JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D. C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

Expediente:	**110013335026 2016-00347-00**
Accionante:	**María Victoria Patricia Villegas González**
Demandado:	**Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Ugpp**
Medio de control:	**Nulidad y restablecimiento del derecho**

Antecedentes

a. Fundamentos de hecho

El apoderado de la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Ugpp,** mediante escrito presentado ante la Oficina de Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos el 26 de abril de 2017, presentó solicitud de llamamiento en garantía dentro del presente asunto.

Manifiesta el togado que el **Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX**, debe intervenir en calidad de llamado en garantía.

Asegura que la parte demandante laboró para el llamado en garantía, y como consecuencia de la relación laboral existente entre el empleador y el trabajador, le correspondía realizar los aportes a la Caja Nacional de Previsión Social EICE (Hoy liquidada).

Que la Caja Nacional de Previsión Social EICE (Hoy liquidada), reconoció la pensión de jubilación a la parte demandante, la cual fue liquidada teniendo en cuenta los factores salariales sobre los cuales el empleador realizó los aportes.

La parte demandante solicitó la reliquidación de su pensión al considerar que en la misma no se tuvieron en cuenta todos los factores salariales conforme se expresa en la demanda.

Que el llamando en garantía, en virtud del artículo 22 de la Ley 100 de 1993, es el responsable del pago de su aporte y del aporte de los trabajadores a su servicio, por consiguiente a CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN le correspondía exclusivamente reconocer la pensión de

jubilación según los aportes que efectuó el empleador, en el caso en concreto los aportes no se realizaron.

b. Formulación de las pretensiones del llamamiento en garantía

El apoderado de la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Ugpp,** solicita lo siguiente:

> *"1. Que se vincule al proceso de la referencia a el llamado en garantía, empleadores de la parte actora, pues tal como se dijo en el hecho quinto del presente llamamiento, mi representada no puede verse obligada a reliquidar pensiones o reconocer prestaciones con fundamento en factores salariales por los cuales no se realizaron aportes.*
>
> *2. Se declare la responsabilidad del llamado en garantía, por el no pago de los aportes en pensión descontados a la parte demandante que constituyen factor salarial para la reliquidación pensional.*
>
> *3. Que se condene al llamado en garantía a cancelar los aportes en pensión que no se efectuaron por parte del empleador a CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN."*[1]

c. Fundamentos de derecho

Se expone que en aplicación de lo dispuesto en los artículos 17 (Obligatoriedad de las cotizaciones) y 22 (Obligación del empleador de efectuar el pago del monto de las cotizaciones obligatorias) de la Ley 100 de 1993, el **Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX**, tiene la obligación legal y reglamentaria de pagar los aportes para pensión de jubilación, por lo contrario si no se efectúan dichos aportes para la pensión de jubilación deberán responder pecuniariamente por ellos, en los porcentajes establecidos por la Ley, un porcentaje equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) a cargo del empleador y un veinticinco por ciento (25%) restante a cargo del trabajador.

Que la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Ugpp,** solo se encarga de reconocer las pensiones conforme a lo determinado por las leyes y a las cotizaciones hechas por el empleador, sin otorgar extrapetita alguna no realizada, e inclusive el pago de los intereses

[1] Folio 130 del cuaderno principal.

moratorios, sin perjuicio de la imposición de multas de conformidad con lo ordenado en el artículo 5° de la Ley 828 de 2003.

Destaca que hay una afectación al patrimonio de la demandada, pues se está reclamando el pago de unas sumas de dinero que no obran en el erario público de la entidad y deben ser pagados por el empleador quien es el obligado a cancelar los factores que por ley no reconoció la Caja Nacional de Previsión Social EICE (Hoy liquidada).

Adicionalmente refiere que debe tenerse en cuenta que con la liquidación pretendida por el demandante la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Ugpp,** debe igualmente establecerse que el trabajador debe pagar el 25% del porcentaje de los factores salariales cotizados por fuera del Decreto 1158 de 1994, como quiera que para dichos factores no se hicieron descuentos para aportes a pensión.

Para resolver, el Despacho procede a realizar las siguientes

Consideraciones

Dentro de las modalidades previstas en torno a la intervención de terceros, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció en el artículo 225 la figura del llamamiento en garantía. Dicho enunciado normativo establece:

> *"**Artículo 225. Llamamiento en garantía.** Quien afirme tener derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.*
>
> *El llamado, dentro del término de que disponga para responder el llamamiento que será de quince (15) días, podrá, a su vez, pedir la citación de un tercero en la misma forma que el demandante o el demandado.*
>
> *El escrito de llamamiento deberá contener los siguientes requisitos:*
>
> *1. El nombre del llamado y el de su representante si aquel no puede comparecer por sí al proceso.*
>
> *2. La indicación del domicilio del llamado, o en su defecto, de su residencia, y la de su habitación u oficina y los de su representante,*

según fuere el caso, o la manifestación de que se ignoran, lo último bajo juramento, que se entiende prestado por la sola presentación del escrito.

3. Los hechos en que se basa el llamamiento y los fundamentos de derecho que se invoquen.

4. La dirección de la oficina o habitación donde quien hace el llamamiento y su apoderado recibirán notificaciones personales. (...)"

Del análisis de la norma, se concluye que antecede al llamamiento en garantía, la existencia de un vínculo legal o contractual, respecto de quien se dice debe concurrir como tercero, en la reparación del perjuicio o el reembolso total o parcial derivado de la condena que se imponga en la sentencia.

El Consejo de Estado, se ha ocupado de estudiar esta figura y en ese sentido ha consolidado las consecuencias jurídicas del llamado en garantía en los siguientes términos:

"El llamamiento en garantía, como se ha manifestado en múltiples ocasiones, tiene ocurrencia cuando entre la parte o persona citada y la que hace el llamamiento existe una relación de orden legal o contractual, con el fin de que aquella pueda ser vinculada a las resultas del proceso para que en el caso en que efectivamente se declare la responsabilidad de la demandada, el juez decida sobre la relación sustancial existente entre el llamante y el llamado en garantía, cuestión que puede dar lugar a una de dos situaciones: a) concluir que el llamado en garantía no está obligado a responder, frente a lo cual se decidirá que no se le atribuye responsabilidad o b) concluir que le asiste razón al demandado frente a la obligación que tiene el llamado en garantía de reparar los perjuicios, caso en cual se debe determinar el alcance de su responsabilidad y el porcentaje de la condena que deberá restituir a la parte demandada con cargo a lo que ésta pague al demandante."[2]

Resulta relevante señalar que el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Ugpp, asignándole como función y competencia especial, el reconocimiento de derechos económicos de los trabajadores, tales como pensiones, bonos pensionales, auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del régimen de prima media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación.

---

[2] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto del 17 de julio del 2013 radicado No 201873773001-23-31-000-20120032 7-0146626. MP MAURICIO FAJARDO GOMEZ.

Es así que la accionante, solicitó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Ugpp, el reconocimiento, reliquidación y pago de la pensión de jubilación, teniendo como base todos los factores salariales percibidos en el último año de servicios.

La entidad estatal profirió decisiones administrativas de carácter definitivo, en virtud de las cuales reconoce la pensión de jubilación y reliquidada en cuanto al monto de la prestación (fl.2 a 8) siendo importante resaltar que en el marco del procedimiento administrativo no se aduce obligación alguna respecto de la persona jurídica de la cual se pretende se efectué el llamamiento en garantía.

Atendiendo la asignación de competencias, definida en la Ley, es preciso señalar que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Ugpp, es la única entidad llamada a efectuar el reconocimiento y pago de la pensión, aplicando la normatividad vigente y liquidando la prestación en debida forma.

Es así que el alcance del medio de control propuesto es la reliquidación de la pensión de jubilación, y no, si la entidad nominadora realizó las cotizaciones con destino al sistema de seguridad social; si bien en principio podría alegarse que existe una obligación de la entidad nominadora en realizar los descuentos en los demás factores salariales con destino a pensión como obligación consagrada en la ley, lo cierto es que el objeto de la litis es otro, en donde solo se discute la actuación administrativa adelantada ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

Dicha circunstancia puede ser ventilada dentro de otro proceso, pues en el fondo la solicitud de llamamiento lo que entraña es una verdadera pretensión que debe ser valorada por la autoridad judicial o administrativa competente, pero no corresponde a este asunto dicha determinación.

De lo anterior, los artículos 24 y 57 de la Ley 100 de 1993, establece lo siguiente:

> ***ARTICULO. 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.*
>
> ***ARTICULO. 57.-Cobro coactivo.*** *De conformidad con el artículo 79 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 112 de la Ley 6ª de 1992, las*

entidades administradoras del régimen de prima media con prestación definida podrán establecer el cobro coactivo, para hacer efectivos sus créditos.

De la misma manera, el artículo 2° del Decreto 2633 de 1994, que reglamentó las anteriores normas y regula el cobro por Jurisdicción Coactiva, manifiesta lo siguiente:

> ***Artículo 2°.-*** *Del procedimiento para constituir en mora al empleador. Vencidos los plazos señalados para efectuar las consignaciones respectivas por parte de los empleadores, la entidad administradora, mediante comunicación dirigida al empleador moroso lo requerirá, si dentro de los quince (15) días siguientes a dicho requerimiento el empleador no se ha pronunciado, se procederá a elaborar la liquidación, la cual presentará mérito ejecutivo de conformidad con el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.*

De acuerdo a lo anterior, es claro para éste Despacho que el legislador le dio las herramientas necesarias a las entidades de previsión social, para que mediante el ejercicio de la acción de cobro coactivo en sede judicial las promuevan, pues la liquidación en la cual la administradora de pensiones determine el valor adeudado por el empleador presta mérito ejecutivo. Razón por la cual, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Ugpp, podrá adelantar las respectivas acciones, de considerar que el **Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX** omitió el cumplimiento de la carga de realización de las cotizaciones por la integridad de los factores que constituyeran salario y que son soporte del reconocimiento pensional, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.

Así lo manifestó el H. Tribunal administrativo de Cundinamarca, Magistrado Ponente Beatriz Helena Amaya Escobar, que mediante auto de calenda 9 de agosto de 2017, expediente 11001333502620150078900 – Demandante María Helena Amaya – Demandado Ugpp, caso similar al presente, expresó lo siguiente:

> *"En el caso bajo estudio, la UGPP expresó como fundamentos del llamamiento en garantía que la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, como empleadora de la señora MARIA HELENA AMAYA MOSQUERA, tiene la obligación de realizar los descuentos al Sistema General de Seguridad Social, motivo por el cual si la sentencia es condenatoria y ordena reliquidar la pensión de la parte actora con la inclusión de todos los factores salariales sobre los cuales la demandante no cotizó, es quien debe responder por dichos pagos.*
>
> *Lo anterior como quiera que la obligación legal que funda el llamamiento en garantía dispone que el empleador será el responsable de los aportes y*

responderá por la totalidad de los aportes, aún en el evento que no haya efectuado el descuento al trabajador.

Se concluye lo anterior, que en este caso se llama en garantía a la entidad empleadora para que concurra al pago de aportes patrones, y eventualmente los que correspondan a la parte actora, en caso de que se determine que hubo una omisión suya, y debe aportar lo correspondiente según el contenido de la sentencia.

Ahora bien, encuentra el Despacho que la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, llamado como garante, no intervino en la expedición de los actos administrativos que se demandan en este proceso y no tiene la obligación de reconocer ni pagar la pensión a la demandante, pues se constata que fue la UGPP, quien expidió los actos administrativos demandados, sin que exista injerencia alguna por parte del empleador en dichas decisiones. En efecto, el reconocimiento pensional esta en cabeza exclusivamente de la entidad de previsión social, en este caso la UGPP, y no en el ente empleador, así como también asumir el pago de los perjuicios derivados de los yerros jurídicos existentes en las liquidaciones pensionales que efectué, sin perjuicio del recobro a que haya lugar cuando exista incumplimiento de las obligaciones que están en cabeza del empleador."

Negrilla y subraya fuera de texto

Se concluye, que el objeto del llamamiento en garantía en el fondo corresponde a un ataque frente a una decisión autónoma de la autoridad nominadora, frente al pago de las cotizaciones, circunstancias estas que no son objeto del proceso, aceptar lo contrario implica desnaturalizar la litis y el medio de control propuesto.

Finalmente, el Despacho prohíja el criterio que adoptó el H. Consejo de Estado, en relación con la solicitud de llamamiento en garantía que fuera efectuada igualmente por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Ugpp, y que se funda en argumentos jurídicos similares a los expuestos ante este Juzgado, que en lo pertinente, textualmente manifestó:

"***Del llamamiento en garantía.***

En primer lugar, se hace necesario para el Despacho establecer que el llamamiento en garantía es una figura procesal que tiene por objeto exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que puede llegar a sufrir el demandado, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, la cual está prevista por el artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA:

(...)

El llamamiento en garantía procede cuando entre el llamado y el llamante existe una relación de garantía de orden real o personal, de la que surge la obligación, a cargo de aquél, de resarcir un perjuicio o de efectuar un pago que pudiera ser impuesto en la sentencia que decida el respectivo proceso[3], *relación que no se evidencia exista en el presente caso.*

Previo a resolver el recurso de alzada, aclara el Despacho que si bien el A quo en el auto objeto de análisis, proferido el 7 de julio de 2014, decidió "rechazar" el llamamiento en garantía solicitado por la entidad demandada, dicho rechazo se entiende, hace referencia a la negativa del Tribunal de acceder al llamamiento pretendido, toda vez que al proferirse la decisión el asunto se estudió de fondo.

Descendiendo al caso en concreto, considera el Despacho que en el sub judice, no hay responsabilidad por parte del Departamento de Boyacá- Secretaría de Educación de Boyacá frente a la obligación de reliquidar la pensión de jubilación del demandante, toda vez que no existe entre llamado y llamante una relación de garantía que le imponga a aquél el deber de responder por las obligaciones a cargo de la UGPP.

Sumado a lo expuesto, se aclara que la UGPP fue quien emitió los actos administrativos aquí acusados, de forma tal que de llegarse a ordenar en la sentencia del proceso el pago de lo pretendido, deberá responder por lo que se le reconozca y adeuda al demandante.

Todo lo anterior, sin perjuicio de que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, pueda ordenar los descuentos por concepto de aportes no efectuados durante el tiempo en que el señor Víctor Julio Quiroga González prestó sus servicios al Departamento de Boyacá- Secretaría de Educación de Boyacá."[4]

Negrillas del despacho

---

[3] Auto del 26 de septiembre de 2012, Expediente No. 05001-23-31-000-2001-02844-01 (1807-09) Actor: Ruth Elisa Londoño Rendón, M.P: Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

[4] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero Ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Bogotá D.C., ocho (8) de febrero del año dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00867-01(4120-14). Actor: VICTOR JULIO QUIROGA GONZÁLEZ. Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL UGPP. Auto interlocutorio- Apelacion.

Bajo los argumentos señalados, el Despacho negará el llamamiento en garantía solicitado.

Por las razones expuestas, el **Juzgado Veintiséis Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C. – Sección Segunda**,

Resuelve

Primero. Negar la solicitud de llamamiento en garantía presentada por el apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Ugpp.

Segundo. Se reconoce personería jurídica al abogado Alberto Pulido Rodríguez, identificado con cédula de ciudadanía número 79325927 y portador de la tarjeta profesional de abogado número 56352 del Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad y para los efectos señalados en el poder general visible a folio 48 y siguientes del expediente en calidad de apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Ugpp.

Tercero. Ejecutoriada la presente providencia, regrese al despacho para efecto de fijar fecha y hora para la diligencia de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE LUIS LUBO SPROCKEL
Juez

FV

JUZGADO VEINTISEIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Por anotación en **ESTADO ELECTRÓNICO** notifico a las partes la providencia anterior hoy **30 DE OCTUBRE DE 2017**, a las ocho de la mañana (8:00 a.m.)

LIZZETH VIVIANA CANGREJO SILVA
SECRETARIO