuentos del salario para los aportes a pensión de sus empleados, tal omisión en nada podría afectar el derecho prestacional de*

---

<sup>2</sup> **Artículo 29 del Decreto 111 de 1996:** “Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (L. 179/94, art. 12; L. 225/95, art. 2º).”

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS, radicación No.: 15001-23-33-000-2013-00562-01(3518-14)

<sup>4</sup> **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. (...) (Se subraya).

<sup>5</sup>Consejero Ponente Dr. ALBERTO ARANGO MANTILLA; expediente No. 66001-23-31-000-0527-01-485-2000. En esta providencia se dijo lo siguiente: “en cuanto tiene que ver con el pago de aportes a la Caja Nacional de Previsión, tal como lo ordenó el decreto 059 de 1957, baste decir que demostrados por el administrado los requisitos de edad y tiempo necesarios para obtener la pensión de jubilación, no puede negársele el derecho so pretexto de la falta de pago de unos aportes. (...)”

En reiteradas ocasiones esta Sala ha precisado que los nominadores tienen el deber de practicar a sus empleados y trabajadores los descuentos parafiscales que habrán de girar luego a las respectivas cajas de previsión a título de aportes. De suerte que la no aportación a los entes de previsión de los valores correspondientes, en nada podrá afectar el derecho a la pensión de jubilación. Y sencillamente, en el evento de no haberse pagado la totalidad de los aportes de ley, la respectiva caja de previsión deberá realizar las compensaciones a que haya lugar al momento de pagar las mesadas correspondientes; una tesis contraria podría conducir al absurdo de que un funcionario público tuviera que asumir las consecuencias negativas de los yerros de la administración, cuando quiera que ésta incumpliere sus deberes frente al pago de los mencionados aportes.” (Se subraya).

*éste, ya que de lo contrario se le estaría imponiendo la carga de asumir el incumplimiento del deber de la administración.*

*Y en este mismo sentido, también ha dicho la Corporación que “(...) cuando el empleador omite el pago de los aportes pensionales puede afectar los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de los trabajadores, toda vez que el reconocimiento de una pensión depende de, entre otras cosas, las semanas efectivamente cotizadas por pensiones. (...) ante la mora en los pagos a la seguridad social, son las entidades administradoras las obligadas a exigir al empleador el pago de los aportes pensionales adeudados. (...)”<sup>6</sup>*

*En ese orden de ideas, resulta claro que es a los empleadores o patronos a quienes corresponde el deber legal de efectuar los descuentos relacionados con las cotizaciones al sistema pensional de sus empleados, a pesar de que una parte de las mismas se obtenga del propio salario de éstos, por lo que entonces son los primeros los que deben responder a la entidad de previsión social a la que esté afiliado el trabajador en caso de no haber realizado el pago de los dineros ordenados por ley para cubrir esa expectativa pensional y dichas entidades de previsión pasan a ser inmediatamente las acreedoras”. (Subrayado fuera de texto)*

10.7. En ese mismo sentido, el Consejo de Estado, también refirió en cuanto al descuento y cobro de dichos aportes que *“los asuntos que debaten el recobro de las cuotas partes pensionales versan sobre pagos por aportes obligatorios que deben realizar los empleadores a efectos de financiar el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones”*.<sup>7</sup>

10.8. Con todo esa obligación de pago, que es de origen legal soporta no solo los pagos oportunamente hechos y en debida forma, sino la exigibilidad de aquellos aportes faltantes por indebida liquidación, aunque esta se establezca judicialmente, porque en este sentido lo que la judicatura encuentra, es que si bien el empleador partió, en su criterio, de una adecuada cotización del aporte al sistema de seguridad social y que la administradora de pensiones tomó ese mismo camino, en caso que esas cotizaciones llegaren a ser corregidas judicialmente habrán de estudiarse los efectos que tal decisión trae.

### **Circunstancias fácticas relevantes**

11.1. El 8 de septiembre de 2014, el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal profirió sentencia de primera instancia en la que ordenó:

*“SEGUNDO.- Condenar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL “UGPP”, a reliquidar y/o reajustar la pensión de vejez de a señora AURA ROSA CHAPARRO, identificada con la cédula de ciudadanía 23.739.846 de Yopal – Casanare, equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante*

<sup>6</sup> Sentencia de 25 de noviembre de 2010, Consejero Ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; expediente No. 2500 23 15 000 2010 03109-01(AC).

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez, auto del 27 de septiembre de 2018, radicación No. 25000-23-37-000-2016-01893-01(23562)

*el último año de servicios (comprendido desde el 1 de enero de 2008 al 1 de enero de 2009), incluyendo además de los ya reconocidos, los siguientes factores: Subsidio de Alimentación, auxilio de transporte, prima especial de riesgo, prima de clima, sueldo por Vacaciones, Prima de Vacaciones, Bonificación Especial por Recreación, Prima de Servicios y Prima de Navidad, conforme a su periodicidad; igualmente se ordena el pago de las diferencias pensionales (derivadas de la reliquidación y/o reajuste) causadas con posterioridad al 4 de septiembre de 2006 (de conformidad con la prescripción trienal), acorde con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia”*

11. 2. Mediante sentencia del 30 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, se modificó la sentencia de primera instancia, quedando en los siguientes términos:

*“1. MODIFICAR el ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia del 8 de septiembre de 2014, proferida por el juez segundo administrativo de Yopal, por la cual definió las pretensiones de AURA ROSA CHAPARRO, contra CAJANAL en liquidación que se entiende impuesta a la UGPP en calidad de sucesor procesal, el cual quedará así:*

*SEGUNDO: CONDENAR a título de restablecimiento del derecho a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, a liquidar y pagar la pensión de jubilación de la señora AURA ROSA CHAPARRO, identificada con cédula de ciudadanía 23.739.846, equivalente al 75% de los siguientes emolumentos laborales devengados durante el último año de servicios, lapso comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2008: asignación básica, bonificación por servicios prestados, las primas especial de riesgo, de clima, de servicios, de navidad y de vacaciones, auxilio de transporte y el subsidio de alimentación.*

*En consecuencia, el valor de la primera mesada (enero de 2009) se fija en la suma de NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS (\$952.243) monto que se reajustará anualmente acorde con el indicador que fije el Gobierno Nacional conforme a la ley, según lo indicado en la motivación de la segunda instancia (...)”*

11.3. Mediante Resolución RDP 033464 del 14 de agosto de 2015, la UGPP, en cumplimiento de una sentencia, reliquidó la pensión de vejez de la señora AURA ROSA CHAPARRO elevando la cuantía de la prestación a \$952.243, efectiva a partir del 1.º de enero de 2009, y en su artículo séptimo dispuso:

*“ARTÍCULO SÉPTIMO: Envíese copia de la presente resolución al área competente para que efectúe los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal por **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD NACIONAL**, por un monto de **TRECE MILLONES CIENTO SETENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS NUEVE** pesos (\$13.174.809.00 m/cte), a quienes se les notificará personalmente del contenido el presente artículo informándoles que contra el mismo proceden los recursos de reposición y apelación ante LA SUBDIRECTORA DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de inconformidad, según el C.C.A. Lo anterior, sin perjuicio de que con*

*posterioridad se determine que se adeudan valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca que la suma indicada debe ser objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se deba proceder a adelantar su cobro. Igualmente, la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto.”*

11.4. Mediante Resolución RDP 03776 del 11 de febrero de 2020 se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la decisión anterior.

11.5. El 13 de marzo de 2020, a través de la Resolución RDP 06840 la UGPP modificó resolvió el recurso de apelación confirmando el acto recurrido.

11.4. De lo expuesto, **el Despacho colige lo siguiente:**

11.4.1. La causa mediata para reliquidar la pensión de vejez de AURA ROSA CHAPARRO fueron las sentencias proferidas por esta jurisdicción.

11.4.2. En la resolución objeto de anulación, se da alcance al fallo de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, e impone a la Fiduprevisora S.A. como vocera del PAP del extinto DAS, la carga de concurrir con el pago de aportes para reliquidar la pensión de vejez de AURA ROSA CHAPARRO.

11.5. A continuación el Despacho resolverá los problemas jurídicos planteados.

## **CASO CONCRETO**

### **Del principio de sostenibilidad financiera**

12.1.1 En la exposición de motivos del Proyecto 34, realizada por los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social, se desarrolló el concepto de sostenibilidad financiera en los siguientes términos:

#### ***“5.1 La sostenibilidad financiera del sistema como principio constitucional***

*En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón, se propone incluir como principio constitucional el de la sostenibilidad financiera del sistema. Lo anterior implica, por consiguiente, que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas como las que podrían producirse de no adoptarse las reformas que han venido siendo estudiadas por el Congreso y el presente proyecto de Acto Legislativo”. (Subrayado fuera de texto).*

12.1.2. El Acto Legislativo núm. 01 de 2005 incorporó el principio de sostenibilidad financiera, así:

**“ARTÍCULO 1.** Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

"El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas".

"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".

"Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones".

"En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos".

"Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido".

"Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión".

"A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo".

"Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento".

"La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados".

"Parágrafo 1o. A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública".

"Parágrafo 2. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones".

"Parágrafo transitorio 1. El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003".

"Parágrafo transitorio 2. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010".

"Parágrafo transitorio 3. Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010".

"Parágrafo transitorio 4. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014".

"Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen". "Parágrafo transitorio 5o. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes".

*"Parágrafo transitorio 6. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8o. del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año". (Subrayado fuera de texto original).*

12.1.3. De lo expuesto se extrae que el principio de sostenibilidad significa que cada régimen pensional existente en Colombia debe asegurar su propia eficiencia, sostenibilidad y posibilidades de existencia. Ello según proceda el reconocimiento de las prestaciones económicas conforme a la capacidad de endeudamiento y de ahorro de los diversos afiliados.

12.1.4. Este principio obliga a los actores del Sistema de Seguridad Social en Pensiones a tener los recursos necesarios para reconocer y pagar las diversas prestaciones económicas.

12.1.5. Para tal fin, y con el ánimo de garantizar en mayor medida el acceso al derecho pensional, el Acto Legislativo suprimió el régimen de transición pensional -existente entre la normativa del Seguro Social y la Ley núm. 100 de 1993- de los regímenes pensionales especiales, excepto el del Presidente de la República, el Magisterio y las Fuerzas Militares. Así mismo, se excluyó la mesada 14, y se avaló el reconocimiento de la pensión según los factores efectivamente cotizados y la imposibilidad de obtener con recursos públicos pensiones que excedan los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

12.1.6. La sostenibilidad financiera es un concepto eminentemente económico, cuyo fin se concreta en que más personas puedan acceder al reconocimiento de una prestación a título de pensión, lo cual implica que los actores dentro de la seguridad social en pensiones cuenten con los recursos necesarios para poder prestar, reconocer y pagar las diversas prestaciones económicas.

12.1.7 Así las cosas, los actores del sistema de seguridad social deben verse en su conjunto e integralmente y no de forma aislada, haciendo parte de este el empleador, el empleado y la administradora de la pensión. Para el caso concreto, el empleador es el DAS, entre tanto, la señora AURA ROSA CHAPARRO como empleada, y la UGPP es la administradora del sistema.

12.1.8. La obligación que recae en los dos primeros se concreta en realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social de forma oportuna y correcta. Por su parte, la entidad administradora del sistema tiene como función reconocer y pagar en debida forma y oportunamente la pensión junto con las respectivas mesadas de manera vitalicia, según los factores aplicables.

**12.1.9. Así entonces, cualquier disidencia en esas obligaciones afecta el principio de sostenibilidad financiera pensional, como ocurre cuando el empleador o empleado no realizan las cotizaciones en los porcentajes, aportes o por haberse omitido indicar los factores de Ley**

**o aquellos ordenados mediante acto administrativo, aspectos extensibles a la Administradora de pensiones.**

12.1.10. Sobre esta última, debe partirse de que una pensión reconocida por orden judicial, como en este caso la emitida por el Juez Contencioso Administrativo en firme, obliga a **su cumplimiento**, entre otros, por el efecto de la **cosa juzgada**, la separación de los poderes y la cláusula del Estado Social de derecho, como lo ha sostenido la H. Corte Constitucional,<sup>8</sup> en los siguientes términos:

“5. El cumplimiento de los fallos judiciales como imperativo del Estado Social de Derecho y las condiciones de procedibilidad de la acción de tutela para que se cumplan las providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.

*La Corte, reiteradamente, ha abordado la problemática que surge en torno al cumplimiento de los fallos judiciales y su repercusión en la vulneración de los derechos fundamentales. Este Tribunal desde sus inicios ha destacado que resulta de vital importancia, la ejecución de las sentencias, en la medida en que ello garantiza la existencia y funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho<sup>9</sup>. Así, lo sostuvo en la Sentencia T-554 de 1992<sup>10</sup>:*

“Cumplimiento de las sentencias en el nuevo marco constitucional”.

(...)

“El obligado cumplimiento de lo resuelto por los jueces y tribunales es una garantía institucional del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29 y 58 de la Constitución.

“La obligación de toda persona de cumplir la Constitución y las leyes (CP art. 95) se realiza - en caso de reticencia - a través de la intervención del poder judicial. No es posible hablar de Estado de Derecho cuando no se cumplen las decisiones judiciales en firme o cuando se les atribuye un carácter meramente dispositivo.

“La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho.

“El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86).

“Los derechos procesales fundamentales no restringen su efectividad a la existencia de un proceso. Ellos incluyen tanto el derecho a acceder a la justicia

<sup>8</sup> Corte Constitucional. T 216 de 2015.

<sup>9</sup>Ver, Sentencia T-498 de mayo de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>10</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

(CP art. 228) como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme (CP arts. 1, 2 y 29). Lo contrario llevaría a restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas hueras, carentes de contenido.

“La capital importancia que para el interés público tiene el cumplimiento de las sentencias obliga a los jueces y tribunales adoptar las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales, lo mismo que a la autoridad condenada al cumplimiento oportuno.”

Posteriormente, en la Sentencia T-553 de 1995<sup>11</sup>, se señaló la estrecha relación que existe entre el cumplimiento de los fallos ejecutoriados con el derecho a la administración de justicia:

“-La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia -artículo 229 superior-. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento: valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto”.

“En tal virtud, cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar lo dispuesto en la providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esa última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada”.

Recientemente, la Sentencia T-283 de 2013<sup>12</sup>, señaló que el derecho a la administración de justicia, además, de expresarse “en el respeto a las garantías establecidas en el desarrollo de un proceso, se manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen dentro del mismo tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a los que está destinada.”

“Con relación al elemento de eficacia, la Sentencia 431 de 2012<sup>13</sup>, en particular señaló:

“(…) las garantías procesales perderían toda su significación sustancial, ya que serían el desarrollo de actuaciones sin ninguna consecuencia en el aseguramiento de la protección y eficacia de otros derechos, convirtiéndose en una simple mise-en-scène desprovista de significado material dentro del ordenamiento jurídico, en cuanto inoperante para la protección real de los derechos fundamentales de las personas.”

De allí, surge la imperiosa obligación que las autoridades y los particulares cumplan las decisiones judiciales, toda vez que con ello se garantiza la efectividad de los derechos fundamentales de quienes acceden a la administración de justicia, al tiempo que se erige como una manifestación valiosa del Estado Social de Derecho<sup>14</sup>. (Subrayado fuera de texto).

---

<sup>11</sup> M.P: Carlos Gaviria Díaz.

<sup>12</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>13</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>14</sup> Sentencia T-363 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

12.1.11. Así las cosas, el cumplimiento de un fallo judicial no es optativo o a merced de los sujetos procesales, sino que es un mandato imperativo proveniente de la sistemática garantía de la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho a fin de materializar los derechos de quienes acuden a la Administración de Justicia, para que sus peticiones litigiosas decididas no se tornen interminables ante el incumplimiento de los fallos judiciales, so pena de vulnerar la tutela judicial efectiva y la *Convención Americana de Derechos Humanos* que en sus artículos 8 ° y 9° disponen:

**“Artículo 8. Garantías Judiciales**

*1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

*2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:*

*a. derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;*

*b. comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;*

*c. concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*

*d. derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*

*e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;*

*f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;*

*g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable,*  
*y*

*h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.*

*3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.*

*4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.*

*5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia”.*

**Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad**

*Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello”.*

12.1.12. Visto lo anterior, la tutela judicial efectiva procede a través de los criterios que proporciona el principio *pro accione*, el cual rige principalmente en la interpretación que se realiza para asegurar el acceso a la justicia. Este principio busca que la persona pueda acceder a los mecanismos de tutela de sus derechos, donde las condiciones o limitaciones que la Ley pueda establecer para el acceso al recurso o juicio deban ser interpretadas de manera tal que se optimice al mayor grado la efectividad del derecho y pueda ser iniciado el mayor número de procesos.

12.1.13. No obstante, hace parte de las garantías procesales aplicables en Colombia, en virtud de lo establecido en el artículo 93 de la Constitución Política, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, que en sus artículos 8(1) y 25(1) se refiere a la protección judicial de las personas, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 14 comprende la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad y sin obstáculos ni barreras desproporcionadas a un juez o tribunal independiente e imparcial, frente al cual se puedan ejercer todas las garantías que se desprenden del derecho al debido proceso, a fin de obtener dentro de un plazo razonable la debida protección del Estado.

12.1.14. Así, el derecho a la tutela judicial efectiva comprende el acceso a la justicia y el principio de la universalización del control jurisdiccional de la actividad administrativa, el cual por virtud del derecho fundamental ha ampliado su ámbito y posibilidades de acceso, con lo que ha permitido al ciudadano el acceso sin limitaciones formales de ningún tipo y, por lo tanto, ha sido admitido como parte en el proceso. Este reconocimiento impuso la posibilidad de que las personas pudieran impugnar directamente disposiciones de carácter general.

12.1.15. De otra parte, un fallo que decrete la nulidad de un acto administrativo tiene efectos erga omnes, por lo cual su acatamiento es extensible no solo a los intervinientes en aquel entonces en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En esa medida, la UGPP debía cumplir el fallo del juez Contencioso Administrativo reliquidando la pensión de AURA ROSA CHAPARRO, para incluir unos factores salariales conforme al régimen pensional aplicable.

12.1.16. De lo expuesto se extrae que la censura endilgada por la entidad demandante no está llamada a prosperar dado que la UGPP está legalmente facultada para expedir el acto acusado, pues el mismo cumplió el objetivo de reconocer una reliquidación y cobrar los aportes adeudados, con base en

el principio de sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, en consonancia con los de universalidad, eficiencia, solidaridad y la no consolidación de un detrimento patrimonial al Sistema de Seguridad Social que protege a todos los beneficiarios del sistema.

**De la falsa motivación por inexistencia de sentencia que ordene a la Fiduprevisora S.A. (PAP) el pago de aportes – falta de legitimación**

12.2.1. La demandante aduce que no debe aportar a seguridad social sobre los nuevos factores salariales, porque la sentencia que se cumple mediante los actos acusados no impuso obligaciones a la Fiduprevisora S.A. y porque esta no fue empleadora de la señora AURA ROSA CHAPARRO.

12.2.2. El Despacho no comparte dicha posición, en tanto que a partir de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal el 8 de septiembre de 2014 confirmada mediante providencia del 30 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, existe una nueva situación jurídica, que obliga a pagar una mesada pensional incrementada con inclusión de unos factores salariales respecto de los cuales el empleador no aportó.

12.2.3. Así, resulta necesario recordar que las **sentencias de nulidad y restablecimiento del derecho tienen un doble efecto: generales o erga omnes en cuanto a la declaratoria de nulidad y relativos o inter partes en cuanto al restablecimiento de los derechos violados**, es decir, los efectos de la declaratoria de nulidad del acto administrativo de que se trate se extienden y vinculan a todos, no obstante, el restablecimiento de derecho únicamente se extiende y vincula a quienes formaron parte del proceso, así lo sostiene la Corte Constitucional:<sup>15</sup>

*“Por el contrario, la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se ejerce no sólo para garantizar el principio de legalidad en abstracto, sino que también con ella se pretende la defensa de un interés particular que ha sido vulnerado por la expedición del acto administrativo. Esta acción sólo puede ser ejercida por quien demuestre un interés específico, es decir, el afectado por el acto. Para su ejercicio se requiere el agotamiento previo de la vía gubernativa a través de los recursos procedentes ante la misma administración (Decreto 2304 de 1989). Por regla general, tiene un término de caducidad de cuatro meses contados a partir de la notificación, publicación o ejecución del acto definitivo. Cabe agregar que si la parte demandante es una entidad pública, la caducidad es de 2 años.*

*Respecto a la sentencia que se dicte es desarrollo de esta acción, ella produce dos clases de efectos: generales o erga omnes en cuanto a la declaratoria de nulidad y relativos o inter partes en cuanto al restablecimiento de los derechos violados, pues este solo beneficia y obliga a las partes que intervinieron en el proceso. Igualmente, como pueden haberse producido efectos en virtud de la sentencia que no es posible eliminar, en estos casos el restablecimiento del derecho se traducirá en una indemnización de perjuicios, en la modificación de*

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-199 de 1997. MP. Hernando Herrera Vergara.

*una obligación fiscal o en la devolución de lo pagado indebidamente. Finalmente, por regla general sólo procede contra actos de carácter individual o subjetivo.*

*Al respecto, el H. Consejo de Estado en providencia de abril 25 de 1986, con ponencia del Magistrado Dr. Enrique Low Murtra, expresó que:*

*“No es la generalidad del acto administrativo impugnado lo que determina si una acción es de nulidad o es de plena jurisdicción (o de restablecimiento del derecho). Lo que determina la naturaleza de la acción son los fines del actor. Si éste busca exclusivamente la protección del ordenamiento jurídico violado cabrá hablarse, con propiedad, de un contencioso popular de anulación. Si al solicitar la nulidad del acto administrativo, en forma automática se produce el restablecimiento del derecho habrá de entenderse que el actor ha impetrado una acción de restablecimiento aunque califique su demanda de cualquier otra manera”.*

*En relación con la posibilidad de acumular estas dos acciones, el H. Consejo de Estado ha sido enfático en que dichas acciones no pueden ejercerse conjuntamente, “porque, aunque comúnmente corresponden al mismo tribunal y se tramitan por igual procedimiento, presentan titulares, naturaleza y finalidades distintas que las hacen excluyentes entre sí”.* (Subrayado fuera de texto).

12.2.4. Con todo en este caso, no se trata de si la sentencia impuso o no una obligación a un sujeto determinado sino qué tipo de obligación estatuyó a una Administradora del Régimen de Pensiones, e indirectamente que carga traslada al Sistema General de Pensiones, como un conjunto organizado de actores, partícipes o intervinientes bien como entidades públicas o privadas (empleadores), servidores públicos o privados (empleados) y Administradora del Régimen propiamente dicho que deben ajustar su conducta, para cumplir los cometidos de universalidad en la cobertura, solidaridad en el traslado de cargas a quienes tienen menos recursos para que el sistema los asegure conforme al postulado de eficiencia.

12.2.5. Importante resulta conceptualizar qué debe entenderse por **seguridad social y sus componentes básicos**, como lo sostiene la Corte Constitucional:

*“El artículo 48 Superior dispone que la seguridad social (i) es un servicio público de carácter obligatorio que se debe prestar bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, y (ii) es a su vez un derecho constitucional fundamental, a cuyo cumplimiento se compromete el Estado, según se infiere del siguiente texto “Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social” en concordancia con varios instrumentos del bloque de constitucionalidad. Del texto constitucional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se desprende que el derecho a la seguridad social en pensiones protege a las personas que están en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna a causa de la vejez, del desempleo o de una enfermedad o incapacidad laboral, entre otras contingencias. La pensión de vejez es entonces uno de los mecanismos que, en*

*virtud del derecho a la seguridad social, protege a las personas cuando en razón de su edad, se produce una esperable disminución de su capacidad laboral, lo que les dificulta o impide obtener los recursos para disfrutar de una vida digna. Para poder brindar efectivamente protección frente a las contingencias señaladas, el derecho a la seguridad social demanda el diseño de un sistema que cuente con reglas, como mínimo, sobre (i) instituciones encargadas de la prestación del servicio, (ii) procedimientos bajo los cuales el sistema debe discurrir, y (iii) provisión de fondos que garanticen su buen funcionamiento. En este punto cobra especial importancia la labor del Estado, el cual, por medio de asignaciones de sus recursos fiscales, tiene la obligación constitucional de brindar las condiciones necesarias para asegurar el goce del derecho irrenunciable a la seguridad social.” (Subrayado fuera de texto).*

12.2.6. Así entonces este servicio público obligatorio tiene un fin tuitivo de las personas que para ellas es un derecho irrenunciable, institucionalizado al tener reglas para su prestación como servicio y de procedimiento que garanticen su desarrollo, con el acopio de fondos que aseguren su funcionamiento según los **principios** del artículo 48 precitado y la Ley núm. 100 de 1993.<sup>16</sup>

12.2.7. La Corte Constitucional, en sentencia T-116 de 1993 sobre dichos principios indicó:

*“El concepto de seguridad social hace referencia al conjunto de medios de protección institucionales frente a los riesgos que atentan contra la capacidad y oportunidad de los individuos y sus familias para generar los ingresos suficientes en orden a una subsistencia digna. Toda persona afiliada a una institución de Seguridad Social, tales como el Instituto de los Seguros Sociales y la Caja de Previsión Social, mediante las condiciones determinadas en las leyes y acuerdos que la reglamentan, adquiere el derecho a ser atendida en forma inmediata y adecuada en desarrollo del inciso primero del artículo 48 de la Carta, que consagra los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad para la prestación del servicio público de seguridad social. La eficiencia es un principio que tiene como destinatario a los propios organismos responsables de la prestación del servicio público de la seguridad social -el Estado y los particulares-. Ella es reiterada por el artículo 209 de la Carta como principio rector de la gestión administrativa. Implica así mismo la realización del control*

<sup>16</sup> Ley 100 de 1993 “**ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS.** El servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación: a. **EFICIENCIA.** Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente; b. **UNIVERSALIDAD.** Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida; c. **SOLIDARIDAD.** Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil. Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo. Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables. d. **INTEGRALIDAD.** Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por esta Ley; e. **UNIDAD.** Es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social, y f. **PARTICIPACIÓN.** Es la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto. **PARÁGRAFO.** La seguridad social se desarrollará en forma progresiva, con el objeto de amparar a la población y la calidad de vida.

*de resultados del servicio. En cuanto a la solidaridad, este es un principio que aspira a realizar el valor justicia, que tiene su fundamento en la dignidad humana. Respecto a la universalidad, ésta se relaciona con la cobertura de la seguridad social: todas las personas tienen derecho de acceder a ella. Ello es natural, por cuanto si la dignidad es un atributo y un fin inherente de la persona, no es entonces concebible que unas personas gocen de vida digna y otras no.” (Subrayado fuera de texto).*

12.2.8. Ahora bien, tales principios requieren de la adecuada sustentabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, apartados de una visión instrumental o utilitarista en la materia, los demás principios que modulan la forma como debe prestarse el servicio público de seguridad social, la idoneidad en su ejecución pende de las fuentes económicas que nutren al sistema, que si no resulta debidamente apalancado restringe, retrasa o impide cumplirlos adecuadamente y su desarrollo progresivo como DESC.

12.2.9. Pertinente es retomar el contenido del Acto Legislativo núm. 01 de 2005:

**“ARTÍCULO 1.** *Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:*

*“El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”.*

*“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”.*

*“Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones”.*

*“En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos”.*

*“Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido”.*

*“Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin*

*embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión>>. (...) (Subrayado fuera de texto)*

12.2.10. El Despacho llama la atención respecto del hecho, que según el Acto Legislativo núm. 01 de 2005 las pensiones se liquidarán conforme a los factores respecto de los cuales se hubiere cotizado, postulado de aplicación en materia pensional, salvo que existan situaciones particulares que jurídicamente lo justifiquen.

12.2.11. Ahora bien, aunque se reconoce que el IBL no forma parte del régimen de transición según la interpretación que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado tienen en la materia, lo cierto es que no puede obviarse que la Sentencia Judicial fijó una sub-regla de inclusión de nuevos factores para liquidar la pensión de la señora AURA ROSA CHAPARRO.

12.2.12. El incorporar estos nuevos factores en el IBL para aumentar la pensión del empleado, implica un mayor esfuerzo fiscal que debe cubrir la Administradora de Pensiones con recursos del Sistema de Seguridad Social por ella administrados. Así las cosas, en principio esta desfinanciada la cobertura de dicha pensión, pues, sobre los nuevos factores salariales integrados en su liquidación no hubo aportes por parte del trabajador ni del empleador. Aun así, la Administradora según el mandato del Acto Legislativo núm. 01 de 2005 no puede impagar, ni congelar o reducir el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho, quedando a su cargo realizar los descuentos.

12.2.13. El Despacho considera que a partir del fallo que ordenó reliquidar una pensión existe una nueva situación jurídica, que obliga a pagar una mesada pensional incrementada sobre factores salariales respecto de los cuales el empleador no aportó, pero la demandante con su negativa traslada dicha carga presupuestal al Sistema General de Seguridad Social, cuando la obligación de realizar los aportes están en cabeza del empleador, pues se entiende que el trabajador para obtener la pensión hizo las cotizaciones respectivas que incluyen los aportes descontados por el DAS en su momento y los que la UGPP detrajo con el acto de reliquidación pensional que dio alcance al fallo de nulidad y restablecimiento del derecho. En otros términos, el trabajador honró su obligación de aportes a pensión.

12.2.14. **Por tanto, el deber de pagar los aportes insolutos al sistema de seguridad social proviene de una sentencia judicial**, que si bien no lo menciona, en virtud del principio de sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social no puede trasladarse a la UGPP el mayor pago de la pensión reliquidada por los períodos en que laboró AURA ROSA CHAPARRO en el DAS, entidad beneficiada en su momento por la prestación de un servicio personal.

12.2.15. **Por ello, la UGPP con base en el principio de sostenibilidad**

**financiera** del Sistema de Seguridad Social, **debía proferir acto mediante el cual se liquidara el valor de los aportes o cotizaciones a dicho sistema**, so pena de incurrir en detrimento patrimonial desde el punto de vista fiscal, al trasladar una responsabilidad pecuniaria del empleador al Sistema de Seguridad Social que de esta manera le restaría recursos para atender otras pensiones con infracción adicional de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia del sistema de seguridad social que impide aceptar el pedido de nulidad, pues, afectaría el sistema con la infracción simultánea de varios de los principios que lo rigen, solo para mantener el patrimonio de la Fiduprevisora S.A. como vocera del PAP DAS lo cual, es un detrimento al Sistema de Seguridad Social.

12.2.16. Situación generadora de daño en materia fiscal, entendido como la lesión del patrimonio público representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una gestión antieconómica e ineficaz que en términos generales no acoja el cumplimiento de los fines del Estado.

12.2.17. Así entonces, no atiende el cumplimiento de los fines del Estado y una buena administración de los recursos del erario el pagar pensiones producto de una reliquidación ordenada judicialmente, desfinanciada por cuanto el empleador no cotizó al sistema el total del valor de los aportes según decidió la Justicia Contenciosa.

12.2.18. En este orden, deja de tener relevancia si la Fiduprevisora S.A. como vocera del patrimonio autónomo participó o no en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, si hubo o no una orden específica en el fallo dirigida a esta, pues en realidad en salvaguarda de los derechos fundamentales del trabajador fue ordenado un ajuste de la pensión que implica asegurar los recursos para su cumplimiento a cargo de los aportantes, conforme a los artículos 17, 18 y 22 de la Ley núm. 100 de 1993 normas que prescriben:

**“ARTÍCULO 17. OBLIGATORIEDAD DE LAS COTIZACIONES.** *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.*

*Lo anterior sin perjuicio de los aportes voluntarios que decida continuar efectuando el afiliado o el empleador.*

**ARTÍCULO 18. BASE DE COTIZACIÓN.** *El nuevo texto es el siguiente:> La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.*

*El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.*

*El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992.” (Subrayado fuera de texto).*

**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.”*

12.2.19. Obsérvese como la obligación de pagar los aportes a seguridad social, corresponde a los causados durante la vigencia de la relación laboral, que corren por cuenta del empleador y empleado, con base en el salario mensual.

12.2.20. Es claro, que la reliquidación de la pensión refiere a los periodos laborados cuya cotización fue inferior a la debida, al incorporarse en el IBL factores salariales que tiene relación directa con los periodos laborados por AURA ROSA CHAPARRO en el DAS.

12.2.21. Es decir, la exigencia de completar las diferencias por aportes a la pensión lo causa la incorporación de nuevos factores salariales del régimen pensional y por el tiempo que estuvo de servicio de la entidad, con lo cual, la demandante como sucesora del empleador debía pagar estas cotizaciones adicionales y las proyecciones sobre las mesadas causadas porque en caso contrario vulneraría los artículos 17, 18 y 22 de la Ley núm. 100 de 1993.

12.2.22. En cuanto al empleado o trabajador, el artículo 17 citado le obliga a aportar y por tanto le deja sometido a las deducciones respectivas. Por su parte el empleador no puede obviar que fue beneficiario de la fuerza de trabajo del empleado, que los descuentos al sistema no se realizaron en la proporción debida al no incluir unos factores salariales, que el Juez Contencioso Administrativo ordenó.

12.2.23. Razón para afirmar que, con base en el principio de sostenibilidad financiera en materia pensional, que la Fiduprevisora deberá contribuir sufragando la diferencia de los aportes faltantes producto de la incorporación de factores al IBL, causados respecto de la pensión de vejez de la señora AURA ROSA CHAPARRO.

12.2.24. Así mismo manifiesta la demandante que no hay lugar al cobro pues no se sabe si el DAS fue empleador de la señora AURA ROSA CHAPARRO, sin embargo, el Despacho advierte que según se constata en la certificación de tiempo de servicio aportada con el expediente administrativo, **la causante laboró el extinto DAS desde el 7 de abril de**

**1985 hasta el 10 de mayo de 2006**, el último cargo ocupado fue Auxiliar 325-03. **Así el alegato de desconocimiento de la relación laboral no tiene vocación de prosperidad.**

12.2.25. En este punto es procedente estudiar el cargo relativo a la falta de competencia de la Fiduprevisora para pagar los aportes patronales del extinto DAS, porque dicha situación sobrepasa las funciones encomendadas en el contrato de fiducia mercantil. Para resolver lo anterior, el Despacho trae a colación el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil proferido 11 de diciembre de 2018, que analizó las potestades que asumió la Fiduprevisora S.A. en su calidad de administradora del patrimonio autónomo del DAS, en los siguientes términos:

*“(…) Analizado el Decreto Ley 4057 de 2011, no se previó la situación del pago de aportes patronales del DAS, por personas pensionadas por Cajanal EICE que hubieran laborado en esa entidad, o a las cuales se les hubiera reliquidado la pensión y por tanto, se requieran mayores aportes patronales por los factores salariales tenidos en cuenta en la reliquidación.*

3) *Ante esta situación de requerirse aportes patronales del DAS, la solución, ante ese vacío normativo, se encuentra en la frase final del inciso segundo del artículo 238 de la Ley 1753 de 2015, del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el cual dispone:*

**“ARTÍCULO 238. ATENCIÓN DE PROCESOS JUDICIALES Y RECLAMACIONES ADMINISTRATIVAS DEL EXTINTO DAS Y CONSTITUCIÓN DE FIDUCIA MERCANTIL.** *Para efecto de dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 18 del Decreto ley 4057 de 2011 y 7o y 9o del Decreto número 1303 de 2014, autorícese la creación de un patrimonio autónomo administrado por Fiduciaria La Previsora S.A. con quien el Ministerio de Hacienda y Crédito Público suscribirá el contrato de fiducia mercantil respectivo.*

*Para todos los efectos legales la representación de dicho patrimonio autónomo la llevará la sociedad fiduciaria, quien se encargará de la atención de los procesos judiciales, reclamaciones administrativas, laborales o contractuales en los cuales sea parte o destinatario el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su Fondo Rotatorio, y que no guarden relación con funciones trasladadas a entidades receptoras de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal, o que por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable para su atención.*

*Los recursos serán invertidos observando los criterios de seguridad, solidez y rentabilidad de acuerdo con lo que para el efecto se establezca en el contrato de fiducia mercantil.” (Subraya la Sala).*

*Como se observa, esta norma es clara y precisa cuando dispone que “la representación de dicho patrimonio autónomo la llevará la sociedad fiduciaria, quien se encargará de la atención de los procesos judiciales, reclamaciones administrativas, laborales o contractuales en los cuales sea parte o destinatario el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)*

*o su Fondo Rotatorio, y que no guarden relación con funciones trasladadas a entidades receptoras de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal, o que por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable para su atención.*

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

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

***Por lo anterior, la Sala encuentra que la Ley 1753 de 2015 le asignó a la Fiduciaria la Previsora S.A. la competencia para pagar el aporte patronal adeudado por el extinto DAS, como administradora del patrimonio autónomo para el pago de sentencias y reclamaciones laborales, entre otras, cuyo destinatario sea el extinto DAS, según lo dispuso el artículo 238 de la Ley 1753 de 2015 y lo estipulado en el contrato de fiducia mercantil No. 6.001-2016 suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Fiduprevisora S.A.”***  
(Negrilla fuera de texto).

12.2.25. En consecuencia, como quiera que la norma que distribuyó las competencias del DAS, no especificó la entidad que asumiría el pago de los aportes patronales causados por la reliquidación de una pensión, dicho pago debe ser asumido por la administradora como vocera y a cargo del patrimonio autónomo, Fiduprevisora S.A., pues el inciso segundo del artículo 238 de la Ley núm. 1753 dispone que las funciones que, por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable, deben ser asumidas por el patrimonio autónomo. De manera que la parte demandante en representación del PAP DAS es un sucesor jurídico del DAS y el patrimonio queda sujeto al pago de las erogaciones patronales insolutas a seguridad social, derivadas de sentencias judiciales o actos administrativos no como empleador sino como sucesor procesal.

12.2.26. Adicionalmente respecto de la afirmación que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado no es competente para determinar si el asunto debatido corresponde asumirlo patrimonialmente a la Fiduciaria, lo cierto es, que ella tiene una función consultiva Constitucional y legal, que si bien sus conceptos no son vinculantes sino de manera excepcional, también lo es que su competencia y autoridad está por sobre los doctrinantes y partes procesales, porque sus conceptos elaborados de manera ponderada y argumentada buscan asumir una interpretación correcta del derecho aplicable a la consulta que se desata, sin mostrar interés distinto como el de la parte procesal, que si bien es legítimo, defiende una postura particular en salvaguarda de unos derechos que busca defender, situación que es extraña a los deberes institucionales de la Sala de Consulta y Servicio Civil, razón para legitimar sus criterios decantados

en la materia y rechazar la afirmación de falta de competencia propuesta por la parte demandante.

12.2.27. Si bien el apoderado de la parte actora manifestó que el anterior concepto se modificó mediante auto del 5 de febrero de 2019. No obstante, la modificación únicamente es en el sentido de indicar que el PAP Fiduprevisora S.A. es competente para asumir el estudio del pago, sin que se modificara la parte central del concepto. Adicionalmente, la línea de interpretación del artículo 238 de la Ley núm. 1753 de 2015 se ha mantenido, en el sentido de considerar que la frase final del inciso segundo de la norma permite atribuir al PAP Fiduprevisora S.A. la competencia para atender los procesos y las reclamaciones “*que por cualquier razón*” no tengan una autoridad administrativa responsable para su atención, al respecto se puede consultar la providencia del 4 de abril de 2019, expediente 11001030600020190002200 M.P. Dr. Edgar González López.

12.2.28. En ese orden de ideas, resulta plenamente justificada la expedición de acto que determinó en cabeza del DAS hoy representado por el vocero del PAP, Fiduprevisora S.A., el pago de los aportes faltantes producto de la reliquidación de la pensión, como se observa de los actos enjuiciados y las que decidieron los recursos interpuestos, que por cierto constituyen el título ejecutivo conforme al artículo 99(1) de la Ley núm. 1437 de 2011 que ordenó pagar una suma de dinero, que en firme el acto e incumplido el pago llevaría al proceso ejecutivo.

12.2.29. Teniendo en cuenta lo expuesto, el cargo de falsa motivación por inexistencia de orden judicial en contra de la Fiduprevisora S.A. tampoco está llamado a prosperar.

### **Del desconocimiento del Decreto núm. 2106 de 2019**

12.3.1. El apoderado de la parte demandante argumentó que con la expedición del Decreto Ley núm. 2106 de 2019 tanto la UGPP como Colpensiones suprimieron los trámites y procedimientos de cobro de las deudas a cargo de las entidades públicas del orden nacional, que forman parte del Presupuesto General de la Nación, obligadas a pagar aportes patronales con ocasión de reliquidaciones y ajustes pensionales derivados de fallos ejecutoriados, la expedición del acto de determinación vulneró el contenido de dicha norma.

12.3.2. El Decreto en mención dispone:

**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.” (Resaltado fuera del texto original)*

12.3.3. La norma en cita refiere a la supresión de los trámites de cobro, sin embargo guarda silencio en cuanto a los procedimientos de creación y determinación de la obligación, el cual, de conformidad con las pretensiones de la demanda, es el tema central del presente asunto, puesto que se ventila la legalidad de la obligación de acudir al pago de aportes patronales con ocasión de una reliquidación pensional ordenada judicialmente, más no el proceso de cobro de la acreencia, el cual no ha iniciado.

12.3.4. En ese sentido, si bien con la expedición del Decreto núm. 2106 de 2019 elimina los procedimientos de cobro al interior de las entidades, ello no implica que la expedición de un acto de determinación de una obligación desconozca su contenido, máxime que en el presente caso el acto acusado mismo se expidió con mucha anterioridad a la norma en comentario. Adicionalmente, tampoco es óbice para que a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la parte actora persiga la nulidad de del acto de imposición por inexistencia de la obligación, pues se reitera, son discusiones diferentes: una es si la entidad demandante está o no obligada a pagar aportes patronales insolutos, y la otra si el procedimiento de cobro establecido por la UGPP es o no legal, el cual no es objeto de reproche en este proceso, pues no se trata de la revisión de legalidad de los actos administrativos expedidos con ocasión de un proceso de cobro coactivo.

### **De la pérdida de fuerza ejecutoria**

12.4.1. El artículo 91 del CPACA dispone al respecto:

**“ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.** *Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*

3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.”

12.4.2. Por su parte, el Consejo de Estado<sup>17</sup>, respecto al decaimiento de los actos administrativos, ha considerado:

*“El decaimiento del acto supone que el acto no podrá surtir efectos hacia el futuro, desde el momento en que desaparecen sus fundamentos de derecho. No obstante, ello no impide que pueda adelantarse un juicio de legalidad sobre el mismo, mediante su confrontación con las normas a que estaba obligado a sujetarse, pues el juicio de nulidad del acto es diferente al de la ejecutoriedad del acto.*

*Sobre el particular ha dicho esta Sala<sup>18</sup>:*

*“La jurisprudencia constante del Consejo de Estado ha considerado que el acto administrativo existe desde que la Administración ha manifestado su voluntad a través de una decisión, y su eficacia (efectos) está condicionada a que tal acto se publique o se notifique. En tal sentido, una vez existe el acto administrativo y se ha notificado o publicado, la Administración queda facultada para cumplirlo o hacerlo cumplir. Esto es lo que se denomina la fuerza ejecutoria del acto.*

*También ha considerado que no puede confundirse la ocurrencia de la pérdida de fuerza de ejecutoria del acto administrativo con las causales de nulidad del mismo. Las causales de nulidad se encuentran previstas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo [art. 137, CPACA] y se dan desde la misma formación o expedición del acto, bien sea porque se aparta de las normas en que debía fundarse, o porque fue expedido por funcionario u organismo incompetente o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de defensa o mediante falsa motivación o desviación de poder.*

*“La pérdida de fuerza ejecutoria es un fenómeno jurídico distinto (...) dicha figura está referida específicamente a uno de los atributos o características del acto administrativo, cual es la de la ejecutividad del mismo, es decir, la obligación que en él hay implícita de su cumplimiento y obediencia, tanto por parte de la Administración como de los administrados en lo que a cada uno corresponda, consagrada en el primer inciso del precitado artículo 66, al disponer que “salvo norma en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos...”.*

*Dentro de las cinco circunstancias o causas de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, está (...) la desaparición de sus fundamentos de derecho (numeral 2, artículo 66 cit.), cuya ocurrencia para nada afecta la validez del acto, en cuanto deja incólume la presunción de legalidad que lo acompaña, precisamente el atributo de éste que es el objeto de la acción de nulidad. Por lo mismo, tales causales de pérdida de ejecutoria, vienen a ser*

---

<sup>17</sup> Sentencia del 15 de agosto de 2018, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, expediente: 11001-03-27-000-2016-00012-00(22362), M.P: Milton Chaves García

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 12 de marzo de 2015, exp. 19154, M.P. Hugo Fernando bastidas Bárcenas. Al respecto, ver también sentencias del 2 de mayo de 2013, exp. 18205, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; 11 de octubre de 2012, exp. 18778, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, y del 2 de febrero de 2011, exp. 10474, M.P. Germán Ayala Mantilla, entre otras.

*situaciones posteriores al nacimiento del acto de que se trate, y no tienen la virtud de provocar su anulación.”*

*En relación con la segunda causal de pérdida de fuerza ejecutoria, que la doctrina ha llamado decaimiento del acto (cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho), ésta se produce “cuando ya no existen las circunstancias de modo, tiempo y lugar que le sirvieron de base” o por cuanto se ha presentado: “a) la derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) la declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde existe; c) la declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular...”*

*(Subrayado fuera del texto)*

*Por tanto, la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo no hace infructuoso el análisis de legalidad del acto, en la medida en que el juicio de legalidad requiere la confrontación del acto con las normas superiores a que debía someterse el mismo, a fin de determinar su adecuación al ordenamiento, lo cual es independiente de su validez. Por otra parte, si un acto viciado de nulidad produce o produjo efectos jurídicos, hay lugar a pronunciarse sobre su legalidad como consecuencia del ejercicio del medio de control de nulidad objetivo, con el fin de preservar la integridad del orden jurídico<sup>19</sup>.”*

12.4.3. El Despacho resalta que la pérdida de fuerza ejecutoria no es causal de nulidad y tampoco es óbice para surtir el juicio de legalidad de los actos administrativos, puesto que según la jurisprudencia en cita, la pérdida de fuerza ejecutoria afecta el cumplimiento del acto y solo se puede configurar cuando existe al acto administrativo, mientras que para la anulación del acto aplican las causales del artículo 137 del CPACA, que se pueden configurar incluso desde la formación misma del acto administrativo.

12.4.4. En el caso concreto la parte actora adujo la pérdida de fuerza ejecutoria con base en la causal No. 2 del artículo 91 del CPACA, relativa a la pérdida de los fundamentos de hecho y derecho, el Despacho considera que no se configura la misma, puesto que en el presente caso la expedición del Decreto Ley núm. 2106 de 2019 no cambia las circunstancias fácticas y jurídicas que fundamentan el acto enjuiciado, puesto que la razón de determinar el cobro de aportes patronales es la reliquidación de una pensión de vejez en la que se ordenaron incluir factores salariales sobre los cuales no se aportó en su momento, y se realiza el cobro a la Fiduprevisora S.A. en calidad de vocera del patrimonio autónomo del extinto DAS, quien fue el empleador de la señora Aura Rosa Chaparro y por ende quien debe cumplir el deber de cotizar.

12.4.5. En ese sentido, como quiera que el Decreto Ley núm. 2106 de 2019 dispuso la supresión de los trámites y procedimientos de cobro, dicha norma per se no implica el decaimiento del acto de determinación, sino que impide

---

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 27 de junio de 2018, exp. 21235, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Sobre el mismo punto, ver sentencias del 23 de enero de 2014, exp. 18841, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; 20 de noviembre de 2014, exp. 18943, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; 28 de mayo de 2015, exp. 21116, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, y del 19 de abril de 2018, exp. 21176, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, entre otras.

que la UGPP realice las labores de cobro persuasivo o inicie los procesos de cobro coactivo a que habría lugar, sin que ello implique cambio de la situación fáctica que originó la determinación de la obligación.

### **Falta de motivación y violación al debido proceso**

12.5.1. La entidad demandante consideró que los actos administrativos demandados deben ser declarados nulos por no estar motivados, dado que no se explicó la manera en que la UGPP halló el valor cobrado por concepto de aportes patronales.

12.5.2. Sobre la falta de motivación que señala el demandante, el Consejo de Estado ha señalado:

*“Por su parte, en cuanto a la falta o ausencia de motivación, la Sección Cuarta ha señalado lo siguiente: “La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos.”*

*Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos. En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto.*

*En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo. En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión, pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción”<sup>20</sup>. (Subrayado fuera de texto).*

12.5.3. El deber de motivar los actos de la administración a nivel legal fue plasmado en el artículo 42 del CPACA, así:

**“ARTÍCULO 42. CONTENIDO DE LA DECISIÓN.** *Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada.*

---

<sup>20</sup> *Ibídem.*

*La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos.” (Subrayado fuera de texto).*

12.5.4. La motivación de los actos de la administración es un elemento intrínseco, cuya ausencia afecta de nulidad la voluntad de la Administración, pues no se conocen las razones por las cuales esta tomó la decisión, sin que pueda el destinatario del acto conocer los motivos que llevaron a la entidad a expedirlo, lo que afecta el control que debe hacerse a la Administración frente a sus actuaciones e impide ejercer el derecho de defensa, pues, el administrado desconoce cuáles fueron los sustentos del acto para atacar su legalidad de manera certera y concreta.

12.5.5. Respecto de la necesidad de motivar los actos administrativos el H. Consejo de Estado sostiene:

**“1.- Deber de motivación de las decisiones administrativas.**

*1.1.- La Sala llama la atención a acerca de la existencia de una obligación que impone el sistema jurídico (a nivel convencional, constitucional y legal) de que las autoridades públicas sustenten de manera suficiente las razones por las cuales adopta una determinada decisión jurídica, tal como recientemente ha sido expuesto por la Subsección C de esta Sección:*

*“La Sala verifica que el deber de motivar una sentencia judicial deviene exigible desde la doble perspectiva convencional y constitucional. Desde la primera de éstas, los artículos 8 y 25 de la Convención, relativos a las garantías judiciales y la protección judicial permiten establecer los lineamientos generales a partir de los cuales se consagra el ejercicio de una labor judicial garante de los Derechos Humanos. En el campo específico del deber de motivar las decisiones judiciales, la Corte IDH ha sostenido que “las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias”<sup>21</sup>. La motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión.”<sup>22</sup> (Resaltado propio), justificándose esta exigencia de los funcionarios judiciales en el derecho que tienen los ciudadanos de ser juzgados “por las razones que el derecho suministra”<sup>23</sup> además de generar credibilidad de las decisiones judiciales en un Estado que se precie de ser democrático.*

*A su turno, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la falta de motivación siquiera mínima de motivación de una decisión judicial lleva a decir que ésta “reproduce las simples inclinaciones o prejuicios de quien debe resolver un asunto”<sup>24</sup>, siendo constitutivo de una vía de hecho<sup>25</sup> y, por otro lado,*

<sup>21</sup> Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrs. 144, 153 y 164. Asimismo, la Corte Europea ha señalado que los jueces deben indicar con suficiente claridad las razones a partir de las cuales toman sus decisiones. Cfr. ECHR, Case of Hadjianstassiou v. Greece, Judgment of 16 December 1992, para. 23.

<sup>22</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 21 de noviembre de 2007 caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador.

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 5 de agosto de 2011, Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia T-607 de 2000.

<sup>25</sup> Considerado posteriormente como una causal específica de procedibilidad de las acciones de tutela.

también ha precisado que en el ejercicio de aplicación de las normas jurídicas los jueces pueden apoyarse en los precedentes judiciales y en las reglas de validez de la labor hermenéutica, respetando la autonomía de la que constitucionalmente gozan los jueces<sup>26</sup>.<sup>27</sup>

1.2.- En cuanto al deber de motivación de las decisiones que adopten las autoridades administrativas se tiene que la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la configuración de esta exigencia se ajusta a la cláusula de Estado de Derecho, el principio del debido proceso administrativo, el principio democrático y el de publicidad<sup>28</sup>; así mismo, ha llamado la atención sobre el hecho de que no se trata de cualquier tipo de motivación sino que ésta debe satisfacer rigurosos requerimientos como es el hecho de mostrar una justificación interna y otra externa<sup>29</sup>, que hagan ver que la decisión además de ser racional satisface los postulados de la razonabilidad; en términos del Tribunal Constitucional: “deberá basarse en una evaluación que contenga razones y argumentos fundados no sólo en reglas de “razionalidad”, sino también en reglas de carácter valorativo, pues con la racionalidad se busca evitar las conclusiones y posiciones absurdas, y con la “razonabilidad” se pretende evitar conclusiones y posiciones que si bien pueden parecer lógicas, a la luz de los valores constitucionales no son adecuadas.”<sup>30</sup>

1.3.- En este orden de ideas, la labor de interpretar el ordenamiento jurídico y justificar la toma de decisiones se concibe como un ejercicio complejo consistente en el ofrecimiento de las mejores razones en apoyo de una determinada postura jurídica. Así, la interpretación es inacabada, evolutiva y constructiva<sup>31</sup>, (por oposición a aquellas posturas que la consideran como una mera aprehensión de un significado previo dado por el creador de la disposición).

1.4.- Lo anterior encuentra pleno sentido cuando se entiende que los jueces y los funcionarios administrativos, quienes tienen poder decisorio, tienen la obligación jurídica y política de erradicar la arbitrariedad en la toma de

---

<sup>26</sup> Ha dicho la Corte Constitucional que “aunque la Carta Política reconoce la independencia de los jueces, no por ello sus decisiones pueden desligarse de los principios y valores constitucionales. Así las cosas, decisiones anteriores de la Corte identifican entre los criterios ordenadores de la función jurisdiccional, derivados de las dimensiones de la autonomía judicial, dos fronteras definidas: (i) El respeto al precedente jurisprudencial y (ii) La observancia de las reglas de validez de la labor hermenéutica propia de la decisión judicial.” Corte Constitucional, sentencia T-1130 de 2003.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 26 de febrero de 2014, exp. 27345.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-917 de 2010. Reiterado en T-204 de 2012, entre otras. En esta última se indicó: “Derivado de lo anterior, la motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico.”

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-472 de 2011.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, sentencia C-472 de 2011.

<sup>31</sup> Este es el punto de vista defendido por R. Dworkin, para quien la interpretación es un proceso continuo donde el Juez debe tener en consideración crítica la cadena interpretativa que le precede para resolver un asunto, comoquiera que debe tener empeño en hacer mejorar progresivamente la práctica jurídica. Sostiene dicho autor: “Cada juez debe verse a sí mismo, al sentenciar un nuevo caso, como un eslabón en la compleja cadena de una empresa en la que todas aquellas innumerables sentencias, decisiones, estructuras, convenciones y prácticas son la historia. Su responsabilidad es continuar esa historia hacia el futuro gracias a su labor de hoy. “debe” interpretar lo que ha venido ocurriendo porque tiene la responsabilidad de hacer progresar esa empresa que tiene entre manos antes que tomar de golpe por su propio camino. De manera que debe establecer, en acuerdo a su propio juicio, hasta dónde habían llegado las decisiones previas, cuál era el asunto primordial o tema de la práctica hasta ese punto y todo esto tomado como un conjunto integral.”. DWORKIN, Ronald. “Cómo el derecho se parece a la literatura” En: RODRÍGUEZ, Cesar (Ed.) La decisión judicial: El debate Hart-Dworkin, Bogotá, Editorial Siglo del Hombre, 1997, p. 167.

*decisiones<sup>32</sup>; razón por la cual ellos y, en general, todos los partícipes de la práctica jurídica tienen la obligación de fundamentar de manera racional y razonable las posturas que defienden; más aún cuando, en la mayoría de los casos, es claro que la adopción de una decisión jurídica no se sigue lógicamente a partir de un ejercicio de subsunción de una norma jurídica en un caso concreto<sup>33</sup>.*

*1.5.- Es por esta razón que se ha dicho que la formulación de argumentos jurídicos consistentes pueden ser explicados a partir de un método de doble razonamiento, comoquiera que debe existir una justificación externa<sup>34</sup>, en donde el operador proponga a la luz del ordenamiento vigente la fundamentación de las premisas mayores que empleará como referente normativo para adoptar la decisión; mientras que, hecho lo anterior, deberá exponer una justificación interna<sup>35</sup>, que implica la aplicación lógico deductiva de las premisas mayores a los hechos que se encuentran acreditados en un caso. Este último punto puede revestir las características propias de un razonamiento estructurado como un silogismo, por lo cual son plenamente aplicables los argumentos lógico deductivos así como sus respectivas falacias.*

*1.6.- Al hilo de esta última consideración, es importante resaltar que las decisiones judiciales adoptadas deben satisfacer una pretensión de corrección, la cual consiste en que lo decidido debe considerarse, sin más, como racionalmente fundamentado a la luz del ordenamiento jurídico vigente<sup>36</sup>. Su justificación reside en el hecho de que un ordenamiento jurídico<sup>37</sup> y las decisiones de sus operadores debe aspirar a ser justos, de modo tal que si, por ejemplo, una decisión falta a esa pretensión ello “no la priva necesariamente de su carácter de decisión judicial válida, pero la hace ser defectuosa en un sentido relevante no sólo moralmente”<sup>38</sup>. (Subrayado fuera de texto)*

---

<sup>32</sup> “En resumen, en una sociedad moderna la certeza jurídica cubre dos elementos diferentes (a) en el razonamiento jurídico ha de evitarse la arbitrariedad (principio del Estado de Derecho) y (b) la decisión misma, el resultado final, debe ser apropiado. De acuerdo con el punto (b), las decisiones jurídicas deben estar de acuerdo no solo con el Derecho (formal), sino que también tienen que satisfacer criterios de certeza axiológica (moral). (...) El proceso de razonamiento debe ser racional y sus resultados deben satisfacer las demandas de justicia. Además, si una decisión no es aceptable tampoco puede ser legítima – en el sentido amplio de la palabra.” AARNIO, Aulis. P. 26. La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulativo del razonamiento jurídico. En: Revista Doxa, No. 8 (1990), p. 23-38, especialmente 26.

<sup>33</sup> Son acertadas las palabras de Larenz quien afirmó que “ya nadie puede... afirmar en serio que la aplicación de las normas jurídicas no es sino una subsunción lógica bajo premisas mayores formadas abstractamente”. ALEXY, Robert. Op. Cit, p. 23. De esta postura es partícipe Nino quien afirmó que “la tarea de precisar los textos vagos o ambiguos, eliminar las lagunas y las contradicciones, determinar los precedentes relevantes, etc., por lo común no está guiada por reglas precisas de segundo nivel y, cuando lo está, (...) no es infrecuente que se tropiece con reglas competitivas que aportan soluciones divergentes.” NINO, Carlos Santiago. Op. Cit, p. 293.

<sup>34</sup> “El objeto de la justificación externa es la fundamentación de las premisas usadas en la justificación interna. Dichas premisas pueden ser de tipos bastante distintos. Se puede distinguir: (1) reglas de Derecho positivo, (2) enunciados empíricos y (3) premisas que no son ni enunciados empíricos ni reglas de derecho positivo.” ALEXY, Robert. Teoría de la Argumentación Jurídica... Op. Cit, p. 222.

<sup>35</sup> “En la justificación interna se trata de ver si la decisión se sigue lógicamente de las premisas que se aducen como fundamentación; el objeto de la justificación externa es la corrección de estas premisas. (...) Los problemas ligados con la justificación interna han sido discutidos bajo el rótulo de “silogismo jurídico.” ALEXY, Robert. Teoría de la Argumentación Jurídica. Op. Cit, p. 214.

<sup>36</sup> “No se pretende que el enunciado jurídico sea sin más racional, sino sólo de que en el contexto de un ordenamiento jurídico vigente pueda ser racionalmente fundamentado.” Teoría de la argumentación, Op. Cit, p. 208. Sobre este punto sostiene: “Muy a menudo, la justificación se refiere - y tiene que referirse - a diferentes tipos de razones materiales, o bien a razones teleológicas o a razones de corrección. En la práctica, esto significa, entre otras cosas, que el derecho tiene que estar conectado con valores y valoraciones. Dicho brevemente: existe una combinación entre derecho y moral. Este mismo rasgo impone precondiciones especiales a la teoría moderna de la interpretación jurídica.” Aarnio, Aulis. Lo racional como razonable. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, p. 15.

<sup>37</sup> “La cuestión consiste en saber cuál concepto de derecho es correcto o adecuado. Quien desee responder esta pregunta tiene que relacionar tres elementos: el de la legalidad conforme al ordenamiento, el de la eficacia social y el de la corrección material.” ALEXY, Robert. El concepto y validez del derecho. 2º Edición, Barcelona, Editorial Gedisa, 2004, p. 21.

<sup>38</sup> ALEXY, Robert. Teoría de la Argumentación Jurídica. Op. Cit, p. 209.

12.5.6. Así las cosas, es necesario revisar el contenido de la parte resolutive de la Resolución RDP 033464 de 2015, en la que se ordenó:

*“**ARTÍCULO SÉPTIMO:** Envíese copia de la presente resolución al área competente para que efectúe los trámites pertinentes al cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal por **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD NACIONAL**, por un monto de **TRECE MILLONES CIENTO SETENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS NUEVE** pesos (\$13.174.809.00 m/cte), a quienes se les notificará personalmente del contenido el presente artículo informándoles que contra el mismo proceden los recursos de reposición y apelación ante LA SUBDIRECTORA DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS PENSIONALES. De estos recursos podrán hacerse uso dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, manifestando por escrito las razones de inconformidad, según el C.C.A. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que se adeudan valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca que la suma indicada debe ser objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se deba proceder a adelantar su cobro. Igualmente, la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto.”*

12.5.7. En este sentido, el acto acusado liquidó la diferencia por aportes a cargo del empleador producto de la reliquidación pensional hecha a favor de AURA ROSA CHAPARRO mediante la Resolución RDP 033464 del 14 de agosto de 2015 expedida en cumplimiento de una decisión judicial.

12.5.8. La expresión liquidar implica cuantificar, en este caso unos aportes a seguridad social, que la Administración totalizó sin explicar cuáles fueron los parámetros que le servían de base, **las operaciones que hizo y cómo las efectuó** para que arrojaran el valor determinado por diferencia de las cotizaciones a cargo del extinto DAS.

12.5.9. Bajo lo anterior, en el acto acusado la UGPP no indicó cuáles parámetros tomó para asignar el valor determinado por la diferencia de aportes, el porcentaje que aplicó al empleador, la sustentación de por qué ese porcentaje, ni explicó las razones por las cuales tomaba unos factores para liquidar los aportes a cargo del extinto DAS y **como los calculó con las respectivas operaciones.**

12.5.10. Obsérvese que la resolución acusada en sus considerandos únicamente hace un recuento de la situación administrativa del pensionado y sobre la normativa relativa a la facultad de cobro de la UGPP respecto de los aportes patronales faltantes como consecuencia de una reliquidación pensional.

12.5.11. En estas condiciones, el acto acusado liquidó la diferencia de aportes a cargo del extinto DAS, pero no existe, fuera de la mención de acatar una orden judicial de reliquidación pensional, argumentación sobre

cuáles parámetros tomó la UGPP para asignar el valor determinado por diferencia de aportes, el porcentaje que aplicó al empleador, la sustentación de por qué ese porcentaje, ni explicó las razones por las cuáles tomaba unos factores para liquidar los aportes a cargo del actor (inexistente en el acto).

12.5.12. La Administración, respecto de la demandante no motivó el acto, sino que **simplemente dio un resultado numérico carente de argumentación o justificación**, que permitieran advertir las razones por las cuáles ordena al extinto DAS a pagar dichos aportes y las operaciones **con su explicación antecedente y resultante, de por qué y cómo obtuvo dicho resultado**. Tampoco hay un anexo que permita entender con claridad el acto y su motivación, las cifras por sí mismas no muestran la argumentación requerida para que la motivación del acto sea la necesaria para enervar el vicio de nulidad.

12.5.13. Es decir, no hay sustentación de las conclusiones y decisiones de la administración porque no existen los argumentos que defienden la conclusión, *esto es que hay carencia del conjunto de enunciados en el cual el subconjunto de dichos enunciados constituyen las razones para aceptar los otros enunciados que lo componen, donde a los enunciados que constituyen razones se los denomina premisas y el enunciado que se pretende apoyar con estas se lo llama conclusión*<sup>39</sup>, con lo que se significa que la Administración afirma y concluye que hay una inexactitud, sin embargo, no hay premisas enlazadas que como enunciados permitan colegir el resultado final del proceso de argumentación, siendo su construcción desde el punto de vista cognoscitivo y de argumentación incompleto.

12.5.14. Obsérvese lo afirmado por el Consejo de Estado, en providencia del 25 de octubre de 2006, Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01798-(14651). CP. Ligia López Díaz:

*“Esta Corporación ha considerado en relación con los actos de determinación de las obligaciones tributarias que es necesaria la explicación de las razones que dieron origen a la liquidación oficial, las cuales, si bien pueden ser breves, deben determinar clara y completamente las diferencias resultantes entre los datos declarados y los determinados oficialmente, en acatamiento del debido proceso y del derecho de defensa. La ausencia de motivación afecta la validez de los actos administrativos. Como se observa, la decisión de modificar la liquidación del impuesto de industria y comercio, y la determinación del anticipo para el periodo siguiente no se encuentran motivadas, pues las consideraciones del acto administrativo no son lo suficientemente indicativas de las razones de hecho y de derecho que tuvo en cuenta la Administración. La Sala observa que en la liquidación oficial, la Administración también omitió los anteriores requisitos exigidos por las normas locales (Acuerdo 61 de 1993 artículo 446), pues no indicó la bases gravables que permitieron cuantificar oficialmente el*

---

<sup>39</sup> **JUZGADO TREINTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO. BOGOTÁ D.C. SECCIÓN IV ASUNTOS IMPOSITIVOS** Juzgado Treinta y Nueve Administrativo del Circuito de Bogotá. Bogotá D.C., Dieciséis (16) de Junio de dos mil nueve (2009) Ref: Expediente No. 11001333103920080007100. Demandante: BODEGAS SANTA LUCIA LTDA. Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA. Pablo Raúl Bonorino y Jairo Iván Peña Ayazo. Argumentación Judicial: construcción, reconstrucción y argumentaciones de evaluaciones orales y escritas, p.p. 11. Consejo Superior de la Judicatura. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. 2007.

*impuesto de industria y comercio de la sociedad actora, ni hay una explicación, siquiera sumaria de las modificaciones efectuadas. El acto administrativo citó unas normas, sin subsumir en ellas la situación fáctica que pretendía hacer valer, también incurre en vaguedad al señalar que tiene en cuenta unos “índices económicos certificados por las entidades oficiales encargadas para el efecto”, sin que de allí pueda deducirse cuáles índices fueron relevantes para la modificación del impuesto, o qué entidades son las encargadas de certificar tales índices. No son de recibo los argumentos expuestos por la entidad demandada en el sentido que la sociedad conocía el proceso que se adelantaba en su contra, pues contrario a lo que manifiesta, no es suficiente que la Administración haya realizado una visita o solicitado una información contable, si no especificó cuáles de estas pruebas tuvo en cuenta y su relevancia con los hechos que determinaron la decisión de modificar el impuesto declarado. Tampoco puede aceptarse que la motivación se encuentre contenida en las resoluciones que decidieron los recursos por la vía gubernativa, porque la liquidación de revisión es el acto definitivo que legalmente debe contener las bases de cuantificación del tributo y la explicación de las modificaciones que se llevaron a cabo”. (Subrayado fuera del texto original)*

12.5.15. La falta de motivación por supuesto viola la garantía constitucional fundamental del debido proceso en su dimensión del derecho de defensa, en la medida en que el administrado frente al acto administrativo, desconoce los motivos que llevaron a la agencia fiscal a su expedición, por tanto no puede refutar las razones que desconoce, frente a ellas no puede aportar o pedir pruebas de manera tal que por acción estatal termina colocado en una situación de indefensión, que le conculca como se dijo sus derechos fundamentales al debido proceso y derecho de defensa aplicables y exigibles también en la actuaciones administrativas como dispone el artículo 29 constitucional<sup>40</sup>.

12.5.16. En consecuencia, está configurada la causal de nulidad de expedición irregular de los actos administrativos por falta de motivación del acto acusado. Lo anterior, lleva al Despacho a declarar la nulidad parcial de la **Resolución RDP 033464 de 2015 y total de las Resoluciones RDP 03776 del 11 de febrero de 2020 y RDP 006840 del 13 de marzo de 2020**, sin pasar por alto que la motivación debe contenerse en el acto definitivo de manera que las adiciones que se presenten al resolver los recursos interpuestos en sede administrativa, no sirven para fundamentar el acto principal, pues, la oportunidad para ello es cuando se expide el acto definitivo.

12.5.17. No puede la judicatura, en cumplimiento de los mandatos del artículo 103 de la Ley núm.1437 de 2011, avalar actos carentes de motivación independientemente que el hoy demandante intentó refutar con ciertos argumentos en derecho, **pero nunca argumentos atinentes a los factores numéricos compositivos de la base gravable, es decir, incierta resulta su conformación y la aplicación de la respectiva tarifa para encontrar el valor de la contribución parafiscal a pagar.**

---

<sup>40</sup> Consejo de Estado, en providencia del 25 de octubre de 2006, Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01798-(14651). CP. Ligia López Díaz.

12.5.18. La Sección Cuarta del Consejo de Estado en reciente providencia consideró:

*“Derivado de lo anterior, la motivación resulta ser un presupuesto de validez del acto que debe ser acatado por la Administración, porque, de lo contrario, se configuraría el vicio de nulidad por expedición irregular, ya que la exteriorización de los móviles de la decisión, serán determinantes para que se reconozcan los aspectos sobre los cuales podría existir un disenso jurídico que amerite la impugnación del acto e inclusive el control judicial del mismo.*

**(...) la Sala advierte que los actos que liquidan tributos, además de los datos previstos taxativamente en las normas que los regulan, también deben discriminar el período del tributo o el momento de su causación, el nombre del contribuyente, la explicación suficiente de las razones de hecho y de derecho que fundamenten la expedición de los actos **y las bases de cuantificación, a efectos de que se brinden los criterios que tuvo en cuenta la autoridad fiscal al momento de determinar la obligación tributaria.****

(...)

*A este respecto, la Sala ha tenido la oportunidad de insistir en que el acto que distribuye y asigna la contribución de valorización **debe explicar los criterios numéricos que se tuvieron en cuenta para fijar el tributo (sentencia del 30 de mayo de 2019, exp. 23063, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto)**<sup>41</sup>. (Subrayado fuera del texto)*

12.5.19. El no poder establecer el *quantum* de un tributo, por indeterminación y no especificación en el acto administrativo, de los elementos y conceptos para despejar la base gravable y la tarifa, no es admisible en materia impositiva, porque priva al obligado de discutir dos de los 5 elementos del tributo.

### **Del principio de publicidad y la notificación de los actos**

12.6.1. El principio de publicidad hace parte de la garantía del debido proceso, en tanto impide que existan procedimientos o actos ocultos respecto de quien se tramitan o se profieren, porque en tal medida resulta imposible ejercer la defensa de sus intereses o derechos, e implicaría la eventual nulidad del acto administrativo.

12.6.2. Adicionalmente es uno de los principios del artículo 209 Constitucional<sup>42</sup> que regenta la actuación administrativa, cuyo desarrollo

---

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del veintinueve (29) de agosto de dos mil diecinueve (2019). Radicación: 76001-23-31-000-2010-00607-02(21695). Consejero ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>42</sup> Constitución Política. **ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

corresponde en materia de actuaciones administrativas al artículo 3.º (numeral 9.º) de la Ley núm. 1437 de 2011.<sup>43</sup>

12.6.3. La Corte Constitucional sostiene que el principio de publicidad de las decisiones judiciales hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso, como quiera que todas las personas tienen derecho a ser informadas de la existencia de procesos o actuaciones que modifican, crean o extinguen sus derechos y obligaciones jurídicas, pues sólo si se conocen las decisiones se puede ejercer el derecho de defensa que incluye garantías esenciales para el ser humano, tales como la posibilidad de controvertir las pruebas que se alleguen en su contra, la de aportar pruebas en su defensa, la de impugnar la sentencia condenatoria y no ser juzgado dos veces por el mismo hecho<sup>44</sup>.

12.6.4. La notificación es el acto por el cual se coloca en conocimiento de una parte o de un tercero interesado un acto o una resolución determinada; es un acto procedimental por el cual se pone en conocimiento de una o varias personas un acto determinado, relevante para los derechos de estas o para el desenvolvimiento eficiente del procedimiento, del cual siempre debe quedar constancia en el expediente. Es una forma de publicidad aplicable a los actos administrativos que implica la certeza de su conocimiento por parte del administrado a quien está dirigido o a quien afecta.

12.6.5. Ahora bien, la notificación es el acto material de comunicación mediante el cual se da a conocer a las partes o terceros las decisiones proferidas por las autoridades, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales. De esta manera, las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad competente<sup>45</sup>.

*“La Corte Constitucional ha precisado que la notificación no es un acto meramente formal o de trámite, puesto que, a través de ella se desarrolla el principio de publicidad de las actuaciones públicas (artículo 228 superior) y se garantizan los derechos fundamentales al debido proceso (contradicción y defensa) y al acceso a la administración de justicia, consagrados en los artículos 29 y 229 de la Constitución Política, respectivamente. Al respecto, en Auto 091 de 2002, indicó:*

---

<sup>43</sup> Ley núm. 1437 de 2011. **ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)

En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

<sup>44</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 4 de junio de 2014. M.P. Mauricio Gonzales Cuervo

<sup>45</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil quince (2015) Radicación número: 11001-03-15-000-2014-02097-00(AC)

*“De esta manera, el acto procesal de notificación responde al principio constitucional de publicidad de las actuaciones públicas, mediante el cual se propende por la prevalencia de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia (artículos 29 y 229 de la Constitución Política), dado que se garantiza el ejercicio de los derechos de defensa, de contradicción y de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico.*

*De suerte que, la notificación del inicio y de las distintas actuaciones efectuadas en desarrollo de un proceso, permiten hacer valer los derechos procesales constitucionales de los asociados, ya que faculta a las partes y a los intervinientes tanto para oponerse a los actos de la contraparte como para impugnar las decisiones adoptados por la autoridad competente dentro de los términos previstos en la ley.”*

12.6.6. La notificación como tal es un acto de trámite reglado o solemne, cuyo fin es dar a conocer la existencia de un acto administrativo a su destinatario, para que se entere formalmente la voluntad de la Administración, y ejerza la defensa de sus intereses o derechos.

12.6.7. La irregularidad en la notificación hace inoponible el acto, el cual tiene entidad para la Administración a partir de su expedición y le obliga a diferencia de su destinatario como lo señala el artículo 73 del CPACA, salvo que este consienta la decisión o interponga los recursos legales.

12.6.8. En el caso de los actos de carácter particular y concreto, la forma de darlos a conocer es mediante las notificaciones personales<sup>46</sup> o por aviso<sup>47</sup>, cuyo procedimiento corresponde a los artículos 67 y siguientes de la Ley núm. 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 565<sup>48</sup> y siguientes del ET.

---

<sup>46</sup> **ARTÍCULO 67. NOTIFICACIÓN PERSONAL.** Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación. La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades: 1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera. La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico. 2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.

<sup>47</sup> **ARTÍCULO 69. NOTIFICACIÓN POR AVISO.** Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino. Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso. En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.

<sup>48</sup> **Art. 565. Formas de notificación de las actuaciones de la administración de impuestos.** Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones,

12.6.9. Asimismo, el Despacho destaca que una de las formas de enterar los actos administrativos es la notificación por conducta concluyente, de forma **sucedánea o residual de la notificación principal**, aplicable en todos los procedimientos administrativos bajo la dispensa del artículo 72 de la Ley núm. 1437 de 2011, el cual dispone:

**“ARTÍCULO 72. FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES Y NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE.** Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.”

12.6.10. El Consejo de Estado sobre este tipo de notificación sostiene:<sup>49</sup>

*“La conducta concluyente, vale decir, es una forma subsidiaria de notificación de los actos administrativos. Se presenta cuando el interesado actúa y presenta un recurso, formula una solicitud o acepta la decisión, dando por hecho que conoce la decisión administrativa, esto es, el acto administrativo.*

*Existe, entonces, notificación por conducta concluyente, así se alegue que hubo irregularidades en la notificación personal o por edicto. El acto administrativo se notificó, sin que interese si fue personal, por edicto o por conducta concluyente. De hecho, lo importante o clave es que el administrado se entere de la decisión para que la recurra, la demande o la acate, según el caso.”*

---

resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir del día siguiente de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica.

El edicto de que trata el inciso anterior se fijará en lugar público del despacho respectivo por el término de diez (10) días y deberá contener la parte resolutive del respectivo acto administrativo. La notificación por correo de las actuaciones de la administración, en materia tributaria, aduanera o cambiaria se practicará mediante entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el Registro Único Tributario - RUT. En estos eventos también procederá la notificación electrónica. Cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no hubiere informado una dirección a la administración tributaria, la actuación administrativa correspondiente se podrá notificar a la que establezca la administración mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria. Cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, por ninguno de los medios señalados, los actos de la administración le serán notificados por medio de publicación en un periódico de circulación nacional. Cuando la notificación se efectúe a una dirección distinta a la informada en el Registro Único Tributario, RUT, habrá lugar a corregir el error dentro del término previsto para la notificación del acto.

**Par 2.** Cuando durante los procesos que se adelanten ante la administración tributaria, el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, actúe a través de apoderado, la notificación se surtirá a la última dirección que dicho apoderado tenga registrada en el Registro Único Tributario, RUT.

**Par 3.** Las actuaciones y notificaciones que se realicen a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como certificadora digital cerrada serán gratuitos, en los términos de la [Ley 527 de 1999](#) y sus disposiciones reglamentarias.

**Nota 1. PAR 4.** Todos los actos administrativos de que trata el presente artículo incluidos los que se profieran en el proceso de cobro coactivo, se podrán notificar de manera electrónica, siempre y cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante haya informado un correo electrónico en el Registro Único Tributario (RUT), con lo que se entiende haber manifestado de forma expresa su voluntad de ser notificado electrónicamente. Para estos efectos, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN deberá implementar los mecanismos correspondientes en el Registro Único Tributario (RUT) y habilitará una casilla adicional para que el contribuyente pueda incluir la dirección de correo electrónico de su apoderado o sus apoderados, caso en el cual se enviará una copia del acto a dicha dirección de correo electrónico. (...)

<sup>49</sup> Consejo de Estado. Sala lo Contencioso Administrativo. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 28 de febrero de 2013. Expediente. 19606

12.6.11. Observa el Despacho que la Resolución RDP 0033464 del 14 de agosto de 2015 en el que se determinó que el extinto DAS adeudaba la suma de \$13.174.809 por concepto de aporte patronal respecto de la afiliada AURA ROSA CHAPARRO, fue debidamente notificada por aviso radicado en la Fiduprevisora el 24 de enero de 2020 bajo No. 20200320194492 (folios 104 y 105 del archivo digital "02DEMANDA"), y sobre la cual se interpuso el recurso de reposición en debida forma.

12.6.12. El Despacho considera que no es de recibo el argumento del actor respecto al destinatario de la notificación, pues como ya quedó expuesto con anterioridad, el PAP Fiduprevisora S.A. sí es el competente para asumir el estudio del pago de los aportes patronales que se le cobran al extinto DAS, razón por la que era lógico que la UGPP remitiera la notificación del acto de determinación al patrimonio autónomo.

12.6.13. Ahora bien, el Despacho considera que la falta de notificación o la notificación irregular de los actos administrativos, **no es causal de nulidad de los mismos, sino un requisito de eficacia y oponibilidad**<sup>50</sup>, ya que las causales de nulidad según el artículo 137<sup>51</sup> de la Ley núm. 1437 de 2011 son taxativas; sin embargo, la demandante, tuvo conocimiento del acto administrativo por conducta concluyente, fecha en que interpuso los recursos y además acudió a la Jurisdicción para solicitar la nulidad de los mismos.

### **De la prescripción de los aportes y la acción de cobro**

12.7.1. El Despacho considera al respecto que si bien es cierto la obligación de realizar aportes a pensión por la demandante cesó con el retiro de la exfuncionaria AURA ROSA CHAPARRO, ello no implica que el monto reconocido de la pensión al trabajador sea estático.

12.7.2. Obsérvese como la pensión de vejez es una prestación periódica y vitalicia, es decir por la vida del beneficiario, que puede estar sometida a vicisitudes, como efectivamente en este caso fue el hecho que su liquidación inicial excluyó unos factores salariales que hacían parte del IBL.

12.7.3. A su vez, para llegar a reliquidar la mesada pensional debió mediar solicitud de la pensionada ante la UGPP, para que se tuvieran en cuenta

---

<sup>50</sup> Sentencias de 6 de marzo de 2008, Exp. 15586 y de 26 de noviembre de 2009, Exp. 17295. C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz; y del 12 de mayo de 2010, Exp. 16534, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

<sup>51</sup> Artículo 137. Nulidad Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

todos los factores salariales devengados durante en el último semestre, tal como se desprende de los actos acusados.

12.7.4. Lo anterior porque en materia laboral el trabajador tiene 3 años para reclamar sus acreencias laborales so pena de prescripción según el artículo 102 del Decreto núm. 1848 de 1969, que ordena:

***“Artículo 102. Prescripción De Acciones.***

*1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.*

*2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual”.*

12.7.5. De manera que los derechos laborales se extinguen por el paso del tiempo. Así, resulta necesario resaltar la imprescriptibilidad del derecho a la pensión, pero no de los factores económicos para calcular la prestación, los cuales se extinguen con el paso del tiempo, al respecto la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la materia:

*“Sin que implique cambio de jurisprudencia -- sobre la imprescriptibilidad del derecho pensional en sí --debe precisarse que una cosa es el status o calidad de pensionado, el cual por ser de carácter permanente y generalmente vitalicio apareja la imprescriptibilidad de la acción para su reconocimiento - criterio jurisprudencial que se reitera--; y otra, la de los factores económicos relacionados con los elementos integrantes para la obtención de la base salarial sobre la cual se calcula el quantum o monto de la prestación, en la forma como lo hayan dispuesto el legislador, la convención o directamente las partes. Pues, en tanto que la titularidad de pensionado se predica de quien reúne los requisitos para ello, y tal situación se puede extender, por ficción legal en ciertos casos y en relación con ciertas personas, hasta con posterioridad a la muerte del causante; el valor de la pensión nace de manera individual y autónoma, con fundamento en la vigencia de los derechos laborales que la comprenden y que el legislador presume terminada con el acaecimiento del fenómeno prescriptivo previsto en el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo para las relaciones individuales del trabajo de carácter particular y que el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social amplía a todas ‘las acciones que emanen de las leyes sociales’ del trabajo.*

*Según lo dicho, como la época de causación del derecho pensional puede o no coincidir con la del establecimiento del monto de la pensión --no de su reconocimiento, que es cosa distinta--, por ser lo cierto que no necesariamente aquélla concuerda en el tiempo con el retiro del servicio del trabajador, que es el que permite, generalmente, fijar la época que cobijan los cálculos necesarios para determinar el monto de la prestación, habrá de distinguirse si los factores salariales que son objeto de reclamo por el pensionado fueron o no pagados por el empleador y, en caso de no haberlo sido, si hubo o no reclamación. En el primer evento, esto es, cuando fueron pagados los presuntos factores salariales base de liquidación, la acción personal del pensionado prescribirá*

transcurrido el término que para tal efecto prevén los artículos 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, ello a partir de la fecha del reconocimiento de la pensión; y en el segundo, es decir, cuando no fueron pagados los factores discutidos por el pensionado como no incluidos en la base de la liquidación, se torna vital el momento u oportunidad para que el acreedor durante el término hábil, contado a partir de la exigibilidad de éstos, exija los créditos no satisfechos, porque de lo contrario, si prescribió el derecho a ese pago como factor salarial autónomo, igual suerte tiene el reajuste pensional impetrado por esa causa.

Y es que, se insiste, fijado el monto de la pensión surge para el pensionado el derecho a que éste sea reliquidando por desconocerse algunos de los componentes que constituyeron su base, pero tal reconocimiento está sujeto a la existencia del derecho de crédito que comporta; de tal suerte que, extinguido éste por prescripción no es posible volver a hacerle producir efectos jurídicos.

Si para el caso se estimaba tener derecho a que se incluyera como factor salarial para establecer el salario base para tasar la pensión de jubilación lo pagado al demandante por prima de vacaciones en el último año de servicios, la exigibilidad de esa obligación empezaba desde la fecha en que se reconoció y, por consiguiente, se cuantificó por la demandada la mesada pensional de éstos, y respecto a los aumentos anuales a partir de la fecha en que los preceptos que lo regulan lo ordenan. Esto porque en uno y otro caso, es a partir de esa data que el interesado tenía la posibilidad de acudir a la justicia para reclamar el reajuste pertinente ante el desconocimiento por parte del obligado al pago íntegro de la prestación.

La Corte no ha confundido hechos con derechos, como equivocadamente cree el recurrente. Para la Corporación es indiscutible que son los derechos los que prescriben y no los hechos. Justamente, cuando a un trabajador se le liquida de manera errada una prestación, tal hecho es susceptible de ser discutido. Entonces, surge a partir de allí un derecho de reclamar contra la conducta irregular, como cuando se liquida mal el ingreso base de liquidación para fijar la mesada pensional. Y, correlativamente, emerge para la entidad de seguridad social, o para el empleador, según el caso, la obligación de corregirla. Pero no tiene ese específico derecho un rango de perpetuidad, que ninguna norma le otorga. Muy distinto al carácter vitalicio otorgado a la prestación jubilatoria propiamente tal, imprescriptibilidad que no se opone, sin embargo, a la extinción del derecho a disfrutar las mesadas de tres años hacia atrás por la inercia del beneficiario. Adviértase en todo caso que, no procede la asimilación al salario de un trabajador, el ingreso mensual del pensionado se pierde por prescripción extintiva [26 de enero de 2006, expediente 35812. M.P. Elsy del Pilar Cuello Calderón]. (Subrayado fuera de texto).

12.7.6. Así entonces, una situación es el estatus de pensionado que por tener el carácter de permanente y vitalicio, por regla general, implica la imprescriptibilidad de la “acción” para su reconocimiento. Es decir, el derecho a que se le reconozca la condición de pensionado es imprescriptible.

12.7.7. Distinta será la suerte de las prestaciones económicas derivadas de tal condición, es decir, de las llamadas mesadas pensionales que constituyen una prestación periódica, que en caso de estar incorrectamente

liquidadas conllevan el derecho a que sean rectificadas a partir del reconocimiento errado que la Administración hiciera de las mismas, pero están sometidas a un término de prescripción trienal.

12.7.8. De otra parte, es necesario revisar la **naturaleza jurídica tributaria que tienen los aportes a seguridad social**, considerados como contribuciones parafiscales.

12.7.9. Al respecto, el vocablo parafiscalidad aparece en un documento oficial francés del año 1946, en el inventario de la situación financiera consignado por el ministro Schuman, por tal motivo se llamó Inventario de Schuman.

12.7.10. Estos rubros son creados por el Estado y no figuran en el presupuesto estatal, de ahí se deriva la expresión parafiscalidad, dando idea que están al margen de la actividad estatal al tratarse de tributos establecidos a favor de entes públicos, económicos o sociales, para asegurar su financiación autónoma.

12.7.11. Las Contribuciones Parafiscales son exacciones recabadas por ciertos entes públicos, a fin de asegurar su financiamiento autónomo, que en materia de seguridad social está constituida por los aportes patronales y del trabajador.

12.7.12. Es característica de las contribuciones parafiscales su permanencia en el tiempo fortaleciendo su naturaleza, por esto no se incluye su producto en el presupuesto de la Nación. Por otra parte, no siempre son recaudadas por los organismos específicamente fiscales del Estado, sino directamente en los entes recaudadores y administradores de fondos, presentando la propiedad de destinar los recursos a dar cumplimiento a su fin institucional.

12.7.13. De igual forma, se pueden diferenciar las tasas de los ingresos parafiscales, las primeras son una remuneración por servicios públicos administrativos prestados por organismos estatales y en las segundas los ingresos se establecen en provecho de organismos públicos no encargados para la prestación de servicios públicos administrativos propiamente dichos.

12.7.14. Igualmente se considera que las contribuciones parafiscales en materia de seguridad social como la prestación a cargo de patronos y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación de la seguridad social tienen un fin preventivo que equivale a una inversión social.

12.7.15. Además, dichas contribuciones reúnen indudablemente las características propias de los impuestos, pero presentan ciertas propiedades.

12.7.16. Por tanto, se puede inferir que las contribuciones parafiscales representan para la empresa un aporte establecido por el Estado, por otra parte, el trabajador considerado en esta relación como sujeto beneficiado, realiza un aporte. Aporte inicialmente visto como un costo, convertido luego en una inversión, al momento de obtener los beneficios de la seguridad social representativos de una mejor calidad de vida y bienestar social.

12.7.17. Visto lo anterior, es necesario citar el artículo 29 del Decreto núm. 111 de 1996, que delinea el concepto contribución parafiscal en los siguientes términos:

*“Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la Ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta por la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedente financieros que resulten al cierre del ejercicio contable”.*

12.7.18. Sobre las características de las contribuciones parafiscales, La Corte Constitucional<sup>52</sup> ha considerado:

*“1. Obligatoriedad: El recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso. Por tanto, el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento.*

*2. Singularidad: En oposición al impuesto, el recurso parafiscal tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico.*

*3. Destinación Sectorial: Los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores”.*

12.7.19. En sentido similar se pronunció el Consejo de Estado, así:<sup>53</sup>

*“Las cotizaciones son recursos que provienen de un gravamen obligatorio que deben hacer tanto los trabajadores dependientes e independientes como los empleadores, con un fin específico que no es otro que beneficiar al grupo de trabajadores para quienes después del cumplimiento de los requisitos fijados por el legislador, pueden obtener una pensión.*

*De tal manera que, son rentas de carácter parafiscal<sup>54</sup> en tanto comportan contribuciones obligatorias de naturaleza pública, fruto de la soberanía fiscal*

---

52 Sentencia c 490 de 1993, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero

53 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D. C., diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 25000-23-37-000-2012-00263-01(20586).

54 Ha dicho la Corte Constitucional que las rentas parafiscales constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos, representadas en aquella forma de gravamen que se establece con carácter impositivo por la ley para afectar a un determinado y único grupo social o económico, y que debe utilizarse en beneficio del propio grupo gravado. De acuerdo con la concepción jurídica de este tipo de tributo, son características de los recursos parafiscales su obligatoriedad, en cuanto se exigen como los demás tributos en ejercicio del poder

*del Estado, que no ingresan al presupuesto nacional, que tienen como sujeto pasivo un sector específico de la población, y que deben ser utilizadas para financiar globalmente los servicios que se prestan y para ampliar su cobertura.*

*De hecho, el Sistema de Seguridad Social Integral, consagrado en la Ley 100 de 1993 y en otras disposiciones complementarias, se ocupó de regular todos los elementos que definen una renta parafiscal, señalando quiénes son los destinatarios de los servicios de la seguridad social, cuáles sus beneficiarios, las prestaciones económicas, de salud y de servicios complementarios que se ofrecen, y principalmente, identificando la fuente de los recursos que se destinan para obtener las finalidades propuestas<sup>55</sup>.*

*Ese carácter parafiscal en los términos de la jurisprudencia constitucional<sup>56</sup> implica que tales recursos no pertenecen ni a la Nación, ni a los entes territoriales, ni a las entidades administradoras, ni al empleador”.*

12.7.20. Vista la naturaleza tributaria de los aportes a seguridad social, debe determinarse si estos, como especie tributaria, están o no sujetos a la prescripción extintiva.

12.7.21. Un parámetro para observar es lo afirmado por la Corte Constitucional al analizar la exequibilidad del artículo 4.º de la Ley núm. 1066 de 2006, que estableció la prescripción para el recobro de las cuotas partes pensionales, en los siguientes términos:

*“5.- La prescripción como forma de extinción de derechos*

*Antes de abordar el análisis de la norma acusada la Corte considera oportuno hacer algunas reflexiones finales sobre la prescripción como forma de extinción de obligaciones y su relevancia desde el punto de vista constitucional.*

*5.1.- La prescripción extintiva o liberatoria es la institución jurídica por medio de la cual se pone fin a un derecho y a la correspondiente obligación, como consecuencia del paso del tiempo y de la pasividad de su titular en exigirlo por los cauces previstos en el ordenamiento. En la doctrina autorizada, recogida por esta Corporación, se define en los siguientes términos:*

*La prescripción llamada extintiva o liberatoria realiza la extinción de un derecho, especialmente de un crédito, por el solo transcurso de cierto plazo; el tiempo, a cuyas manos todo perece, que gasta las instituciones, las leyes y las palabras, echa el olvido sobre los derechos, que caen también en desuso cuando no han sido ejercitados durante un tiempo fijado por la ley; su no utilización conduce a su abolición.*

---

coercitivo del Estado; **su determinación o singularidad**, en cuanto sólo grava a un grupo, sector o gremio económico o social; **su destinación específica**, en cuanto redunda en beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que los tributa; su **condición de contribución**, teniendo en cuenta que no comportan una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, su **naturaleza pública**, en la medida en que pertenecen al Estado aun cuando no comportan ingresos de la Nación y por ello no ingresan al presupuesto nacional; su **regulación excepcional**, en cuanto a sí lo consagra el numeral 12 del artículo 150 de la Carta; y su **sometimiento al control fiscal**, ya que por tratarse de recursos públicos, la Contraloría General de la República, directamente o a través de las contralorías territoriales, debe verificar que los mismos se inviertan de acuerdo con lo dispuesto en las normas que los crean. Cfr. C-655 de 2003.

55 *Ibidem*.

56 C-655 de 2003 y C-090 de 2011, entre otras.

*Para el caso colombiano, la prescripción está prevista, entre otras normas, en los artículos 1625, 2512 y 2535 del Código Civil, así como en los artículos 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código Procesal del Trabajo.*

*Desde mediados del siglo pasado la Corte Suprema de Justicia ha explicado que la prescripción extintiva halla sustento en los principios de seguridad jurídica, orden público y paz social:*

*El fundamento racional de la prescripción extintiva es análogo al de la prescripción adquisitiva, expresan los expositores Colin y Capitant. El orden público y la paz social están interesados en la consolidación de las situaciones adquiridas. Cuando el titular de un derecho ha estado demasiado tiempo sin ejercitarlo, debe presumirse que su derecho se ha extinguido. La prescripción que interviene entonces evitará pleitos cuya solución será muy difícil en virtud del hecho mismo de que el derecho invocado se remonta a una fecha muy lejana". (Subrayado fuera de texto)*

12.7.22. En la Sentencia C-230 de 1998, reiterada en diversas oportunidades, la Corte declaró inexecutable una norma de la Ley núm. 116 de 1928 que disponía la prescripción de treinta (30) años del derecho a solicitar pensiones. La importancia de este pronunciamiento radica en la distinción entre la imprescriptibilidad del derecho a reclamar una pensión y la prescriptibilidad de las mesadas pensionales, explicada en los siguientes términos:

*"No obstante, no todo derecho de naturaleza laboral se extingue con el transcurso del tiempo. Como ocurre en el específico evento de las pensiones, tan pronto una persona reúne los requisitos establecidos en el ordenamiento legal para obtener el mencionado "status" de pensionado, el derecho adquirido no puede ser desconocido, y se enmarca dentro de la categoría de los derechos que no prescriben en relación con su reconocimiento; de manera que, sólo el fallecimiento de la persona hace viable la terminación del mismo, salvo cuando haya lugar a la sustitución pensional establecida en la ley o en las normas convencionales sobre la materia, para los beneficiarios de dicho derecho.*

*Para la Corte el derecho a solicitar la pensión de jubilación es imprescriptible, con sujeción a los mandatos constitucionales consagrados en la Carta Política de 1991; basta con recordar el artículo 48 constitucional que garantiza el derecho irrenunciable a la seguridad social y el 53 que obliga al pago oportuno de las pensiones.*

*Lo anterior, dada la naturaleza de la prestación económica y social de la cual se trata, según la cual, "...el derecho a pensión de jubilación o vejez, en los términos definidos por la ley, constituye un derecho de aplicación inmediata en aquellos eventos en los cuales está destinado a suplir el mínimo vital básico de las personas de la tercera edad. Lo anterior, no sólo por su estrecha relación con el derecho al trabajo, sino porque en tratándose de personas cuya edad hace incierta una virtual vinculación laboral, su transgresión compromete la dignidad de su titular como quiera que depende de la pensión para satisfacer sus necesidades básicas."*

Así las cosas, la pensión de jubilación, vejez e invalidez, entre otras, no admiten una prescripción extintiva del derecho en sí mismo como cualquier otra clase de derechos, lo cual no significa que se atente contra el principio de seguridad jurídica; por el contrario, constituye un pleno desarrollo de principios y valores constitucionales que garantizan la solidaridad que debe regir en la sociedad, la protección y asistencia especial a las personas de la tercera edad, para mantener unas condiciones de vida digna, así como el derecho irrenunciable a la seguridad social (C.P., arts. 1, 46 y 48), determinando a su vez una realización efectiva del valor fundante que impone la vigencia de un orden económico y social justo, dentro de un Estado social de derecho; consideraciones que hacen inexecutable la disposición demandada, salvo para lo relacionado con la denominada “pensión gracia” de que tratan las disposiciones legales pertinentes, que se conceden por razones diferentes al tiempo de servicio, edad del trabajador o incapacidad para laborar.

Cabe agregar, que dada la naturaleza periódica o de tracto sucesivo y vitalicia de las pensiones, la prescripción resulta viable, exclusivamente, respecto de los créditos o mesadas pensionales que no se hubiesen solicitado dentro de los tres años anteriores al momento en que se presente la reclamación del derecho”.

De igual forma, conviene mencionar que la Ley 1066 de 2006 fue dictada con el objetivo de estimular una política de saneamiento fiscal de las entidades públicas, forzando la recuperación de cartera y evitando la permanencia indefinida de créditos o el pago de cuantiosos intereses.

6.2.- En segundo lugar, es necesario diferenciar las cuotas partes pensionales y el derecho al recobro de las mesadas. Las cuotas partes constituyen el soporte financiero para la seguridad social en pensiones, sustentado en el concepto de concurrencia, mientras que el recobro es un derecho crediticio a favor de la entidad que ha reconocido y pagado una mesada pensional, quien puede repetir contra las demás entidades obligadas al pago a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados.

En esa medida, la obligación de concurrencia de las diferentes entidades para contribuir al pago pensional a través del sistema de cuota parte no puede extinguirse mediante la prescripción, porque tiene un vínculo directo con el derecho, también imprescriptible, al reconocimiento de la pensión. Sin embargo, los créditos que se derivan del pago concurrente de cada mesada pensional individualmente considerada sí pueden extinguirse por esta vía (derecho al recobro), en tanto corresponden a obligaciones económicas de tracto sucesivo o naturaleza periódica entre las diferentes entidades responsables de contribuir al pago pensional. No en vano el artículo 126 de la Ley 100 de 1993 señaló expresamente que los créditos causados o exigibles por concepto de cuotas partes pensionales “pertenecen a la primera clase del artículo 2495 del Código Civil y tienen el mismo privilegio que los créditos por concepto de salarios, prestaciones sociales o indemnizaciones laborales”.

Desde esta perspectiva, teniendo presente el principio según el cual “no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción”, razones de orden público y de seguridad jurídica exigen que estas obligaciones tengan un plazo extintivo o liberatorio. Y así como es facultativo del Legislador señalar los requisitos para

*la creación de obligaciones, también es potestativo de éste fijar las reglas de extinción de las mismas". (Subrayado fuera de texto).*

12.7.23. Así las cosas, si aún las mesadas pensionales están sometidas a prescripción para el trabajador, con mayor razón los tributos pues el sujeto pasivo de la contribución no puede verse sometido de forma indefinida a la acción fiscal, representada en una contribución parafiscal contenida en los aportes a la seguridad social, máxime que no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción o caducidad, pues ello ocasionaría inseguridad jurídica al verse sometido el sujeto pasivo de la contribución a su pago en cualquier tiempo, situación que constituye una obligación irredimible, aspecto no admitido por el ordenamiento jurídico, por ser contrario a la paz y convivencia social.

12.7.24. En ese orden de ideas, los aportes patronales no son imprescriptibles como consecuencia de la naturaleza de la pensión, razón por la que, como quedó expuesto, para el cobro de los aportes patronales si se debe aplicar en principio el término de prescripción general contenido en el artículo 2536 del Código Civil, el cual deberá contarse a partir del momento en que se hizo exigible la cotización, siempre que n exista norma especial.

12.7.25. Por otra parte, la Fiduprevisora adujo que en el presente caso se configuró la prescripción de la acción de cobro, por cuanto los 3 años que tenía la entidad para cobrar los aportes faltantes vencieron sin que la UGPP ejerciera las actuaciones correspondientes. Lo anterior por cuanto, a juicio de la actora el término de prescripción debe contarse desde que AURA ROSA CHAPARRO se retiró del servicio y por ende cesó la obligación de cotizar al sistema o desde que se profirió la sentencia que ordenó la reliquidación.

12.7.26. Al respecto el Despacho considera que en el caso bajo estudio no procede la prescripción de la acción de cobro, por cuanto los actos administrativos que determinaron la obligación fiscal no están en firme, pues precisamente aquí se estudia su legalidad, requisito *sine qua non* para iniciar la contabilización del término de 5 años del numeral 4.º del artículo 817 del E.T.

12.7.27. Como el acto que estableció la contribución parafiscal en cabeza del demandante, actualmente está demandado y no se ha decidido en forma definitiva, pues, la presente sentencia puede ser apelada, mal podría decirse que operó la prescripción de la acción de cobro, en ese sentido sería dentro del proceso ejecutivo que eventualmente la UGPP iniciare en contra de la Registraduría, que se debería estudiar el fenómeno extintivo de la prescripción, pues ya está declarado el derecho de esta de cobrar los aportes y el estudio se centraría en determinar si ejerció el derecho dentro del término legal.

12.7.28. Adicionalmente, en caso de pretenderse la declaratoria de falta de competencia temporal para expedir el acto de determinación, el Despacho

observa que tampoco se configura esta figura, por cuanto de conformidad con el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, la UGPP dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que el aportante debió declarar y no lo hizo o declaró valores inferiores, expedir el acto de determinación.

12.7.29. Como quiera que en este caso la fuente de la obligación es la sentencia que ordenó reliquidar la pensión, el término anterior se debe contar a partir de la ejecutoria de la misma, es decir desde el 7 de mayo de 2015, por lo que, como máximo la entidad debió proferir y notificar el acto de determinación el 8 de mayo de 2020.

12.7.30. Así, como quiera que la UGPP expidió el acto de determinación, Resolución RDP 033464 el 14 de agosto de 2015 y la notificó el 24 de enero de 2020, se tiene que se realizó el procedimiento dentro del término legal.

12.7.31. A continuación se presenta un cuadro resumen de las fechas para mayor claridad:

Sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal que ordenó la reliquidación de la pensión	Ejecutoriado el 7 de mayo de 2015
Término de 5 años para expedir el acto de terminación	8 de mayo de 2020
Resolución RDP 033464 de 2015, en la que se ordenó el cobro a la Fiduprevisora S.A.	Notificada el 24 de enero de 2020

12.7.32. Por lo anterior, en cuanto a los demás cargos de nulidad, por sustracción de materia, el Despacho se abstiene de realizar su estudio, por cuanto ya se acreditó la falta de motivación.

12.7.33. En consecuencia por sustracción de materia y economía procesal queda liberado del Despacho de estudiar las demás censuras de nulidad, así como los argumentos de defensa en pro de la legalidad de los actos administrativos, a más que no encuentra probado motivo para reconocer la excepción genérica y las planteadas como excepciones no traen nuevos hechos a Litis para considerarlas como tales.

### **Restablecimiento del derecho**

13.1. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos acusados, y a título de restablecimiento de derecho, se declara que la FIDUPREVISORA S.A. no adeuda suma de dinero alguna a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional – **UGPP** por concepto de aportes patronales liquidados en los actos declarados nulos, respecto del tiempo laborado por el exservidor **RODRIGO CÁCERES MORENO** en el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD**.

13.2. Por otro lado, en cuanto a la devolución de los montos cancelados como aportes patronales, el Despacho advierte que dentro del expediente no reposa prueba alguna en que conste que la misma realizó algún pago, luego no hay lugar a su reconocimiento.

13.3. Ahora, en cuanto a la indemnización de todo daño o perjuicio causado a la Fiduciaria, el Despacho advierte que la entidad demandante no demostró dentro del expediente mediante los correspondientes documentos u otros medios idóneos de prueba la afectación que sufrió y tampoco desarrollo un cargo de violación del mismo. Así las, cosas el Despacho procederá a negar las demás pretensiones de la demanda.

### **Costas y agencias en derecho**

14.1. El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

14.2. A su turno, el artículo 365 de la Ley 1564 de 2012 señala:

*“Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.*

*Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe. (...).”*

14.3. Constituye por lo tanto una compensación para la parte que se vea compelida a agotar esfuerzos, para ejercer su defensa dentro de un proceso y los trámites paralelos o posteriores al mismo.

14.4. Respecto a dicha compensación, el Consejo de Estado, Sección Segunda consideró<sup>57</sup>:

*“El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos*

---

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016). Radicación: 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014). Consejero ponente: William Hernández Gómez.

*ordinarios del proceso y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3° y 4° del artículo 366 del CGP<sup>58</sup>, y que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado<sup>59</sup> los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8.º de la ley 1123 de 2007<sup>60</sup>.*

*(...)*

*Sin embargo, en esta oportunidad la Subsección A varía aquella posición y acoge el criterio objetivo para la imposición de costas (incluidas las agencias en derecho) al concluir que no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe). Se deben valorar aspectos objetivos respecto de la causación de las costas, tal como lo prevé el Código General del Proceso, con el fin de darle plena aplicación a su artículo 365. Las razones son las siguientes:*

*El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula que tratándose de costas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público<sup>61</sup>.*

*Asimismo, que la liquidación y ejecución se rigen por lo dispuesto en el Código de procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso, artículo 365<sup>62</sup>.*

---

<sup>58</sup> “[...] 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.

Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas. [...]”

<sup>59</sup> Criterio aceptado por la Corte Constitucional en Sentencia C-043 de 2004 y C-539 de 1999.

<sup>60</sup> Regula la norma como deber de los abogados, el de “...fijar sus honorarios con criterio equitativo, justificado y proporcional frente al servicio prestado o de acuerdo a las normas que se dicten para el efecto, y suscribirá recibos cada vez que perciba dineros, cualquiera sea su concepto”

<sup>61</sup> Regula la norma lo siguiente: “[...] salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]”.

<sup>62</sup> “[...] Artículo 365. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

**1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.**

*Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*

*2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.*

*3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.*

*4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.*

*De la lectura del artículo 365 en comento, se observa que varias de las situaciones por las que se impone el pago de las costas del proceso, están relacionadas con el hecho de que una de las partes resultó vencida en el juicio, sin que para tal efecto se indique que adicionalmente debe verificarse mala fe o temeridad como lo refiere la postura anteriormente adoptada y que aquí se substituye.*

*En efecto, la evolución normativa de este concepto en nuestra legislación, específicamente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, permite resaltar tres etapas bien definidas y diferenciadas: Una primera etapa de prohibición, la segunda de regulación con criterio subjetivo, y la última de regulación con criterio objetivo.*

*(...)*

*El análisis anterior permite las siguientes conclusiones básicas sobre las costas:*

*El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a uno “objetivo valorativo” –CPACA-. Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.*

*Sin embargo, se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.*

*La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).*

*Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.*

---

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.” [...]

*La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP<sup>63</sup>, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.*

*Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia”.  
(Subrayado fuera del texto)*

14.5. Así□, con fundamento en el criterio objetivo valorativo, se encuentran acreditados los presupuestos para la condena en costas, máxime que el artículo 366(3) del CGP autoriza las agencias en derecho, incluso si no se actúa mediante apoderado, liquidadas conforme a las tablas autorizadas por el Consejo Superior de la Judicatura, sin que se requiera de prueba adicional, motivo por el cual, el Despacho condenará en agencias en derecho a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor de la Fiduprevisora S.A.

14.6. Adicionalmente, las costas procesales también se componen de los gastos del proceso, los cuales normalmente se desestiman por estar no estar acreditados, sin embargo es de recordar que estos se liquidan por Secretaría una vez revisado el expediente, razón para ordenar su reconocimiento siempre y cuando los certifique la Secretaría.

***En mérito de lo expuesto***, el Juzgado Treinta y Nueve Administrativo del Circuito de Bogotá D. C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia, por autoridad de la ley,

## **F A L L A**

**PRIMERO: NEGAR** las excepciones formuladas por el extremo pasivo, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: Declarar la NULIDAD PARCIAL Y TOTAL** de los siguientes actos administrativos expedido por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales según lo expuesto en la parte motiva:

- Resolución RDP 033464 del 14 de agosto de 2015, en la que se reliquidó una pensión de vejez y en su **artículo séptimo** ordenó el cobro de los aportes patronales adeudados por el DAS en cuantía de \$13.174.809.
- Resolución RDP 003776 del 11 de febrero de 2020, que decidió un recurso de reposición.
- Resolución RDP 006840 del 13 de marzo de 2020, que resolvió un recurso de apelación.

---

<sup>63</sup> **ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:(...)”

**TERCERO:** A título de restablecimiento del derecho, se declara que la **Fiduprevisora S.A. en calidad de vocera del PAP DAS y su fondo rotatorio** no adeuda suma de dinero alguna a la **Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales** por concepto de aportes patronales liquidados en los actos declarados nulos.

**CUARTO:** Se condena en agencias en derecho a la parte demandada, quien fue vencida en juicio. Por lo anterior la UGPP pagará a favor de la Fiduprevisora S.A. el equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la ejecutoria de esta providencia.

**QUINTO:** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas las constancias secretariales de rigor.

**SEXTO:** Por Secretaría, **liquidense** las costas y gastos del proceso, en caso de remanentes **déjense** a disposición del interesado. Pasados dos (2) años sin que el interesado los haya reclamado, la Secretaría declarará la prescripción de los mismos a favor del Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

**SÉPTIMO:** Las partes que presenten memorial por mensaje de datos deberán remitirlo al correo electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co) medio destinado para tal fin. Para solucionar inquietudes del proceso y agendamiento de citas, los apoderados podrán comunicarse a los celulares números 3014263238 (Juez) y 3112436475 (Secretaría) o al correo electrónico referido, **se recuerda que la atención y el servicio de justicia es principalmente virtual, por mensaje de datos o telefónico y excepcionalmente presencial.**

La atención es virtual y excepcionalmente presencial por la coyuntura sanitaria. Para agendar citas ingresar al micrositio del Juzgado en el siguiente link <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-39-administrativo-de-bogota>.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LEONARDO GALEANO GUEVARA**

**Juez**

P/SR

Firmado Por:

**LEONARDO GALEANO GUEVARA  
JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 039 ADMINISTRATIVO-SECCION 4 DEL CIRCUITO DE BOGOTA**

**Expediente:** 11001333703920200020800

**Demandante:** Fiduprevisora S.A.

**Demandado:** UGPP

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **3934c9a69762fdb3c06cc9c180becce65b4a142af86e0368ad9a100d2e70c1bd**

Documento generado en 28/04/2021 01:04:27 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO &lt;jcamacho@ugpp.gov.co&gt;

---

**Fwd: NOTIFICACION SENTENCIA NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO 2020-208 DE PAP-DAS FIDUPREVISORA CONTRA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION**

---

**Notificaciones Judiciales** <notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co>

29 de abril de 2021, 13:56

Para: ANDRES FELIPE SAENZ DE SAN PELAYO OVALLE &lt;asaenz@ugpp.gov.co&gt;, JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO &lt;jcamacho@ugpp.gov.co&gt;

*Cordial saludo**Comedidamente me permito trasladar a ustedes para su conocimiento y demás fines pertinentes, Notificación con **SENTENCIA JUDICIAL** allegada.***ABOGADO EXTERNO, SUPERVISOR:** *Para su conocimiento y demás fines pertinentes.***FALLOS:** *Para su conocimiento y demás fines pertinentes.**Cédula Demandante No:* '860525148

----- Forwarded message -----

De: **Juzgado 39 Administrativo Seccion Cuarta - Bogotá - Bogotá D.C.** <jadmin39bta@notificacionesrj.gov.co>

Date: jue, 29 de abr. de 2021 a la(s) 12:23

Subject: NOTIFICACION SENTENCIA NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO 2020-208 DE PAP-DAS FIDUPREVISORA CONTRA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION

To: Carlos Andres Zambrano Sanjuan &lt;czambrano@procuraduria.gov.co&gt;, procesosnacionales@defensajuridica.gov.co &lt;procesosnacionales@defensajuridica.gov.co&gt;, Cesar Garzon &lt;notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co&gt;, papextintodas@fiduprevisora.com.co &lt;papextintodas@fiduprevisora.com.co&gt;, carlost.giraldo@gmail.com &lt;carlost.giraldo@gmail.com&gt;

SEGUN EL ARTÍCULO 203 EN CONCORDANCIA CON EL ARTÍCULO 197 DE LA LEY 1437 DE 2011, POR MEDIO DEL PRESENTE LE NOTIFICO LA SENTENCIA DE 28 DE ABRIL DE 2021 NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO 11001 33 37 039-2020-00208 00 DE PAP-DAS FIDUPREVISORA CONTRA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION

Atentamente,

**Inés Torres Reyes**

Secretaria

**AVISO IMPORTANTE:** Esta dirección de correo electrónico [jadmin39bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin39bta@notificacionesrj.gov.co) es de uso único y exclusivo de envío de notificaciones, todo mensaje que se reciba no será leído y automáticamente se eliminara de nuestros servidores, apreciado usuario si tiene alguna solicitud por favor comuníquese a la siguiente línea telefónica: 3112436475 o envíenos un correo electrónico a la siguiente dirección: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**AVISO DE CONFIDENCIALIDAD:** Este correo electrónico contiene información de la Rama Judicial de Colombia. Si no es el destinatario de este correo y lo recibió por error comuníquelo de inmediato, respondiendo al remitente y eliminando cualquier copia que pueda tener del mismo. Si no es el destinatario, no podrá usar su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si es el destinatario, le corresponde mantener reserva en general sobre la información de este mensaje, sus documentos y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. Antes de imprimir este correo, considere si es realmente necesario hacerlo, recuerde que puede guardarlo como un archivo digital.

--  
*Cordialmente*



Notificaciones Judiciales  
Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones  
Parafiscales de la Protección Social - UGPP

**Aviso de Confidencialidad:** La información contenida en este correo electrónico y sus anexos contiene información de carácter confidencial de la UGPP que se encuentra dirigida en forma exclusiva al destinatario del mismo para su uso quien se encuentra obligado a mantener reserva sobre toda la información aquí contenida. Si usted es lector de este mensaje pero no su destinatario, le informamos que no podrá usar, retener, imprimir, copiar, distribuir o hacer público su contenido, pues de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 de 2009 y todas las que le apliquen. Si ha recibido este correo por error, le agradecemos informarlo a [cdsti@ugpp.gov.co](mailto:cdsti@ugpp.gov.co) y borrarlo de su sistema. Las opiniones que contenga este mensaje son exclusivas de su autor, y no necesariamente representan la opinión oficial de la UGPP. El remitente no aceptará responsabilidad alguna por daños causados por cualquier virus que pueda contener este correo.

**Aviso de Confidencialidad:** La información contenida en este correo electrónico y sus anexos contiene información de carácter confidencial de la UGPP que se encuentra dirigida en forma exclusiva al destinatario del mismo para su uso quien se encuentra obligado a mantener reserva sobre toda la información aquí contenida. Si usted es lector de este mensaje pero no su destinatario, le informamos que no podrá usar, retener, imprimir, copiar, distribuir o hacer público su contenido, pues de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 de 2009 y todas las que le apliquen. Si ha recibido este correo por error, le agradecemos informarlo a [cdsti@ugpp.gov.co](mailto:cdsti@ugpp.gov.co) y borrarlo de su sistema. Las opiniones que contenga este mensaje son exclusivas de su autor, y no necesariamente representan la opinión oficial de la UGPP. El remitente no aceptará responsabilidad alguna por daños causados por cualquier virus que pueda contener este correo.

---

 **SENTENCIA 2020-208.pdf**  
1168K



JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO &lt;jcamacho@ugpp.gov.co&gt;

---

**- PAP FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A - 11001333703920200020800**

---

JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO &lt;jcamacho@ugpp.gov.co&gt;

11 de mayo de 2021, 16:37

Para: "Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C." &lt;correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co&gt;

Cc: papextintodas@fiduprevisora.com.co, carlost.giraldo@gmail.com

Cordial saludo,

En mi condición de apoderado de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES UGPP** demandado en el proceso de la referencia, a través del presente escrito estando dentro del término legal me permito presentar **RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA**

Número de Proceso: **11001333703920200020800**Demandante: **PAP FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A**Demandado: **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. UGPP**Apoderado: **JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO**Despacho: **JUZGADO 39 ADMINISTRATIVO**Asunto Memorial: **RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA**Notificaciones: [jcamacho@ugpp.gov.co](mailto:jcamacho@ugpp.gov.co) - [correosugpp@gmail.com](mailto:correosugpp@gmail.com)Teléfono: **310 4808966**

Agradezco confirmar acuse de recibo y quedo atento a las indicaciones del despacho.

--

Cordialmente;



JORGE CAMACHO

Abogado Laboral, Seguridad Social y de Empresa

CAMACHO VARGAS ABOGADOS &amp; CONSULTORES

Calle 17 No 8-49 of 507

Tel. 7495546 - **3104808966**

Bogotá

**FIDUPREVISORA (AURA ROSA CHAPARRO) - APELACION CONTRA SENTENCIA - 11-05-2021.pdf**

445K

Señor:  
JUEZ TREINTA Y NUEVE (39) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN CUARTA  
E. S. D.

Tipo de Proceso: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Pretensión: EXONERACIÓN PAGO APORTES PENSIONALES  
Proceso Radicado No.: 11001333703920200020800  
Demandante: PAP FIDUPREVISORA S.A.  
Causante: AURA ROSA CHAPARRO  
Identificación: 23.739.846  
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP



**JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO**, mayor de edad, vecino de esta ciudad, abogado en ejercicio, identificado como aparece al pie de mi firma, obrando en calidad de apoderado judicial de la demandada **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, me permito manifestar al despacho que reasumo el poder que se encuentra incorporado en el expediente, por lo que me permito solicitar en forma respetuosa se me reconozca personería para actuar y, estando dentro del término legal me permito **SUSTENTAR EL RECURSO DE APELACIÓN**, en los siguientes términos:

La entidad que represento al expedir el acto administrativo demandado, es decir la Resolución No. RDP 0033464 del 14 de agosto de 2015, resolución por medio de la cual se reliquidó la pensión de vejez a la señora AURA ROSA CHAPARRO y ordenó descontar o realizar el cobro de los aportes patronales a la demandante, no incurrió en ninguna violación de orden jurídico que implique acceder a la nulidad del mencionado acto, como equivocadamente lo pretende la parte actora, toda vez que de conformidad al artículo 17 de la Ley 100 de 1993 que contempla obligatoriedad de cotizar al régimen del sistema general de pensiones, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 100 de 1993, el cual determina la manera como se deben realizar los descuentos por aportes año por año, con su respectivo porcentaje, tanto para el empleador, como para el trabajador, operación que debe hacerse mensualmente; teniendo en cuenta que los valores se perciben y se cotizan de manera mensual y que en este caso, en un primer momento se efectuó los descuentos por parte de la demandante como empleadora sobre los indicados en el Decreto 1158 de 1994 y en esa medida, la extinta CAJANAL en un primer momento la pensión de la causante pensionada, sin embargo en razón a la sentencia proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE de fecha 30 de abril de 2015 que modificó, adicionó y confirmó la sentencia del JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE YOPAL SISTEMA ORAL de fecha 08 de septiembre de 2014.

Además teniendo en cuenta que el cobro lo realizó la entidad a la que represento no solamente en cumplimiento de la sentencia proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE de fecha 30 de abril de 2015 que modificó, adicionó y confirmó la sentencia del JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE YOPAL SISTEMA ORAL de fecha 08 de septiembre de 2014, sino que también de conformidad al artículo 17 de la Ley 100 de 1993 que contempla obligatoriedad de cotizar al régimen del sistema general de pensiones, en concordancia con lo señalado en el artículo 20 de la Ley 100 de 1993, el cual determina la manera como se deben realizar los descuentos por aportes año por año, con su respectivo porcentaje, tanto para el empleador, como para el trabajador, operación que debe hacerse mensualmente; teniendo en cuenta que los valores se perciben y se cotizan de manera mensual y que en este caso, en un primer momento se efectuó los descuentos por parte de la demandante como empleadora sobre la causante en el Decreto 1158 de 1994 y en esa medida, mi representada reconoció en un primer momento la pensión la causante, sin embargo en razón a la sentencia proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE de fecha 30 de abril de 2015 que modificó, adicionó y confirmó la sentencia del JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE YOPAL SISTEMA ORAL de fecha 08 de septiembre de 2014, que ordenó reliquidar la pensión de la causante con la inclusión de nuevos factores, correspondientes a los factores salariales que no se encuentran contemplados en el Decreto 1158 de 1994, es decir además de los factores ya reconocidos y descontados por la parte demandante, la prima de alimentación prima de servicios, prima de vacaciones, y prima de navidad, desde que se hizo efectiva, esto es, el 01 de enero de 2009; toda vez que tanto el empleador como el trabajador deben asumir dichos descuentos, con el fin de soportar y mantener el Sistema General de Pensiones y en cumplimiento de la orden dada por una decisión judicial y acorde con lo contemplado en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y a lo señalado por el Honorable Consejo de Estado, en su Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, radicado bajo el número: 15001-23-33-000-2013-00785-01(4054-14) decisión del 1 de Agosto de 2016, previamente citada.

#### MARCO NORMATIVO

Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se estableció el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, el cual pretende garantizar el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte de los asegurados y sus beneficiarios según el régimen escogido. Allí se fijó la obligación de realizar cotizaciones al sistema pensional en los siguientes términos:

**“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.** (...)” (Negrilla y subrayados no hacen parte del texto)

Por otro lado, con respecto a la forma en que dichas cotizaciones debían realizarse por parte de los afiliados y de los empleadores la misma Ley 100 dispuso:

**“ARTÍCULO 18. BASE DE COTIZACIÓN.** <Inciso 4. y párrafo modificados por el artículo 5 de la Ley 797 de 2003. (El artículo 5 de la Ley 797 de 2003 transcribe todo el artículo). El nuevo texto es el siguiente:> La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.  
El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

**El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992.**

El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario.

En todo caso, el monto de la cotización mantendrá siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión (...)” (Negrilla y subrayados no hacen parte del texto)

**“ARTÍCULO 20. MONTO DE LAS COTIZACIONES.** <Ver Notas del Editor> <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> La tasa de cotización continuará en el 13.5%\* del ingreso base de cotización.

[...]

A partir del 1o. de enero del año 2004 la cotización se incrementará en un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización. Adicionalmente, a partir del 1o. de enero del año 2005 la cotización se incrementará en medio por ciento (0.5%) y otro medio punto (0.5%) en el año 2006. A partir del 1o. de enero del año 2008, el Gobierno Nacional podrá incrementar en un (1%) punto adicional la cotización por una sola vez, siempre y cuando el crecimiento del producto interno bruto sea igual o superior al 4% en promedio durante los dos (2) años anteriores.

El incremento de la cotización se destinará en el régimen de prima media al pago de pensiones y a la capitalización de reservas pensionales.

En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad el incremento que se realice en el año 2004 se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del régimen de ahorro individual. Los incrementos que se realicen a partir del 2005 se destinarán a las cuentas individuales de ahorro pensional. Quinquenalmente y con base en los estudios financieros y actuariales que se realicen para tal fin, el gobierno redistribuirá los incrementos de cotización previstos en este artículo entre el Fondo de Garantía de la Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual y las cuentas de ahorro pensional.

La reducción en los costos de administración y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes deberá abonarse como un mayor valor en las cuentas de ahorro pensional de los trabajadores afiliados al régimen de ahorro individual o de las reservas en el ISS, según el caso.

Los empleadores pagarán el 75% de la cotización total y los trabajadores el 25% restante.

[...]

**PARÁGRAFO 1o.** <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Para efectos del cálculo del ingreso base de cotización de los funcionarios que prestan sus servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, se tomará como base la asignación básica mensual y los factores salariales establecidos en las normas vigentes **para los cargos equivalentes de la planta interna**. En todo caso, el ingreso base de liquidación de estos servidores también será el establecido en las normas vigentes para los cargos equivalentes en la planta interna, teniendo en cuenta los toques de pensión que sean aplicables.

**PARÁGRAFO 2o.** El Gobierno Nacional nombrará a más tardar el 31 de diciembre de 2003, una comisión de actuarios conformada por miembros de varias asociaciones de actuarios si las hubiera o quien haga sus veces, para que verifique, con base en los datos estadísticos de la población de afiliados al Sistema General de Pensiones y a las reservas disponibles en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual, la suficiencia técnica del fondo.

**PARÁGRAFO 3o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 46 de la Ley 1328 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno Nacional reglamentará la organización y administración de los recursos que conforman el patrimonio autónomo del Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.”

**“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.” (Subrayados no hacen parte del texto)

De la normativa expuesta se colige que durante la relación laboral se deben efectuar los aportes a pensión, teniendo como base de liquidación el salario remunerado, aporte que debe ser asumido en un **75% por el empleador y el 25% por el trabajador**.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, la ley también contempló que **las entidades administradoras de los fondos de pensiones tanto públicas como privadas disponen de facultades de cobro coactivo, de tal forma que se garantice el cumplimiento de las obligaciones del empleador y trabajador en materia de aportes al sistema de pensión**. Al punto que el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 establece:

**“ARTÍCULO 24. ACCIONES DE COBRO.** Corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo.”

Dicha facultad fue ejercida inicialmente, tratándose del régimen de prima media, por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, que tenía a su cargo la administración de las pensiones públicas. Sin embargo, **con la creación de la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGPP mediante la Ley 1151 de 2007 se le asignó a esta entidad la potestad de llevar a cabo el cobro coactivo de los aportes a pensión dejados de pagar por parte de los empleadores, como señala el artículo 156 de la norma ya citada:**

**“ARTÍCULO 156. GESTIÓN DE OBLIGACIONES PENSIONALES Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.** Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

i) El reconocimiento de derechos pensionales (...)

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.”

Aunado a lo anterior se debe señalar que el Decreto 1848 del 04 de noviembre de 1969, prescribe en su artículo 99 lo siguiente:

**“ARTÍCULO 99.-** Deducciones por aportes que se adeuden. Cuando un empleado oficial tenga derecho a una determinada prestación por la cual deba responder una entidad de previsión social y no haya pagado en todo o en parte los aportes correspondientes, la entidad al hacer el reconocimiento respectivo descontará el valor de los aportes, que se liquidarán con base en los diferentes salarios percibidos por el empleado en el respectivo tiempo de servicio.”

Además, que los dineros obtenidos por concepto de liquidación de aportes sobre aquellos factores a los cuales no se cotizó para pensión, tiene como finalidad financiar la pensión de vejez, como así lo indica el artículo 7 de la Ley 797 de 2003, que señala:

*“... En el régimen de prima media con prestación definida el 10.5% del ingreso base de cotización se destinará a financiar la pensión de vejez y la constitución de reservas para tal efecto. El 3% restante sobre el ingreso base de cotización se destinará a financiar los gastos de administración y la pensión de invalidez y sobrevivientes...”*

Conforme con lo anterior, **los fondos administradores de pensiones tienen la potestad de cobrar los aportes al Sistema General de Seguridad Social dejados de realizar por el empleador, para el caso, la UGPP es la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las contribuciones al Sistema de Protección Social.**



## RESPECTO AL CASO CONCRETO

En consecuencia, de lo anterior, se procedió a dar estricto cumplimiento a la sentencia judicial, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el artículo 454 del Código Penal y los artículos 34 y 35 numeral primero respectivamente de la Ley 734 de 2002 que señalan la obligación del funcionario público de dar cumplimiento a la sentencia judicial, lo que se realizó expidiendo la Resolución No. RDP 033464 del 14 de agosto de 2015, por medio de la cual se reliquidó la pensión a la señora AURA ROSA CHAPARRO, en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE de fecha 30 de abril de 2015 que modificó, adicionó y confirmó la sentencia del JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE YOPAL SISTEMA ORAL de fecha 08 de septiembre de 2014.

Le extinta CAJANAL expidió la Resolución No. 22504 del 14 de mayo de 2007 reconociendo pensión de vejez a la señora AURA ROSA CHAPARRO condicionada a que se demostrara el efectivo retiro del servicio, sustancialmente modificada por la Resolución RDP 033464 del 14 de agosto de 2015, por medio de la cual se reliquidó la pensión a la señora AURA ROSA CHAPARRO y se determinó el cobro por concepto de aportes para pensión no efectuados a factores de salario tenidos en cuenta para el cálculo de la mesada pensional, con cargo a Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones por conductos del tesoro público por tiempos de servicio en el extinto DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS).

Es de señalar que la Resolución No. RDP 033464 del 14 de agosto de 2015, por medio de la cual se reliquidó la pensión a la señora AURA ROSA CHAPARRO y se ordenó descontar o realizar el cobro de los aportes patronales a la demandante, fue expedida en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE de fecha 30 de abril de 2015 que modificó, adicionó y confirmó la sentencia del JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE YOPAL SISTEMA ORAL de fecha 08 de septiembre de 2014, en donde tal y como señalé anteriormente condujo a efectuar el cobro de lo adeudado por concepto de aporte patronal a la FIDUPREVISORA S.A. quien actúa en DEFENSA JURÍDICA DEL EXTINTO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS) Y SU FONDO ROTATORIO, por cuanto si bien en su momento el extinto DAS efectuó los respectivos descuentos al Sistema de Seguridad Social en Pensión, sin embargo los mismos se efectuaron sobre los taxativamente señalados en el Decreto 1158 de 1994, más no se realizaron las deducciones de Ley de los que ordenó incluir la sentencia del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE de fecha 30 de abril de 2015 que modificó, adicionó y confirmó la sentencia del JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE YOPAL SISTEMA ORAL de fecha 08 de septiembre de 2014, en donde se ordenó reliquidar la pensión a la señora AURA ROSA CHAPARRO con la inclusión de todos los factores salariales que devengó la causante en el último año de servicios, esto es además de los factores ya reconocidos y descontados por la parte demandante, la prima de alimentación prima de servicios, prima de vacaciones, y prima de navidad, desde que se hizo efectiva, esto es, 01 de enero de 2009; factores sobre los cuales no se efectuaron descuentos por el extinto DAS y que deben ser asumidos por la FIDUCIA QUE ASUMIÓ LAS OBLIGACIONES DEL EXTINTO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS) Y SU FONDO ROTATORIO.

## FRENTE AL HECHO DE PRESUNTO DESCONOCIMIENTO DEL DERECHO DE AUDIENCIA Y DE DEFENSA ARGUMENTADO POR LA PARTE ACTORA

Respecto a lo manifestado a la parte actora respecto a la supuesta arbitrariedad del cobro resulta fundamental recordar, su señoría, que cuando un pensionado recurre a la jurisdicción a fin de obtener la reliquidación de la mesada pensional no es procedente el llamamiento en garantía por parte de la UGPP a los empleadores, puesto que se trata de obligaciones distintas, la primera en cabeza del empleador quien de conformidad con el artículo 22 de la Ley 100 de 1993 está obligado a realizar el pago oportuno de los aportes; y la segunda corresponde a la entidad administradora del fondo pensional quien asume el reconocimiento y pago de la pensión en aplicación del régimen legal que ampare al trabajador.

Aunado a ello se resalta que si bien el empleador cumplió con la obligación de efectuar los aportes señalados en las disposiciones legales que regularon la materia en su oportunidad, también lo es que en caso de una reliquidación pensional por la inclusión de bonificaciones especiales, el empleador asume el porcentaje a su cargo por concepto de la cotización de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 100 de 1993; situación ante la cual el fondo administrador puede adelantar las acciones de cobro que correspondan.

En el caso bajo estudio, resulta claro que, si bien en la providencia no se vinculó al DAS EN SUPRESIÓN y por tanto no fue condenada, esto ocurre porque como lo aduce la jurisprudencia, lo que se discutió es la reliquidación de la pensión vejez de los ex trabajadores y no el incumplimiento en el pago de los aportes patronales al régimen pensional.

Además, cabe aclarar que si bien la sentencia que ordenó reliquidar el valor de la mesada pensional de los ex trabajadores incluyendo nuevos factores al IBL, no determinó de manera expresa obligación en contra del DAS EN SUPRESIÓN, **esto no impide que la UGPP pueda y deba adelantar acciones tendientes a obtener el pago de lo que, como consecuencia de dichas providencias, que adeudaría el empleador por concepto de aporte patronal al sistema de pensiones, máxime cuando en la parte considerativa del fallo facultó a la UGPP a realizar los descuentos correspondientes a los aportes no efectuados.**

Es de indicar que al respecto existen pronunciamientos al respecto por parte del H. Consejo de Estado; dichos pronunciamientos son:

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, radicado número: 15001-23-33-000-2013-00785-01(4054-14) decisión del 1 de agosto de 2016.

Consejo de Estado, Sección segunda, Subsección A radicado 201000014011849-13.

Consejo de Estado, Sección segunda, Subsección A radicado 250002325000201101350-01 1453 2013.

Consejo de Estado, Sección segunda, Subsección A radicado 25000232500020110010200 2076-13.

Consejo de Estado, Sección segunda, Subsección A radicado 25000-23-25-000-011-00709-012060-13.

En suma y contrario a lo manifestado por la FIDUPREVISORA S.A. quien actúa en DEFENSA JURÍDICA DEL EXTINTO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD (DAS) Y SU FONDO ROTATORIO independientemente de que la

entidad no fuera vinculada al proceso de reliquidación pensional y contra ella no exista orden expresa de una autoridad judicial, la UGPP está facultada para efectuar el cobro de los aportes al sistema de pensión que no se hubieren efectuado durante la relación laboral con los ex trabajadores.

Resulta sumamente pertinente poner de presente que además de lo anterior, a la FIDUCIARIA S.A. se le concedieron todos los recursos administrativos para ejercer las garantías reconocidas por el ordenamiento jurídico colombiano. No puede pretender la parte accionante hacer ver que al ser negativa la respuesta a sus requerimientos en los recursos entonces se desconocen sus derechos de audiencia y defensa, **sus alegaciones fueron conocidas en su debido momento, y a las mismas se les dio respuesta de fondo, amplia y suficiente respecto a la improcedencia de las mismas.**

Pretende la accionante a través de sus argumentaciones desconocer una obligación originada en el derecho fundamental a la seguridad social de un ex trabajador, permitiendo que se haga el cobro al trabajador, pero buscando evitar el cumplir con sus cargas como empleador.

#### **RESPECTO A LA SUPUESTA EXPEDICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO CON INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBERÍA FUNDARSE, Y LA SUPUESTA FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO EXPUESTA POR EL DEMANDANTE**

Es de resaltar que el cobro lo hizo mi representada dando cumplimiento a un fallo judicial, mediante el cual se ordenó la reliquidación de la pensión a la causante, con la inclusión de nuevos factores sobre los cuales no se hicieron descuentos a pensión y en razón a las siguientes fundamentaciones:

**“ARTÍCULO. 17.- Modificado por el art. 4, Ley 797 de 2003 Obligatoriedad de las cotizaciones. Durante la vigencia de la relación laboral deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados y empleadores, con base en el salario que aquéllos devenguen (...).”**

**“ARTÍCULO. 18.- Base de cotización de los trabajadores dependientes de los sectores privado y público. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual (...)**

*(...) El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público será el que se señale, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992.”*

*“(...) Acto Legislativo 01 de 2005. Artículo 1º. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política: (...).*

*Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión (...).”*

Así mismo, los aportes deben efectuarse de conformidad a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 100 de 1993, el cual determina la manera como se deben realizar los descuentos por aportes año por año, con su respectivo porcentaje, tanto para el trabajador como para el empleador, operación que debe hacerse mensualmente teniendo en cuenta que los valores se perciben y se cotizan de manera mensual, y que en este caso, en un primer momento se efectuó sobre los indicados en el Decreto 1158 de 1994, como se explicó anteriormente.

Igualmente se debe tener en cuenta lo señalado en el artículo 22 de la Ley 100 de 1993, que indica:

**“(...) 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. De manera tal que el reconocimiento de la pensión realizado por mi representada depende directamente de la liquidación de los aportes a la misma por parte del empleador, generándose un perjuicio económico a mi representada al tener que cancelar sumas sobre las cuales nunca recibió aportes.”*

El artículo 24 de la Ley 100 de 1993, por su parte dispone:

**“ARTÍCULO 24. ACCIONES DE COBRO. Corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo.”**

Respecto al cobro de los factores dejados de pagar por el empleador, el Honorable Consejo de Estado, en su Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, radicado bajo el número: 15001-23-33-000-2013-00785-01(4054-14) decisión del 1 de agosto de 2016, señaló:

*<<(...) En materia de obligaciones de aportes pensionales, le asiste la obligación al empleador de realizar el pago oportuno de los aportes por concepto de seguridad social a las entidades administradoras, tanto de los que están a su cargo como en cabeza del trabajador; lo anterior de conformidad con el artículo 22 de la Ley 100 de 23 de diciembre de 1993<sup>1</sup>*

*El incumplimiento de dicha obligación le genera intereses moratorios, los cuales se abonarán en el fondo correspondiente o en las cuentas individuales de ahorro pensional, lo anterior de conformidad con el artículo 23 ejúsdem.”*

Por otra parte, el artículo 24 de la Ley 100 de 23 de diciembre de 1993, señala:

**“[...] ACCIONES DE COBRO. Corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo [...].”**

<sup>1</sup> “[...] 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 decir, frente al incumplimiento de las obligaciones del empleador, son las entidades administradoras las obligadas de requerirlo para que realice el pago de los aportes o lo haga de manera correcta e iniciar las acciones de cobro correspondiente y proceder en debida forma a liquidar y reconocer la pensión respectiva<sup>2</sup>, sin que ello pueda influir en el derecho al reconocimiento pensional y su régimen, derechos de estirpe legal conforme las obligaciones del administrador del régimen, tal como lo señala Corte Constitucional en sentencia C-177 de 1998<sup>3</sup> al señalar.

[...] En otras palabras, la ley atribuye de manera expresa a las entidades administradoras de pensiones, la facultad de exigirle al empleador moroso el pago de los aportes imponiendo las sanciones establecidas sin que sea posible que dichas entidades aleguen a su favor su propia negligencia en la implementación de esa competencia. Siendo así, la mora del empleador en el pago de aportes de pensiones no es válida como justificación legal para negar el reconocimiento de la pensión de vejez. (...) En conclusión, **la regla jurisprudencial en esta materia indica que el trabajador no tiene porqué asumir la mora del empleador en el pago de aportes ni la ineficiencia de la administración en el cobro de los mismos [...]**

Conforme con lo anterior, los fondos administradores de pensiones tienen la potestad de cobrar los aportes al SGSSP dejados de realizar por el empleador, para el caso, **la UGPP es la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las contribuciones al Sistema de Protección Social.**

Ahora bien, el Decreto 1158 de 1994 estableció los factores salariales que son base de liquidación para las prestaciones de los empleados del sector público de la siguiente forma:

**"ARTICULO 1o.** El artículo 6o del Decreto 691 de 1994, quedará así: "Base de Cotización".

El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:

- a) La asignación básica mensual;
- b) Los gastos de representación;
- c) La prima técnica, cuando sea factor de salario;
- d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario.
- e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;
- f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna;
- g) La bonificación por servicios prestados;"

Así las cosas, determinándose el ingreso base de cotización (IBC) se establecen los factores salariales sobre los cuales se efectuaron aportes, que son los determinados en el Decreto 1158 de 1994, y aquellos sobre los que no se efectuaron aportes, teniendo en cuenta estos últimos valores nos remitiremos en principio a los precitados artículos 17 y 18 de la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 737 de 2003 y el igualmente precitado Acto Legislativo 01 de 2005.

Por lo anterior, mi representada mediante la Resolución No. RDP 033464 del 14 de agosto de 2015, por medio de la cual se reliquidó la pensión a la señora AURA ROSA CHAPARRO y ordenó descontar o realizar el cobro de los aportes a pensión no efectuados por al demandante PAP-DAS FIDUPREVISORA, correspondientes a los factores salariales que no se encuentran contemplados en el Decreto 1158 de 1994, toda vez que tanto el empleador como el trabajador pensionado deben asumir dichos descuentos, de conformidad con las normas antes expuestas y en cumplimiento de la orden judicial dada por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE de fecha 30 de abril de 2015 que modificó, adicionó y confirmó la sentencia del JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE YOPAL SISTEMA ORAL de fecha 08 de septiembre de 2014, por lo que el acto acusado estaría ajustado a derecho.

## CONCLUSIONES

Encuentra esta defensa que el acto administrativo objeto de controversia es producto de una correcta y sistemática aplicación del ordenamiento jurídico colombiano, así como se encuentra que la motivación del acto atiende al respeto del principio de habilitación legal, manifestación del principio de legalidad, en la medida en que el cobro realizado por mi representada atiende única y exclusivamente a una de las funciones que el ordenamiento le ha reconocido a la UGPP.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, consagra la facultad de cobro en cabeza de las entidades administradoras de los distintos regímenes de seguridad social. Al respecto la Corte Constitucional ha expresado sobre la norma legal precitada lo siguiente:

*"(...) Cuando el empleador no traslada los aportes a la entidad de seguridad social, ésta última tiene el deber de cobrar los dineros adeudados por el empleador moroso a través de los mecanismos jurídicos establecidos en la Ley. [...]*

*En la medida en que se trata de dineros del sistema, la ley establece una serie de mecanismos jurídicos para perseguir las obligaciones que presenten mora en el traslado de los aportes del régimen de seguridad en pensiones, y que se encuentran consagrados en los artículos 23 y 24 de la ley 100 de 1993 referidos a la sanción por mora y la obligación de cobro contra el empleador. [...]*

*En otras palabras, **la ley atribuye de manera expresa a las entidades administradoras de pensiones, la facultad de exigirle al empleador moroso el pago de los aportes imponiendo las sanciones establecidas sin que sea posible que dichas entidades aleguen a su favor su propia negligencia en la implementación de esa competencia (...)**" (T-362 de 2011)*

De las consideraciones de la Honorable Corte Constitucional se dispone que las entidades administradoras del sistema de seguridad social no solo están facultadas por la ley (artículo 23 y 24 de la Ley 100 de 1993) para llevar a cabo el cobro de los aportes obligatorios dejados de realizar por parte de los empleadores, sino que se encuentran en el deber legal de hacerlo.

En relación con la obligación de adelantar las acciones de cobro de las contribuciones al sistema de protección social, la Ley 1607 de 2012 en su artículo 178 dispuso:

**"ARTÍCULO 178. COMPETENCIA PARA LA DETERMINACIÓN Y EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.** La UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.

<sup>2</sup> <<Al respecto ver entre otras, la sentencia de la Corte Constitucional T-362 de 2011, en la cual se indica "Cuando el empleador no traslada los aportes a la entidad de seguridad social, ésta última tiene el deber de cobrar los dineros adeudados por el empleador moroso a través de los mecanismos jurídicos establecidos en la Ley.">>

<sup>3</sup> "Sentencia del 4 de mayo de 1998, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero"

**PARÁGRAFO 1o.** Las administradoras del Sistema de la Protección Social continuarán adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para tal efecto las administradoras estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP. La UGPP conserva la facultad de adelantar el cobro sobre aquellos casos que considere conveniente adelantarlos directamente y de forma preferente, sin que esto implique que las administradoras se eximan de las responsabilidades fijadas legalmente por la omisión en el cobro de los aportes (...)"

De acuerdo con la norma trascrita, se colige que la UGPP es la entidad legalmente encargada de realizar el cobro de los pagos que hayan omitido o pagado inexactamente tanto empleadores como trabajadores, sin que para ello sea necesario agotar una etapa inicial de cobro persuasivo ni autorización de alguna otra entidad del Estado.

Teniendo en cuenta lo expuesto, **está probado que mi representada UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP está facultada legalmente para iniciar las acciones de cobro por los aportes al sistema de pensiones que en su momento no realizara el EXTINTO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDADES.**

#### ➤ DEBER DE CORRELACIÓN Y PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERO

##### Deber de correlación – Antecedentes normativos en Colombia

Ante de la Ley 100 artículo 99 del Decreto 1848 de 1969. Primer antecedente normativo donde se plasma la obligación de compensación al existir un equilibrio entre los aportes y la prestación a reconocer así:

**“ARTÍCULO 99.- Deducciones por aportes que se adeuden. Cuando un empleado oficial tenga derecho a una determinada prestación por la cual deba responder una entidad de previsión social y no haya pagado en todo o en parte los aportes correspondientes, la entidad al hacer el reconocimiento respectivo descontará el valor de los aportes, que se liquidarán con base en los diferentes salarios percibidos por el empleado en el respectivo tiempo de servicio.”**

La Ley 33 de 1985, incluye un criterio de correspondencia o correlación entre los aportes y la liquidación de la pensión en el aparte final del art. 3 cuando señala: **“En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes.”** A partir de la vigencia del SGP Ley 100 se concibe y establece con más claridad el deber de correlación estructurando el sistema de manera más organizada y buscando su estabilidad financiera así: Artículo 15 y 18 de la Ley 100 de 1993.

Desarrolla la correlación entre lo devengado por el trabajador y el ICB y a su vez la relación directa entre el ICB con el IBL que sirve para el cálculo del monto pensional. Art. 15 establece: **“El ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado.”**, por su parte el artículo 18 dispuso: **“En todo caso, el monto de la cotización mantendrá siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión.”**

A su vez en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993 hacen alusión al ingreso base de liquidación como el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado.

Decreto 1158 de 1994 establece factores de cotización. La Ley 797 de 2003 y el artículo 3 del Decreto 510 de 2003 afianzaron y mantuvieron la aplicación del deber de correlación.

##### Del principio de sostenibilidad financiera

Posteriormente este deber se consagra incluso constitucionalmente al ser introducido por el Artículo 48 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005 donde se eleva a rango constitucional el principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones cuando señala: **“El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional”** y en el párrafo siguiente estableció: **“Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”**.

Además, está el criterio de sostenibilidad fiscal en el Acto Legislativo 03 de 2011 que de manera general se estableció este criterio como principio orientador de las decisiones y actuaciones de todas las Ramas del Poder Público.

#### DEBER DE CORRELACIÓN ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES EN COLOMBIA

El Consejo de Estado – Sección Segunda – mediante sentencia del 4 de agosto de 2010 radicado 25000-23-25-000-2006-07509-01 señala a propósito de las reliquidaciones donde se ordena la inclusión de factores sobre los cuales no se hicieron aportes que al momento del incremento pensional la entidad de previsión tiene la obligación de hacer los descuentos correspondientes a las cotizaciones por el factor o factores incluidos y no cotizados así: **“Si el querer del legislador consiste en que las pensiones se liquiden tomando como base los factores sobre los cuales se han efectuado aportes a la seguridad social no puede concluirse que, automáticamente, los factores que no han sido objeto de las deducciones de Ley deban ser excluidos del ingreso base de liquidación pensional, pues siempre es posible ordenar el descuento que por dicho concepto haya lugar. En este orden de ideas, la protección al erario público es un principio que debe armonizarse con los derechos laborales, a los cuales la Constitución Política les da especial importancia, de esta manera se logra efectivizar ambos mandatos sin necesidad de restringir excesivamente ninguno de ellos, toda vez que, como ha quedado expuesto ambos deben coexistir dentro del Estado Social de Derecho.”<sup>4</sup>**

En desarrollo del principio de sostenibilidad Financiera del acto legislativo 01 de 2005 es menester también aludir a la Sentencia del Consejo de Estado M.P. Gerardo Arenas Monsalve, expediente 105207 que frente a los argumentos en la materia señala: **“En cuanto a los aportes cabe que en virtud de la estipulación final del artículo 1 de la Ley 62 de 1985 la liquidación base de la pensión debe estar de acuerdo con los factores que hayan servido de base para calcular los aportes. Regla general a la que están obligados todos los servidores públicos aún para los empleados de régimen especial como los de la de la Contraloría General de la República en el sentido de pagar los respectivos aportes de todos los rubros que según la ley deben constituir factor de liquidación pensional. Lo anterior significa que si no han sido objeto de descuento ello no da lugar a su exclusión sino a que al momento del reconocimiento la entidad de previsión social efectúe los descuentos pertinentes.**

De otro lado se comparte la decisión del Tribunal en cuanto orden el descuento de los aportes correspondientes a los factores salariales cuya inclusión se ordena y sobre los cuales no se haya efectuado la deducción legal. Esta tesis ha sido sostenida en otras oportunidades por esta corporación y se ha reiterado en las consideraciones de la presente sentencia en el sentido que la referida omisión por parte de la administración **no impide el reconocimiento de dichos conceptos para efectos**

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Consejero Ponente Dr. VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA Radicación número: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09), sentencia del 4 de Agosto de 2010.

**pensionales toda vez que aquellos pueden ser descontados por la entidad cuando se haga el reconocimiento prestacional (...)**

Otros fallos como el del 22 de noviembre de 2012 Consejo de Estado Sección Segunda Subsección "A" Consejero Ponente Dr. Luis Rafael Vergara Quintero Exp Rad: 76001-23-31-000-2009-00241-01 1079-11 expuso que con fundamento en el principio de sostenibilidad financiera general de pensiones de la suma que se debe ordenar hacer los descuentos sobre los factores respecto de los cuales no se hicieron aportes al Sistema ello por cuanto 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 factores con que cuenta y efectuó el trabajador durante su vida laboral, señalando así:

*"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. En las anteriores condiciones, se ordenará adicionar en tal sentido la providencia recurrida."** (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero Ponente Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, Radicación número: 76001-23-31-000-2009-00241-01(1079-11) del 22 de noviembre de 2012)

También el Consejo de Estado en sentencia del 24 de enero de 2013, Consejero Ponente Dr. Gerardo Arenas Monsalve Rad: 25000-23-25-000-2009-00515-01 0305-2012 señaló que de no haber sido cancelados los aportes sobre todos los rubros que según la ley deben constituir factor de liquidación pensional ello no da lugar a su exclusión sin que al momento del reconocimiento la entidad de previsión social efectuó los descuentos pertinentes.

*"Finalmente, en cuanto a los aportes, cabe decir, que en virtud de la estipulación final del artículo 1 de la Ley 62 de 1985, la liquidación de la pensión debe estar de acuerdo con los factores que hayan servido de base para calcular los aportes. Regla general a la que están obligados todos los servidores públicos, aún para los empleados de régimen especial como los de la Contraloría General de la República, en el sentido de pagar los respectivos aportes sobre todos los rubros que según la ley deben constituir factor de liquidación pensional. Lo anterior significa, que, si no han sido objeto de descuento, ello no da lugar a su exclusión, sino a que, al momento del reconocimiento, la entidad de previsión social efectúe los descuentos pertinentes.*

*Tal ha sido la filosofía del Legislador, que actualmente se ha elevado a rango constitucional a través del Acto Legislativo 1 de 2005, en el sentido de establecer que para efectos de la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Máxima que implica a partir del año de 2005 que sobre todos los factores que constituyen base para liquidar la pensión deban realizarse los respectivos aportes, en aras de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional."* (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", Consejero Ponente Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Radicación número: 25000-23-25-000-2009-00515-01(0305-12) del 24 de enero de 2013).

En el mismo sentido la Corte Constitucional ha reconocido y aplicado el deber de correlación aspecto que fue desarrollado a propósito del caso específico de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores entidad que tenía una norma que le permitía realizar las cotizaciones de empleados del exterior planta externa teniendo en cuenta la equivalencia del sueldo establecido para su cargo en la planta interna por lo que su pensión se calculaba con los sueldos de la equivalencia y no los reales. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional en sentencias C-173 de 2004 reiterada por la sentencias C-135 de 2005, T-1016 de 2000, T-534 de 2001, T-1022 de 2002, T-083 de 2005, T-555 de 2005 entre otras establecieron un precedente obligatorio en el sentido de indicar que las normas que permitan la cotización con equivalencias de sueldos diferentes a los realmente devengados son violatorias al principio de igualdad puesto que el salario devengado la cotización y el cálculo de la pensión debe tener una relación directa razón por la cual declaro exequibles dichas normas.

En ese sentido la Corte reconoce un deber de correlación o relación directamente proporcional entre el salario real factores salariales con incidencia pensional cotización y el monto o cálculo de la pensión.

#### **CONCLUSIONES**

Conforme a la normatividad y la jurisprudencia anteriormente citada es jurídicamente viable realizar el cobro de aportes pensionales por factores insolutos que no hicieron parte del IBC en su momento o sobre las diferencias de aportes entre lo cotizado y lo que efectivamente debía cotizar cuando exista una reliquidación por vía judicial o conciliatoria teniendo en cuenta que debe existir una correlación entre el IBC y el IBL, pese a que las entidades hayan actuado conforme a la normatividad vigente que establezca los factores sobre los cuales se deba cotizar, al existir una reliquidación que incluyan factores salariales distintos a los cotizados se genera un desequilibrio que debe ser nivelado a través del cobro de la diferencia de la cotización.

#### **NOTIFICACIONES**

El suscrito apoderado en la secretaria del Despacho o en la Calle 17 No. 8-49 Ofc. 507, de Bogotá D.C.  
Correo: [jcamacho@ugpp.gov.co](mailto:jcamacho@ugpp.gov.co)  
Teléfono: [571 7355718](tel:5717355718)

La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP en la Avenida Carrera 68 No. 13 – 37, de Bogotá D.C.  
Correo: [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co)  
Teléfono: [571 4237300](tel:5714237300)

Cordialmente,



**JORGE FERNANDO CAMACHO ROMERO**  
C.C. 79.949.833 de Bogotá  
T.P. 132.448 del C.S.J.