

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., 18 de Julio 2019

Auto Sustanciación No.: 4

Expediente: 110013335-017-2019-00300 – 00
Medio de Control: Ejecutivo
Demandante: Ana María Cárdenas Caicedo
Demandado: UGPP
Asunto: Niega mandamiento de pago

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la demanda ejecutiva de la referencia, en donde se pretende previo los siguientes:

Antecedentes

La señora Ana María Cárdenas Caicedo a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control ejecutivo, demanda a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales - UGPP en procura de que se libre mandamiento de pago por la suma superior a \$13'394.345 "...por concepto de diferencias pensionales liquidadas y no pagadas desde el 19 de junio de 2.002 pero con efectos fiscales a partir del 22 de diciembre de 2.008 (fecha de los efectos fiscales decretados por prescripción trienal según el fallo) al 28 de julio de 2017, que por motivo de un descuento unilateral realizado por la UGPP por mayor valor por concepto de Aportes Pensionales, ocasiona un saldo pendiente por cancelar por mesadas atrasadas totales resultantes de la reliquidación ordenada en las decisiones judiciales..." (fl.7).

La obligación discutida es determinada en la sentencia del 13 de febrero de 2015 proferida por este Despacho, confirmada por la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 13 de agosto de 2015 (fls.19-35).

La demanda fue radicada el día 18 de julio de 2019 en el Centro de Servicios Administrativos de los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C. y repartida a este Juzgado Administrativo, quien fue el juez de conocimiento de la nulidad, el 25 de julio de 2019 (fls.1, 61).

Consideraciones

1.- De conformidad con el artículo 422 del Código General del Proceso, "*Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia y los demás documentos que señale la ley...*".

2.- Es necesario exponer que de acuerdo a la normatividad vigente y la reiterada Jurisprudencia del Consejo de Estado: "*En cuanto al punto relacionado con la competencia, en ambos casos la ejecución debe tramitarla el juez que conoció el proceso en primera instancia, así este no haya proferido la sentencia de condena; lo anterior, con el fin de preservar los objetivos perseguidos con el factor de conexidad ya analizado.*"¹

¹ Consejo de Estado, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez, sentencia del veinticinco de julio de dos mil dieciséis, Radicación: 11001-03-25-000-2014-01534 00, Número Interno: 4935-2014, Medio de control: Demanda Ejecutiva, Actor: José Aristides Pérez Bautista, Demandado: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, Auto interlocutorio I.J. O-001-2016

3.- Son atribuciones conferidas a la UGPP las establecidas por los artículos 156² de la Ley 1151 de 2006 y 178³ de la Ley 1607 de 2012, relativas a las obligaciones pensionales y las contribuciones parafiscales.

El mencionado artículo 178, fue reglamentado por el Decreto 3033 de 27 de diciembre de 2013⁴, que dispuso:

*“...Artículo 2°. Control a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social por parte de la UGPP. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) efectuará las labores de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social, en los casos de omisión, inexactitud y mora por acción preferente.
Cuando la UGPP adelante un proceso de determinación de obligaciones parafiscales y detecte omisión, inexactitud y mora en el pago de los aportes al Sistema de la Protección Social, la entidad asumirá la gestión integral de determinación y cobro de los valores adeudados al sistema”. (Subrayas propias).*

Por su parte, el artículo 313⁵ de la Ley 1819 de 2016 señala que es a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a la que le corresponde conocer de las controversias que se susciten respecto de las actuaciones administrativas expedidas por la UGPP en relación con las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, con lo que cualquier posible conflicto de jurisdicciones que se pudiera promover, quedó resuelto por el legislador.

4.- En la sentencia del 13 de febrero de 2015 dictada por este Juzgado se consignó en su parte motiva un acápite correspondiente a “*Procedencia de descuentos sobre factores no cotizados*” en virtud del principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones contemplado en el Acto Legislativo N.º 1 de 2005⁶, advirtiendo que se debía tener en cuenta lo señalado por el Consejo de Estado en la sentencia del 9 de abril de 2014 radicado interno 1849-13 MP. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren⁷ (fl.24 vto.).

² **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:*

(...)

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.*

³ **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.*

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.*

⁴ *“Por el cual se reglamentan los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones”.*

⁵ **Artículo 313.** *Competencia de las actuaciones tributarias de la UGPP. Las controversias que se susciten respecto de las actuaciones administrativas expedidas por la UGPP en relación con las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, continuarán tramitándose ante la jurisdicción contencioso administrativa.*

⁶ *“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”.*

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, sentencia del nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014), Radicación número: 25000-23-25-000-2010-00014-01(1849-13), Actor: José de Jesús Gossain Abdallah, Demandado: Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE En Liquidación, hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, la cual al respecto señaló: *“Por ello, siendo consecuentes con el anterior propósito y teniendo en cuenta que eventualmente, en casos como el sub examine, los aportes sobre la totalidad de los factores que legalmente constituyen factor salarial para efectos pensionales, no se realizaron durante la vida laboral del actor desde el momento de su causación, para esta Sala resulta necesario que los valores a retener y/o deducir, de aquellos sobre los que no se cotizó y que se tendrán en cuenta para reliquidar la pensión del accionante, sean actualizados a valor presente a través del ejercicio que realice un actuario, de suerte que se tenga una cifra real de lo que le corresponde sufragar al empleador y al actor (pudiendo repetir contra el primero para obtener su pago y determinando el valor a descontar de la pensión del segundo), de lo contrario se trataría de sumas depreciadas, que en vez de coadyuvar a la sostenibilidad fiscal en materia pensional, ahondarían la problemática. Ahora bien, en lo que concierne a la deuda a cargo de la parte actora, la entidad demandada procederá a realizar los descuentos sobre el valor del retroactivo producto del reconocimiento del mayor valor derivado de la reliquidación*

Expresamente en su resuelve aparto un numeral para ordenar: "**QUINTO.- ORDENAR que sobre los factores respecto de los cuales no se hayan realizado los descuentos se hagan deducciones de ley para seguridad social en los términos que se han indicado en esta sentencia.**" (fl.25 vto.); disposición confirmada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 13 de agosto de 2015 (fl.27-35).

Caso concreto

La señora Ana María Cárdenas Caicedo, aunque afirma promover demanda ejecutiva tomando como base la sentencia de nulidad y restablecimiento proferida por este Juzgado alegando inicialmente el no pago de diferencias de mesadas pensionales conforme lo ordenado, se observa que en el numeral octavo de los hechos sostiene que la UGPP mediante Resolución No. RDP 019274 del 10 de mayo de 2017 dio cumplimiento a lo ordenado por la Justicia Contencioso Administrativa.

De acuerdo con el libelo se constata que efectivamente, la accionada UGPP a través de la resolución citada en precedencia reliquidó la pensión de vejez que ostenta la señora Cárdenas Caicedo en cumplimiento de un fallo judicial bajo los parámetros del mismo, aumentando la cuantía de la mesada pensional, y contempló la deducción de una suma por concepto de aportes para pensión no efectuados sobre los factores de salario incluidos en el reajuste.

Que al momento de proceder al pago la UGPP efectivamente descontó el valor liquidado en la resolución equivalente a \$13'759.879 como se evidencia en el desprendible de pagos de Bancolombia a folio 42.

En razón al anterior descuento el apoderado demandante en nombre de la señora Ana María Cárdenas Caicedo presentó ante la UGPP con número de radicación 2019500501843042, petición para que se le expidiera copia de la liquidación detallada de pagos realizados con ocasión de la Resolución No. RDP 019274 del 10 de mayo de 2017 y de los soportes que sirvieron de base para efectuar la liquidación de los descuentos por aportes para pensión (fl.43).

La UGPP dio respuesta al demandante el 18 de junio de 2019 informando la formula y metodología empleada con el fin de determinar el valor del aporte pensional a cargo del trabajador actualizado con respecto a lo no cotizado e incluido en la reliquidación, correspondiente al cálculo actuarial (fls.44-53).

Es de subrayar que los aportes sobre la totalidad de los factores que legalmente constituyen factor salarial para efectos pensionales, no se realizaron durante la vida laboral del actor desde el momento de su causación, es una OBLIGACIÓN LEGAL, por lo que, en palabras del Consejo de Estado⁸, resulta necesario que los valores a retener y/o deducir, es decir, aquellos sobre los que no se cotizó y que se tendrán en cuenta para reliquidar la pensión del accionante, sean actualizados a valor presente a través del ejercicio que realice un actuario, de suerte que se tenga una cifra real de lo que le corresponde sufragar al empleador y al actor⁹, de lo contrario se trataría de sumas depreciadas, que en vez de coadyuvar a la sostenibilidad fiscal en materia pensional, ahondarían la problemática¹⁰.

En tal virtud, en el asunto objeto de controversia entre la ejecutante y la entidad administradora sobre aportes parafiscales¹¹, no se sustenta en incumplimiento de la sentencia proferida por este Despacho,

pensional con la inclusión de los nuevos factores; y si con ello no se satisficiera la totalidad de la deuda que al demandante le corresponde, se efectuarán una serie de descuentos mensuales, iguales, hasta completar el capital adeudado."

⁸ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil quince (2015). Radicación número: 25000-23-42-000-2012-00641-01(4521-13) Actor: Gustavo Camargo Rincón Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

⁹ En tal caso podrá repetir contra el primero para obtener su pago y determinando el valor a descontar de la pensión del segundo.

¹⁰ Por lo anterior, es que en las sentencias el Consejo de Estado ha determinado que, en lo que concierne a la deuda a cargo de la parte actora, la entidad demandada procederá a realizar los descuentos sobre la cuantía del retroactivo producto del reconocimiento del mayor valor derivado de la reliquidación pensional con la inclusión de los nuevos factores, y si con ello no se satisficiera la totalidad de la deuda que al demandante le corresponde, se efectuarán una serie de descuentos mensuales, iguales, hasta completar el capital adeudado. Estos descuentos deberán ser acordes con las circunstancias y condiciones económicas del actor, dada la suma de su pensión; esto a efectos de no causar traumatismo a su ingreso monetario, y en consecuencia, a su manutención y la de quienes de él dependen económicamente.

¹¹ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-155 de 24 de febrero de 2004, Magistrado ponente: Álvaro Tasio Galvis, consideró "... Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud como en pensiones, llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la

pues, contrario a ello, la entidad cumplió con la misma al efectuar la reliquidación pensional incluyendo los factores salariales ordenados en el numeral tercero del resuelve de la misma¹² aumentando así la mesada pensional, por lo que el objeto de la Litis no radica en diferencias surgidas en razón de la liquidación de factores reliquidados por la sentencia o por el pago de intereses moratorios por el retardo en el cumplimiento de la misma, los cuales acepta como cumplidos el ejecutante pues no formula tacha alguna contra ellos, sino en divergencias surgidas entre las partes, una en calidad de administradora de los derechos pensionales del afiliado y el cotizante, por el descuento de los aportes a seguridad social en pensiones, que de acuerdo con la sentencia base del recaudo, no fue tampoco objeto de discusión para el demandante quien no formulo objeción alguna al no elevar apelación contra todo lo decidido en la sentencia de primera instancia por este Juzgado (fl.29).

Destacándose finalmente que según los parámetros informados por la UGPP para la liquidación de los aportes, esta entidad según lo expresamente ordenado en la sentencia de primera instancia, realizó el ejercicio a través de un actuario.

Así las cosas, este Despacho considera procedente negar el mandamiento de pago, por cuanto, de la sentencia del 13 de febrero de 2015 proferida por este Despacho, confirmada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 13 de agosto de 2015 (fls.19-35), y los demás documentos aportados con la demanda, no se presenta una obligación CLARA, EXPRESA y actualmente EXIGIBLE, contrario sensu, se acredita el cumplimiento por parte de la UGPP a través de la Resolución No. RDP 019274 del 10 de mayo de 2017, de lo allí dispuesto, situación que es aceptada por el ejecutante.

En mérito de lo anterior, la **Juez Diecisiete (17) Administrativo de Bogotá, D.C.**,

RESUELVE:

PRIMERO.- NEGAR el mandamiento de pago de acuerdo con lo expresado en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- En firme esta providencia, **DEVUÉLVANSE** los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, y **ARCHÍVENSE** las presentes diligencias dejando la respectiva constancia en el Sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
JUEZ

26

<p>JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA</p> <p>Por anotación en ESTADO notifico a las partes de la providencia anterior hoy a las 8:00am.</p> <p>2019</p> <p> KARENTH ADRIANA DAZA GÓMEZ SECRETARIA</p>

soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones." (subrayado fuera de texto).

¹² **TERCERO.-** Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad y a título de restablecimiento del derecho. **ORDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP a REAJUSTAR** la mesada pensional de jubilación de que es titular la demandante, para lo cual deberá incluir, a partir de la fecha de causación del derecho, esto es, el día **19 de junio de 2002**, en el ingreso base de liquidación además del sueldo básico antigüedad y bonificación por servicios. **los siguientes factores: 1/12 de la prima de servicios, 1/12 de la prima de navidad, 1/12 de la prima de vacaciones, auxilio de transporte y subsidio de alimentación**, los que también deberán actualizarse a la fecha de causación del derecho, de tal manera que el ingreso base de liquidación refleje el 75% del promedio mensual de los factores de salario devengados durante el último año de servicios, esto es **27 de abril de 1992 al 26 de abril de 1993**.