

Señora:

**JUEZ 41 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C – SECCIÓN CUARTA**

**Ref: Recurso de Reposición y en subsidio Apelación de la Demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con Solicitud de Medida Cautelar**

**Rad: 11001333704120200018500**

**Demandante: NACIÓN - REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**Demandada: NACIÓN - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**

**Causantes: MARGARITA CHIVITA DE TELLEZ C.C. No. 41.509.485, MARIA INES HERNANDEZ DE OVALLE C.C. No. 41.382.064, MARIA HILDA MACHADO CARRETERO C.C. No. 38.217.063, GLADYZ GARCIA URREGO C.C. No. 41.448.222.**

**LUZ DARY DUEÑES PICÓN**, mayor de edad, vecina de esta ciudad, identificada como aparece al pie de mi firma, actuando como apoderada de la **NACIÓN -REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, en adelante **RNEC**, de conformidad con el poder conferido para tal efecto, el cual ya obra en el plenario, con toda atención acudo ante su Despacho, dentro de la oportunidad procesal y en atención al auto del 29 de enero de 2021, presento **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN POR EL RECHAZO DE LA DEMANDA** en el proceso de la referencia, bajo los siguientes términos:

1. El 24 de agosto de 2020, la suscrita dentro de término allego subsanación de la demanda, la cual no contenía situación fáctica o jurídica diferente a la presentada en la demanda. Por el contrario se allega el expediente administrativo de la señora **MARGARITA CHITIVA DE TELLEZ**, en **SETENTA Y CUATRO (74)** folios, expediente administrativo de la señora **MARIA HILDA MACHADO CARRETERO**, en **SETENTA Y CUATRO (74)** folios, expediente administrativo de la señora **MARIA INES HERNANDEZ DE OVALLE**, en **CINCUENTA Y UN (51)** folios y expediente administrativo de la señora **GLADYZ GARCIA URREGO**, en **NOVENTA Y DOS (92)** folios. Los cuales reposan en la UGPP (demandado), ya que dicha Entidad llevo a cabo toda la actuación administrativa hoy demandada.
2. El inciso 4 del artículo 6 del Decreto 806 de 2020, señala "(...) En cualquier jurisdicción, incluido el proceso arbitral y las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado, el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario o el funcionario que haga sus veces velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación la autoridad judicial inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal de digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.(...).
3. En ese orden de ideas, la ausencia de remisión de los expedientes administrativos a la parte demanda, en atención al artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, el cual estipula:

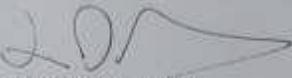
*Artículo 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

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". (Resaltados fuera de texto), no es procedente el rechazo de la demanda máxime cuando la UGPP (demandado), reitero llevo a cabo toda la actuación administrativa hoy demandada y por tal razón tiene en su poder la totalidad de los expediente administrativos requeridos en la subsanación{on de la demanda.

## II. NOTIFICACIONES

La suscrita las recibo en la Avenida Calle 26 N° 51-50 Piso 5° de la ciudad de Bogotá D.C Registraduría Nacional del Estado Civil y en los correos electrónicos [notificacionjudicial@registraduria.gov.co](mailto:notificacionjudicial@registraduria.gov.co) y [ldduenas@registraduria.gov.co](mailto:ldduenas@registraduria.gov.co)

Respetuosamente,



LUZ DARY DUÉNES PICÓN  
C.C. 63.550.251 de Bucaramanga  
TP-170.052 del C. S de la Judicatura

Señora:

**JUEZ 41 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C – SECCIÓN CUARTA**

**Ref: Recurso de Reposición y en subsidio Apelación de la Demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con Solicitud de Medida Cautelar**

**Rad: 11001333704120200018700**

**Demandante: NACIÓN - REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**Demandada: NACIÓN - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**

**Causantes: EDUARDO ANDRADE GONZALEZ C.C. No. 17.092.623, MARIA LUISA HENAO SANTA C.C. No. 24.329.644 Y MIGUEL ANGEL GAMBOA GAMBOA C.C. No. 5.561.504**

**LUZ DARY DUEÑES PICÓN**, mayor de edad, vecina de esta ciudad, identificada como aparece al pie de mi firma, actuando como apoderada de la **NACIÓN -REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, en adelante **RNEC**, de conformidad con el poder conferido para tal efecto, el cual ya obra en el plenario, con toda atención acudo ante su Despacho, dentro de la oportunidad procesal y en atención al auto del 29 de enero de 2021, presento **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN POR EL RECHAZO DE LA DEMANDA** en el proceso de la referencia, bajo los siguientes términos:

1. El 24 de agosto de 2020, la suscrita dentro de término allego subsanación de la demanda, la cual no contenía situación fáctica o jurídica diferente a la presentada en la demanda. Por el contrario se allega el expediente administrativo del señor **EDUARDO ANDRADE GONZALEZ**, en **VEINTITRÉS (23)** folios, el expediente administrativo de la señora **MARIA LUISA HENAO SANTA**, en **CIENTO VEINTICUATRO (124)** folios y el expediente administrativo del señor **MIGUEL ANGEL GAMBOA GAMBOA**, en **NOVENTA Y SEIS (96)** folios. Los cuales reposan en la UGPP (demandado), ya que dicha Entidad llevo a cabo toda la actuación administrativa hoy demandada.
2. El inciso 4 del artículo 6 del Decreto 806 de 2020, señala "(...) En cualquier jurisdicción, incluido el proceso arbitral y las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado, el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario o el funcionario que haga sus veces velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación la autoridad judicial inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal de digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.(...).
3. En ese orden de ideas, la ausencia de remisión de los expedientes administrativos a la parte demanda, en atención al artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, el cual estipula:

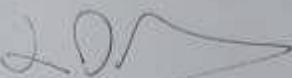
*Artículo 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

4. 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". (Resaltados fuera de texto), no es procedente el rechazo de la demanda máxime cuando la UGPP (demandado), reitero llevo a cabo toda la actuación administrativa hoy demandada y por tal razón tiene en su poder la totalidad de los expediente administrativos requeridos en la subsanación{on de la demanda.

## II. NOTIFICACIONES

La suscrita las recibo en la Avenida Calle 26 N° 51-50 Piso 5° de la ciudad de Bogotá D.C Registraduría Nacional del Estado Civil y en los correos electrónicos [notificacionjudicial@registraduria.gov.co](mailto:notificacionjudicial@registraduria.gov.co) y [lduenas@registraduria.gov.co](mailto:lduenas@registraduria.gov.co)

Respetuosamente,



**LUZ DARY DUENES PICÓN**  
C.C. 63.550.251 de Bucaramanga  
T.P. 170.052 del C. S de la Judicatura

1002 44 15 2021  
La Calera

La Calera, Cundinamarca, 3 de Febrero de 2021

Doctora  
**LILIA APARICIO MILLÁN**  
**JUEZ 41 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA**  
E. S. D.

**ASUNTO: CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Medio de Control: **NULIDAD SIMPLE**  
Expediente N°: **11001-33-37-041-2019-00250-00**  
Demandante: **DIEGO QUIÑONES CRUZ Y OTRO**  
Demandado: **MUNICIPIO DE LA CALERA**

**YULY KATHERINE ALVARADO CAMACHO** domiciliada en Bogotá, ciudadana y abogada en ejercicio, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.030.627.956 expedida en Bogotá y Tarjeta Profesional No. 300643 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de Apoderada Judicial del Municipio de La Calera conforme poder otorgado por el Señor Alcalde Municipal **CARLOS CENEN ESCOBAR RIOJA** identificado con cédula de ciudadanía No. 11.230.614 de La Calera en calidad de Representante Legal del Municipio, actuando de conformidad con la normativa y encontrándome dentro del término procesal señalado en la Ley, me permito dar contestación a la Demanda de la referencia en los siguientes términos:

**I. A LOS HECHOS**

A continuación, la defensa se pronuncia respecto a los Hechos señalados en la Demanda en el estricto orden como fueron organizados y narrados por los Demandantes:

1. **Es cierto.**
2. **Es cierto.**
3. **Es cierto.**
4. **Es cierto.**

5. *Es cierto.*
6. *Es cierto.*
7. *Es cierto.*
8. *Es cierto.*
9. *Es cierto.*
10. *Es cierto.*
11. *Es cierto.*
12. *Es cierto.*

## II. A LA DEMANDA

Los Demandantes instauran Acción de Nulidad Simple contra los artículos 25 (parcial) y su parágrafo 5º, artículo 26 y su parágrafo 1º y el artículo 18 del Estatuto Tributario del Municipio de La Calera, Acuerdo 015 de 2016, modificado por el Acuerdo 11 de 2017 y el Acuerdo 06 de 2018.

Para los actores, las disposiciones demandadas vulneran el artículo 4º de la Ley 44 de 1990, el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, y los artículos 13, 95.9, 313.4 y 363 de la Constitución Política de Colombia.

## III. EXCEPCIONES PREVIAS

En el presente Proceso Contencioso Administrativo, la defensa propone como Excepción Previa la **CESACIÓN DEL PROCEDIMIENTO** por el acaecimiento de un Hecho Superado sobreviniente en materia de reforma sustancial a las normas tributarias demandadas.

Efectivamente en el año 2016, el 12 de Diciembre, el Concejo Municipal de La Calera expidió el Acuerdo No. 15, “*por medio del cual se expide el Estatuto Tributario y de Rentas del Municipio de La Calera, y de dictan otras disposiciones*”, el cual fue modificado y aclarado por el Acuerdo No. 06 del 25 de Mayo de 2018.

En años anteriores, las normas locales que acudían al uso del suelo como criterio tarifario del impuesto predial, unidas a otras disposiciones de imposición de tributos, fueron objeto de demandas y pronunciamientos judiciales sobre su constitucionalidad y legalidad, especialmente fueron analizadas en la Sentencia del 18 de Agosto de 2015 proferida por el Doctor Luis Gilberto Ortégón Ortégón, Juez Cuarenta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá, confirmada por la Sentencia del 6 de Febrero de

2019 proferida por el Magistrado Ponente Luis Antonio Rodríguez Montaña en la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Es imperativo manifestar que la Constitución Política de 1991, en sus artículos 313 numeral 4º y 363, prescribe lo siguiente:

**“ARTICULO 313.** *Corresponde a los concejos:*

(...)

4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*

(...)”

**“ARTICULO 363.** *El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.*

*Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”*

En este escenario administrativo de delimitación del Sistema Tributario, susceptible de control por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-517 de 2007, el legislador dispuso en la Ley 44 de 1990 lo siguiente:

**“ARTÍCULO 3º.- Base gravable.** *Las base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.*

**ARTÍCULO 4º.- Tarifa del impuesto.** *La tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente Ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 1 por mil y 16 por mil del respectivo avalúo.*

*Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta:*

*Los estratos socioeconómicos;*

*Los usos del suelo, en el sector urbano;*

*La antigüedad de la formación o actualización del catastro;*

*A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo Concejo.*

*Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo*

*estatuado por la Ley 9 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.”*

Atendiendo a las necesidades municipales en materia de fijación de los criterios tarifarios del impuesto predial en sector rural, en 2020 el Concejo Municipal expidió el Acuerdo No. 19 del 22 de Diciembre, “*por el cual se expide el Estatuto de Rentas, el Procedimiento Tributario y el Régimen Sancionatorio del Municipio de La Calera y se dictan otras disposiciones*”.

Este Acuerdo dispone en su artículo 686:

**“ARTÍCULO 686: VIGENCIAS Y DEROGATORIAS:** *El presente acuerdo rige a partir de su publicación y sanción legal y deroga todas las normas que le sean contrarias, en el decreto 136 de 2019, los acuerdos 015 de 2016, 011 de 2017, 06 de 2018, sus modificaciones, además de todos los acuerdos municipales y demás normas que regulen los diferentes temas tratados en el presente estatuto anteriores a la fecha de su entrada en vigencia.”*

Como se observa, el “nuevo” Estatuto de Rentas **DEROGÓ** las normas acusadas por los Demandantes en el Medio de Control de Nulidad (art. 137 Ley 1437/11). Demanda que fue admitida por su Despacho el día 25 de Octubre de 2019, notificando a la parte demandada para el ejercicio legítimo del derecho a la Defensa y Contradicción en el marco del Debido Proceso.

Para la defensa, en el caso concreto objeto de estudio se observa la Cesación del Procedimiento por **HECHO SUPERADO**, es decir, es manifiesta la Carencia Actual del Objeto en virtud de que la vulneración del ordenamiento jurídico dejó de existir.

Atendiendo a la naturaleza pública de la Acción de Nulidad, se advierte que el pronunciamiento del Juez Contencioso puede ser inocuo cuando ha cesado la causa que originó el funcionamiento del aparato judicial y, en consecuencia, ha dejado de existir el presupuesto que originó la demanda judicial<sup>1</sup>.

En estos términos, resulta innecesario resolver de fondo el asunto sometido a su conocimiento, por cuanto su decisión sería inane y contraria a la “efectividad” en la resolución del conflicto, la cual es un fin del Derecho.

Para el Consejo de Estado, “*La carencia actual de objeto por hecho superado se produce en el evento en que durante el plazo de la interposición de la demanda y la*

<sup>1</sup> C.E., Sección Quinta, Sentencia 2013-0022, jul. 15/2013, M.P. (E) Alberto Yepes Barreiro.

*expedición de la sentencia que defina la litis, se verifica la finalización de las circunstancias que amenazaron o vulneraron los derechos colectivos invocados. Adicionalmente, de comprobarse lo anterior, el fallador lo declarará en la sentencia sin que deba imponer órdenes a las autoridades demandadas”<sup>2</sup>.*

Verificando la superación de los hechos materia de examen, la defensa se cuestiona: ¿qué sentido tiene ordenar la nulidad de los artículos demandados si el orden jurídico presuntamente vulnerado ya se ha restablecido con la expedición del nuevo Estatuto Tributario en el Municipio de La Calera?

No se amerita llevar el Proceso instaurado hasta la Sentencia definitiva cuando en esta etapa procesal el Demandado lograr probar que la transgresión manifestada ya fue reparada, restaurando los elementos normativos potencialmente inconstitucionales.

En el Acuerdo 019 de 2020 se corrigieron y reformaron las inconsistencias denunciadas por los demandantes, incorporado en el ordenamiento jurídico del Municipio de La Calera se vislumbra el Artículo 58 la facultad del Concejo para fijar las Tarifas del Impuesto Predial Unificado de acuerdo con el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 58: FIJACIÓN DE LA TARIFA.** El Concejo municipal deberá fijar las tarifas del impuesto predial unificado, entre el cinco (5) por mil y el dieciséis (16) por mil del respectivo avalúo. Las tarifas deberán ser diferenciales y progresivas, en concordancia con el artículo 4 Ley 44 de 1990 modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011. Las tarifas podrán establecerse teniendo en cuenta factores tales como:

- Los estratos socioeconómicos.
- Los usos del suelo en el sector urbano.
- La antigüedad de la formación o actualización del catastro.
- El rango de área.
- Avalúo catastral.

*Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados se aplicarán lo definido en la Ley 09 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997 y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del treinta y tres (33) por mil.”*

Si el objetivo de la Acción de Nulidad es el restablecimiento de la “legalidad”, ésta se entiende indemnizada con la reforma de la administración local al Estatuto Tributario inconsistente en incongruente.

<sup>2</sup> C.E., Sección Primera, Sentencia 2016-00106-01, dic. 03/20, M.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

Desaparece la razón que motivó a los demandantes a promover la Acción de Nulidad, con estas objeciones se previene el desgaste de la administración de justicia y las decisiones infructuosas.

En nuestro ordenamiento administrativo, la “Cesación del Procedimiento” es una de las modalidades que el Juez puede utilizar para declarar “restablecido” el ordenamiento infringido sin necesidad de agotar todas las Etapas Procesales correspondientes al Medio de Control promovido.

De la misma manera, la decisión judicial de cesación de la actuación garantiza a los actores del proceso una “Tutela Judicial Efectiva”, respetando su derecho de acceder a la administración de justicia (art. 229 C.N.) y obteniendo el amparo del derecho en un corto plazo.

Al estar en firme y ejecutoriado el nuevo Estatuto Tributario se entiende satisfecho el fin de la acción impetrada. Cumplido el “telos” del Proceso Contencioso es procedente que su Despacho decrete la Cesación del Procedimiento, determinación anticipada que (I) garantiza los principios y los valores constitucionales, (II) asegura que quien acude a la Judicatura alcance la definición de su conflicto, y (III) sirve de límite y control a los poderes constituidos<sup>3</sup>.

En virtud de lo anterior, estimo que no es procedente pronunciarme respecto a cada uno de los “Cargos” expuestos en la Demanda.

#### IV. SOLICITUD

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones de la Demanda y solicito que no se acceda a las mismas en aplicación del mecanismo de “Cesación de Procedimiento”.

#### V. PRUEBAS

De conformidad con el Parágrafo 1° del Artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, esta Entidad Pública demandada allega copia del Expediente Administrativo en lo que se refiere a los antecedentes que dieron origen a la controversia. De la misma manera, incorporo como Prueba el Estatuto de Rentas Municipal (Acuerdo No. 019 de 2020).

<sup>3</sup> C.E., Sección Quinta, Sentencia 2013-0022, jul. 15/2013, M.P. (E) Alberto Yepes Barreiro.

## VI. ANEXOS

1. Poder para actuar conferido a la suscrita y sus anexos.
2. Acta de posesión del Señor Alcalde Carlos Cenen Escobar Rioja.
3. Credencial electoral del Señor Alcalde Carlos Cenen Escobar Rioja.
4. Copia del Acuerdo Municipal No. 019 de 2020.

## VII. NOTIFICACIONES

Para efecto de notificaciones legales, favor comunicar la decisión a la Dirección: Carrera 3 No. 6-10, Parque Principal del Municipio de La Calera, Cundinamarca, al Correo Electrónico: [katealvarado11@gmail.com](mailto:katealvarado11@gmail.com), y al Celular 319-287-0271.

Mi poderdante recibirá notificaciones en la la Dirección: Carrera 3 No. 6-10, Parque Principal del Municipio de La Calera, Cundinamarca, y Correo Electrónico: [juridica@laclaera-cundinamarca.gov.co](mailto:juridica@laclaera-cundinamarca.gov.co)

Los Demandantes recibirán las notificaciones en la Dirección y en el Correo Electrónico registrados en la Demanda instaurada.

Cordialmente,



**YULY KATHERINE ALVARADO CAMACHO**  
C.C N° 1.030.627.956 de Bogotá D.C  
T.P N° 300.643 del C.S de la Judicatura

Elaboró: Juan José Pardo Villanueva - Sustanciador Oficina Jurídica  
Revisó: Yuly Katherine Alvarado Camacho - Asesora Jurídica Externa  
Aprobó: Michael Oyuela Vargas - Asesor Jurídico Municipal

## MEMORIAL DESISTIMIENTO (VICTOR AGUILAR)

Loren Carolina Saldarriaga Ovalle <loren.saldarriaga@aerocivil.gov.co>

Vie 20/11/2020 4:53 PM

Para: Juzgado 41 Administrativo Seccion Cuarta - Bogota - Bogota D.C. <jadmin41bta@notificacionesrj.gov.co>

CC: Cesar Garzon <notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co>

 5 archivos adjuntos (1 MB)

2020111000977271 (2).pdf; 2020111000977271 (2).pdf; Certificación comite 16 ordinario Desistimiento UGPP.pdf; PODER VICTOR MANUEL AGUILAR.PDF; MEMORIAL DESISTIMIENTO VICTOR AGUILAR .pdf;

Buena Tarde,

Cordial Saludo,

Por medio del presente allego al despacho memorial de desistimiento de las pretensiones de la demanda.

JUZGADO 41 ADMINISTRATIVO DE BOGOTA

11001333704120200020100

DTE: AEROCIVIL

DDO: UGPP

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Del señor juez,

**Loren C. Saldarriaga Ovalle**  
**Abogada Especialista**



Señor

**JUEZ CUARENTA Y UNO (41) ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ**

Jadmin41bta@notificacionesrj.gov.co

**E.S.D.**

<b>Medio de control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>
<b>Radicación:</b>	<b>11001333704120200020100</b>
<b>Demandante:</b>	<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL – AEROCIVIL</b> <a href="mailto:Notificaciones_judiciales@aerocivil.gov.co">Notificaciones judiciales@aerocivil.gov.co</a> <a href="mailto:Loren.saldarriaga@aerocivil.gov.co">Loren.saldarriaga@aerocivil.gov.co</a>
<b>Demandada:</b>	<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP</b> <a href="mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co">notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co</a>
<b>Asunto</b>	<b>Desistimiento Total de las Pretensiones</b>

**LOREN C. SALDARRIAGA OVALLE**, identificada con cédula de ciudadanía 1.010.204.604 de Bogotá, portador de la tarjeta profesional de abogado 270.217 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, como mandatario judicial de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, dentro del medio de control de la referencia, con fundamento en el artículo 314 del Código General del Proceso y lo decidido por el Comité de Conciliación de la Entidad, en su sesión N° 16, presento solicitud de **DESISTIMIENTO TOTAL DE LAS PRETENSIONES** del proceso en referencia, en consideración a los siguientes:

### **HECHOS**

**PRIMERO:** El artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019, que adicionó un párrafo al artículo 17 de la Ley 100 de 1993, determinó:

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



*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”*

**SEGUNDO:** Por su parte, el inciso 3º del artículo 40 de la Ley 2008 de 2019 establece:

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

**TERCERO:** La UGPP en comunicación 1110 de fecha 27 de marzo de 2020 radicado 2020111000977271, suscrita por el Subdirector de Defensa Judicial Pensional de la UGPP y dirigida al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la U.A.E. de Aeronáutica Civil, atendiendo la existencia de procesos judiciales iniciados por la AEROCIVIL en contra de los actos administrativos expedidos por la UGPP que declaran una obligación de cobro por concepto de aporte patronal, solicita se de aplicación al artículo 314 del CGP, sustentando el trámite en las disposiciones descritas en los numerales precedentes.

**CUARTO:** En Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la U.A.E de Aeronáutica Civil celebrado el 30 de septiembre de 2020 – sesión No. 16- se analizó la solicitud elevada por la UGPP y se recomendó por parte de los miembros del comité presentar desistimiento total de las pretensiones del presente proceso judicial.

**QUINTO:** La Secretaria Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil – AEROCIVIL consignó la decisión del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, en certificación de fecha 1º de octubre de 2020, en la que señala:

“...

*Una vez analizados los antecedentes del caso, y escuchados los sustentos jurídicos por parte de la representante de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y de la apoderada de la Entidad, en el sentido de recomendar el desistimiento y/o retiro de los procesos judiciales que la UAEAC instauró en contra de la UGPP, el*



*Comité de Conciliación de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL- AEROCIVIL, acogió la propuesta presentada por la UGPP, de acuerdo a la etapa procesal en que se encuentre cada uno de los procesos judiciales, así:*

- 1. En los que se presentó la demanda y a la fecha no se ha resuelto la admisión de la misma, se autoriza el retiro de la demanda de conformidad con el artículo 92 del CGP.*
- 2. En los que se admitió la demanda, se trabó la Litis y no se ha proferido sentencia, se autoriza el desistimiento de las pretensiones, con la coadyuvancia de la UGPP, de conformidad con el artículo 314 del CGP.*
- 3. Procesos en los que se haya proferido sentencia de primera instancia y la UGPP ha interpuesto recurso de apelación, la UGPP desistirá del recurso con la coadyuvancia de la UAEAC, en los términos del artículo 316 del CGP.” (Resaltado fuera de texto)*

**SEXTO:** Este proceso es de aquellos en que la ley no prohíbe ni limita su desistimiento.

**SEPTIMO:** En el presente proceso no se ha dictado sentencia que le ponga fin a la Litis.

#### **PETICIONES**

**PRIMERO:** Sírvase aceptar el desistimiento de las pretensiones formuladas en la demanda, respecto del proceso de medio de control de nulidad y restablecimiento del Derecho adelantado contra la UGPP radicado 11001333704120200020100, proceso del cual conoce usted en la actualidad.

**SEGUNDO:** Consecuencialmente, dar por terminado el proceso, disponiendo del archivo del expediente previamente efectuadas las anotaciones que fueren necesarias.

**TERCERO:** Atendiendo lo dispuesto en el artículo 316 del Código General del Proceso, abstenerse de condenar en costas, ya que la presente decisión se origina como consecuencia de la expedición de normas especiales que inciden en el derecho litigioso mataría de demanda, y por su parte, la UGPP coadyuvará la presente solicitud.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Invoco como fundamentos en lo preceptuado por los Artículos 396 del C.P.A.C.A y artículos 314 a 316 del Código de Procedimiento Civil.

#### **PRUEBAS**

Solicito tener como pruebas las siguientes:

1. Comunicación 1110 de fecha 27 de marzo de 2020 radicado 2020111000977271, suscrita por el Subdirector de Defensa Judicial Pensional.



2. Certificación de la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de fecha 1° de octubre de 2020.
3. Poder debidamente conferido con la facultad expresa para desistir.

### **NOTIFICACIONES**

Al (la) suscrito (a) al correo electrónico [loren.saldarriaga@aerocivil.gov.co](mailto:loren.saldarriaga@aerocivil.gov.co) y/o en el buzón de notificaciones judiciales: [Notificaciones Judiciales@aerocivil.gov.co](mailto:Notificaciones_Judiciales@aerocivil.gov.co)

A la UGPP correo electrónico [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co).

Atentamente,

**LOREN C. SALDARRIAGA OVALLE**

**C.C. No. 1.010.204.604 de Bogotá**

**T.P. No. 270.217 del C. S. de la J.**

Elaboró: Loren Saldarriaga

Revisó: Adolfo León Castillo Arbeláez – Coordinador Grupo de Representación Judicial



Señor

**JUEZ CUARENTA Y UNO (41) ADMINISTRATIVO DE BOGOTA**

**Jadmin41bta@notificacionesrj.gov.co**

**E.S.D.**

<b>Medio de control:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>
<b>Radicación:</b>	<b>11001333704120200020100</b>
<b>Demandante:</b>	<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL – <a href="mailto:notificaciones_judiciales@aerocivil.gov.co">notificaciones_judiciales@aerocivil.gov.co</a>; <a href="mailto:loren.saldarriaga@aerocivil.gov.co">loren.saldarriaga@aerocivil.gov.co</a></b>
<b>Demandada:</b>	<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP <a href="mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co">notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co</a></b>
<b>Asunto</b>	<b>Poder Desistimiento</b>

**CAMILO ANDRÉS GARCÍA GIL**, identificado con cédula de ciudadanía 2'231.695, portador de la tarjeta profesional de abogado 150.068 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, actuando como representante judicial de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en ejercicio de la delegación realizada por el Director General, a través de la Resolución 4282 del 29 de octubre de 2004, en mi condición de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, conforme a los documentos que se anexan, confiero poder especial, amplio y suficiente a la abogada **LOREN CAROLINA SALDARRIAGA OVALLE**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.010.204.604 de Bogotá, titular de la tarjeta profesional 270.217 del C. S. de la J., para que como mandataria judicial de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, presente y trámite la solicitud de **desistimiento total de las pretensiones** del medio de control de la referencia, con fundamento en el artículo 314 del Código General del Proceso y lo decidido por el Comité de Conciliación de la Entidad, en su sesión N° 16 del 1° de octubre de 2020.

En aplicación a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, reglamentada por el Decreto 2364 de 2012, se firma este acto de manera digital, por lo que se solicita se dé aplicación a lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 74 del Código General del Proceso y se reconozca personería a la abogada **LOREN CAROLINA SALDARRIAGA OVALLE** para los efectos y de conformidad con los términos del presente poder.

Atentamente, CAMILO  
ANDRES  
GARCIA GIL

Firmado digitalmente  
por CAMILO ANDRES  
GARCIA GIL  
Fecha: 2020.11.20  
16:22:44 -05'00'

**CAMILO ANDRÉS GARCÍA GIL**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

Elaboró: Loren Carolina Saldarriaga Ovalle - Abogada

Revisó: Adolfo León Castillo Arbeláez – Coordinador Grupo de Representación Judicial

1110

Bogotá D.C., 27 de marzo de 2020

Doctor

**CAMILO ANDRÉS GARCÍA GIL**

Jefe de Oficina Asesora Jurídica

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL | Aerocivil

[camilo.garcia@aerocivil.gov.co](mailto:camilo.garcia@aerocivil.gov.co)

Av. Eldorado 103-15

Bogotá D.C.

Radicado: 2020111000977271



**Asunto: Aplicación del artículo 40 del Decreto 2106 de 2019**

Cordial saludo,

Como es de su conocimiento, la UGPP adelanta jornadas de mediación con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) y las entidades públicas que hacen parte del Presupuesto General de la Nación para dar por terminados los procesos judiciales promovidos contra los actos administrativos emitidos por la Unidad, mediante los cuales se declara la obligación de pago de aportes sobre factores salariales no cotizados que fueron incluidos en las pensiones de empleados públicos en cumplimiento de una sentencia judicial.

Como insumo esencial para adelantar esta iniciativa, la UGPP, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, propuso una norma que fue adoptada en el artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019 y que permite la supresión de este tipo de obligaciones cuando el deudor es una entidad pública que hace parte del Presupuesto General de la Nación.

Emitida la norma que habilita la extinción de estas obligaciones, la siguiente fase de esta iniciativa consiste en realizar reuniones de mediación con el acompañamiento de la ANDJE para resolver, en conjunto con las entidades deudoras, las dudas sobre la aplicación del mecanismo de extinción tanto en sede administrativa, como en sede judicial.

Como resultado de las conversaciones sostenidas en el marco de la mediación, me dirijo a usted para comunicar los detalles de la propuesta de la UGPP para la aplicación del artículo 40 del Decreto 2106 de 2019. Para el efecto, se exponen los antecedentes de los actos administrativos que declararon la obligación de pago de aportes pensionales sobre factores no cotizados; a continuación, se precisa la posición jurídica de la UGPP sobre el alcance de la norma y se señalan las consecuencias de su aplicación en sede administrativa.



Finalmente se propone una fórmula de terminación de los procesos judiciales seguidos por este asunto sugiriendo mecanismos para su aprobación al interior de la Aerocivil.

## 1. Antecedentes

Según el inventario de defensa judicial de la UGPP, la Aerocivil adelanta actualmente 29 procesos contencioso administrativos contra igual número de actos administrativos proferidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, mediante los cuales dispuso el cobro de los aportes correspondientes a nuevos factores incluidos en el IBL de pensiones que se reliquidaron por efecto de una sentencia judicial.

Los actos administrativos demandados fueron emitidos por la UGPP como parte del cumplimiento de sentencias proferidas por Jueces de la República que ordenaron la reliquidación de pensiones reconocidas en virtud del régimen de transición, con la inclusión en el Ingreso Base de Liquidación de factores salariales por los cuales no se habían efectuado aportes durante la relación de trabajo, por no estar previstos en el Decreto 1158 de 1994. En aplicación de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005 y el artículo 17 de la Ley 100 de 1993, la UGPP determinó el valor adeudado por estos aportes y dispuso su pago por las entidades empleadoras y los trabajadores, en proporción del 75% y el 25% respectivamente.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 Constitucional, modificado por el acto legislativo 01 de 2005 *“Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”*. Vale la pena recalcar que, el mismo Consejo de Estado ha reconocido la existencia de la regla de correlación entre la base de cotización y la base de liquidación de las pensiones de regímenes especiales derivados del régimen de transición.

En aplicación directa de este principio constitucional, el Consejo de Estado autorizó a las administradoras de pensiones públicas a recobrar a los empleadores públicos los aportes pensionales correspondientes a factores salariales sobre los cuales no se pagaron cotizaciones, pero resultaron incluidos en el IBL de las pensiones reconocidas en virtud del régimen de transición por efecto de una sentencia judicial. En la Sentencia del 4 de agosto de 2010, radicado 25000-23-25-000-2006-07509-01, la Corporación sostuvo que el hecho de no haber realizado la cotización de los aportes sobre todos los factores que de conformidad con la ley deben tenerse en cuenta para la determinación de la base de liquidación, no da origen a que se niegue la inclusión de determinado factor, sino que al momento del reconocimiento, la entidad de previsión deba hacer los descuentos correspondientes a las cotizaciones por el factor o factores incluidos.

Por su parte, el Legislador extraordinario reitera la procedencia del cobro de estos aportes cuando el último inciso del artículo 40 del Decreto 2106 de 2019 ordena a las entidades hacer el reconocimiento contable de estas obligaciones y a la Unidad le ordena efectuar el cobro con base en la metodología que fije el Ministerio de Hacienda para el efecto.

Quiere decir lo anterior que, al declarar la obligación de cotización sobre todos los factores incluidos en la base de liquidación de la pensión, la UGPP simplemente aplica la regla constitucional reseñada en precedencia respecto de la correlación entre el ingreso base de cotización, acata el precedente del Consejo de Estado al respecto y halla respaldo en la regla fijada por el Legislador extraordinario en el inciso final del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019. No sobra resaltar que la posición de la UGPP es respaldada por la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media que, por mandato del Decreto 2380 de 2012, tiene a su cargo la definición de los criterios unificados de interpretación jurídica que serán aplicables al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, por parte de las entidades del orden nacional.

## **2. Alcance del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019**

A través del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019, el Gobierno Nacional, en ejercicio de facultades extraordinarias concedidas en el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, adicionó un párrafo al artículo 17 de la Ley 100 de 1993, y dispuso:

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

*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”* (subrayas fuera del texto original)

En el mismo sentido, el inciso 3 del artículo 40 de la Ley 2008 de 2019 establece:

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

*involucradas harán los ajustes contables a que haya lugar*". (subrayas fuera del texto original)

Las normas transcritas introdujeron un mecanismo para extinguir las obligaciones de pago de aportes por factores no cotizados a cargo de las entidades públicas del orden nacional y también reiteraron el deber de determinar y declarar la obligación patronal. Así, al mismo tiempo que el Legislador señala que estos cobros deben suprimirse, insiste en que en todo caso la UGPP y las entidades que integran el PGN efectuarán los respectivos reconocimientos contables y las correspondientes anotaciones en sus estados financieros por este tipo de obligaciones, y conmina a la UGPP a que los cobros que deban realizarse por estos asuntos deben efectuarse con base en la metodología actuarial que se establezca para el efecto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El cumplimiento de lo dispuesto en esta norma implica la adopción de medidas que se diferencian en función de si el acto administrativo que declara la obligación ha sido o no controvertido en sede judicial, así:

✓ **Aplicación del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019 en sede administrativa:**

Acatando las recomendaciones contenidas en el concepto N°20202000013711 emitido por la Contaduría General de la República (anexo) como respuesta a una consulta elevada por la UGPP sobre el procedimiento contable para aplicar el artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019, en el cierre contable de enero de 2020 fueron suprimidas las cuentas por cobrar por aportes pensionales por factores no cotizados adeudadas por entidades públicas del orden nacional que forman parte del Presupuesto General de la Nación, y que hubieran sido reconocidas por la UGPP en el año 2019 antes de la expedición del Decreto 2106 de 2019. Asimismo, cualquier deterioro asociado con dichas cuentas por cobrar ha sido revertido debitando la respectiva subcuenta.

Vale la pena precisar que, a la fecha la UGPP no ha emitido un solo mandamiento de pago contra entidades públicas del orden nacional incluidas en el PGN para el cobro de estas obligaciones. Sin perjuicio de lo anterior, como consecuencia de la expedición del Decreto 2106 de 2019, la Subdirección de Cobranzas de la Unidad ha recibido la instrucción expresa de abstenerse de iniciar cualquier proceso de cobro persuasivo o coactivo por este tipo de obligaciones contra las entidades descritas en el artículo 40 de la referida norma.

En consecuencia, la Aerocivil puede tener certeza de que la UGPP ha ajustado sus procedimientos internos para dar estricto cumplimiento a la norma en comento, disponiendo lo necesario para la supresión contable de las cuentas por cobrar e impartiendo las instrucciones necesarias para que de ninguna manera se inicien procesos de cobro por este asunto.

**3. Propuesta para la terminación anticipada de procesos contenciosos como consecuencia de la aplicación del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019**

Tal como se ha expuesto, a juicio de la UGPP el artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019 contempla un mecanismo para la extinción de las obligaciones de pago de aportes pensionales sobre factores no cotizados, pero mantiene incólumes los atributos de existencia, validez y eficacia del acto administrativo demandado mediante el cual se declaró la obligación.

Dado que la norma no genera la nulidad sobreviniente de los actos administrativos que declararon estas obligaciones, no existe fundamento legal para que la UGPP presente una oferta conciliatoria o de revocatoria para la terminación de los procesos en los que se debate la validez de estos actos administrativos. Sin embargo, teniendo en cuenta que por mandato legal la obligación patronal se extingue y, por consiguiente, la Unidad no puede continuar o promover nuevos procesos de cobro, las pretensiones de restablecimiento incoadas en los procesos contencioso administrativos promovidos por la Aerocivil ya no tienen lugar.

En consecuencia, a juicio de la UGPP en estos casos la aplicación de la Ley implica: para la Unidad, la terminación de los procesos de cobro y la supresión contable de estas obligaciones; y para las entidades públicas empleadoras, la carencia actual de objeto de los procesos contenciosos que promovieron contra los actos administrativos.

Así las cosas, es nuestra intención invitar a la Aerocivil a desistir de las 29 demandas promovidas actualmente contra la UGPP por este asunto. Correlativamente la Unidad coadyuvaría la solicitud de desistimiento renunciando expresamente a las costas que pudieran generarse por tales desistimientos, y terminaría de manera definitiva los procesos de cobro que actualmente se encuentran suspendidos por razón de estas demandas, en aplicación estricta del mecanismo de supresión establecido en la Ley.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 314 del CGP, el demandante podrá desistir de las pretensiones mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso, lo cual implica la renuncia de las pretensiones de la demanda. La aceptación del desistimiento tendrá los efectos de cosa juzgada de una sentencia absolutoria. Por su parte el inciso final del artículo 314 señala que, si el demandante es la Nación, el desistimiento deberá estar suscrito por el apoderado judicial y el Ministro o Director de Departamento Administrativo. Por su parte, el artículo 315 indica que NO podrá presentar el desistimiento el apoderado que no esté expresamente facultado para ello.

Los numerales 2 y 4 del artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015 (DUR Sector Justicia) establecen que, dentro de las funciones del Comité de Conciliación de las entidades públicas se encuentran las de “2. *Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad; y 4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto*” (subrayas fuera del texto original).

Así, al no restringir los mecanismos de arreglo directo únicamente a la transacción y la conciliación, y hacer responsable al comité de diseñar las políticas que orienten la defensa judicial, la norma admite que el Comité de Conciliación evalúe formas de terminación

anormal y anticipada de procesos como el desistimiento. De estimarlo procedente, el Comité podría autorizar expresamente a los apoderados de la entidad a presentar el desistimiento de estos procesos, condicionado obviamente a que la UGPP coadyuve la solicitud, renuncie a las costas y proceda a la supresión inmediata de esas obligaciones de tal manera que la Aerocivil no sea conminada al pago de suma alguna por este concepto.

Claramente el desistimiento en este caso obedece a un hecho sobreviniente, esto es la expedición del Decreto Ley 2106 de 2019 y la Ley 2008 de 2019 que dispusieron la supresión de estas obligaciones y por esa vía eliminaron el riesgo económico derivado de estos actos administrativos para las entidades públicas que integran el Presupuesto General de la Nación. En consecuencia, el desistimiento propuesto no es el resultado de un error de la administración al iniciar los procesos, sino el resultado de la aplicación de un mandato legal posterior a la presentación de las demandas.

A juicio de la UGPP la ruta para la terminación de estos procesos es el desistimiento y no la conciliación, debido a que los conflictos sobre la legalidad de obligaciones pensionales o tributarias no son susceptibles de conciliación de conformidad con el precedente vigente del Consejo de Estado. En consecuencia, la UGPP no podría hacer una oferta conciliatoria y, dado que el Legislador reitera la obligación de hacer estos cobros, tampoco podría ofertar la revocatoria de los actos demandados. Nótese además que si los actos se revocaran no podríamos aplicar el mecanismo de supresión contable de las obligaciones, pues la revocatoria implicaría la inexistencia de la obligación y no su extinción por un mandato legal.

De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2.2.4.3.1.2.3. del Decreto 1069 de 2015, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá participar en los comités de conciliación de entidades y organismos del orden nacional con derecho a voz y voto. Con base en esta facultad, en el marco del proceso de mediación, la ANDJE ha ofrecido su participación en el Comité de Conciliación de la Aerocivil para respaldar la propuesta expuesta en este escrito, o evaluar propuestas alternativas para dar por terminados estos procesos judiciales.

#### 4. Conclusiones

El mecanismo de extinción de las obligaciones contemplado en el artículo 40 del Decreto 2106 de 2019 constituye una oportunidad única para eliminar trámites y conflictos innecesarios entre la UGPP y las entidades públicas del orden nacional, sin desacatar el mandato constitucional contenido en el Acto Legislativo 01 de 2005 según el cual *“para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”*.

La emisión de esta norma impone a la Unidad el deber de abstenerse de cobrar a las entidades públicas del orden nacional que integran el Presupuesto General de la Nación los aportes pensionales sobre factores no cotizados, y genera un reto conjunto para las partes a fin de terminar los procesos judiciales iniciados por esta causa. La mejor alternativa para lograr este último objetivo es el desistimiento de los procesos contenciosos promovidos por la Aerocivil contra la UGPP por estos asuntos, pues aunque mantiene el



cumplimiento del mandato constitucional, elimina la litigiosidad existente ahorrando costos en defensa judicial para las partes, y contribuyendo a la descongestión de la rama judicial, lo cual redundará en la reducción de costos que se financian con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación.

La UGPP está atenta a atender cualquier inquietud que esta propuesta pueda generar y queda a su disposición para reunirse a discutir los detalles de su implementación en el evento en que se considere necesario.

Cordialmente,

**Juliana Morantes Ariza**  
Subdirectora de Defensa Judicial Pensional

Anexo: Concepto N°20202000013711 emitido por la Contaduría General de la República e inventario de procesos promovidos por la Aerocivil (6 folios y 1 archivo de excel)



1110

Bogotá D.C., 27 de marzo de 2020

Doctor

**CAMILO ANDRÉS GARCÍA GIL**

Jefe de Oficina Asesora Jurídica

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL | Aerocivil

[camilo.garcia@aerocivil.gov.co](mailto:camilo.garcia@aerocivil.gov.co)

Av. Eldorado 103-15

Bogotá D.C.

Radicado: 2020111000977271



**Asunto: Aplicación del artículo 40 del Decreto 2106 de 2019**

Cordial saludo,

Como es de su conocimiento, la UGPP adelanta jornadas de mediación con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) y las entidades públicas que hacen parte del Presupuesto General de la Nación para dar por terminados los procesos judiciales promovidos contra los actos administrativos emitidos por la Unidad, mediante los cuales se declara la obligación de pago de aportes sobre factores salariales no cotizados que fueron incluidos en las pensiones de empleados públicos en cumplimiento de una sentencia judicial.

Como insumo esencial para adelantar esta iniciativa, la UGPP, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, propuso una norma que fue adoptada en el artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019 y que permite la supresión de este tipo de obligaciones cuando el deudor es una entidad pública que hace parte del Presupuesto General de la Nación.

Emitida la norma que habilita la extinción de estas obligaciones, la siguiente fase de esta iniciativa consiste en realizar reuniones de mediación con el acompañamiento de la ANDJE para resolver, en conjunto con las entidades deudoras, las dudas sobre la aplicación del mecanismo de extinción tanto en sede administrativa, como en sede judicial.

Como resultado de las conversaciones sostenidas en el marco de la mediación, me dirijo a usted para comunicar los detalles de la propuesta de la UGPP para la aplicación del artículo 40 del Decreto 2106 de 2019. Para el efecto, se exponen los antecedentes de los actos administrativos que declararon la obligación de pago de aportes pensionales sobre factores no cotizados; a continuación, se precisa la posición jurídica de la UGPP sobre el alcance de la norma y se señalan las consecuencias de su aplicación en sede administrativa.



Finalmente se propone una fórmula de terminación de los procesos judiciales seguidos por este asunto sugiriendo mecanismos para su aprobación al interior de la Aerocivil.

## **1. Antecedentes**

Según el inventario de defensa judicial de la UGPP, la Aerocivil adelanta actualmente 29 procesos contencioso administrativos contra igual número de actos administrativos proferidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, mediante los cuales dispuso el cobro de los aportes correspondientes a nuevos factores incluidos en el IBL de pensiones que se reliquidaron por efecto de una sentencia judicial.

Los actos administrativos demandados fueron emitidos por la UGPP como parte del cumplimiento de sentencias proferidas por Jueces de la República que ordenaron la reliquidación de pensiones reconocidas en virtud del régimen de transición, con la inclusión en el Ingreso Base de Liquidación de factores salariales por los cuales no se habían efectuado aportes durante la relación de trabajo, por no estar previstos en el Decreto 1158 de 1994. En aplicación de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005 y el artículo 17 de la Ley 100 de 1993, la UGPP determinó el valor adeudado por estos aportes y dispuso su pago por las entidades empleadoras y los trabajadores, en proporción del 75% y el 25% respectivamente.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 Constitucional, modificado por el acto legislativo 01 de 2005 *“Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”*. Vale la pena recalcar que, el mismo Consejo de Estado ha reconocido la existencia de la regla de correlación entre la base de cotización y la base de liquidación de las pensiones de regímenes especiales derivados del régimen de transición.

En aplicación directa de este principio constitucional, el Consejo de Estado autorizó a las administradoras de pensiones públicas a recobrar a los empleadores públicos los aportes pensionales correspondientes a factores salariales sobre los cuales no se pagaron cotizaciones, pero resultaron incluidos en el IBL de las pensiones reconocidas en virtud del régimen de transición por efecto de una sentencia judicial. En la Sentencia del 4 de agosto de 2010, radicado 25000-23-25-000-2006-07509-01, la Corporación sostuvo que el hecho de no haber realizado la cotización de los aportes sobre todos los factores que de conformidad con la ley deben tenerse en cuenta para la determinación de la base de liquidación, no da origen a que se niegue la inclusión de determinado factor, sino que al momento del reconocimiento, la entidad de previsión deba hacer los descuentos correspondientes a las cotizaciones por el factor o factores incluidos.

Por su parte, el Legislador extraordinario reitera la procedencia del cobro de estos aportes cuando el último inciso del artículo 40 del Decreto 2106 de 2019 ordena a las entidades hacer el reconocimiento contable de estas obligaciones y a la Unidad le ordena efectuar el cobro con base en la metodología que fije el Ministerio de Hacienda para el efecto.

Quiere decir lo anterior que, al declarar la obligación de cotización sobre todos los factores incluidos en la base de liquidación de la pensión, la UGPP simplemente aplica la regla constitucional reseñada en precedencia respecto de la correlación entre el ingreso base de cotización, acata el precedente del Consejo de Estado al respecto y halla respaldo en la regla fijada por el Legislador extraordinario en el inciso final del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019. No sobra resaltar que la posición de la UGPP es respaldada por la Comisión Intersectorial del Régimen de Prima Media que, por mandato del Decreto 2380 de 2012, tiene a su cargo la definición de los criterios unificados de interpretación jurídica que serán aplicables al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, por parte de las entidades del orden nacional.

## **2. Alcance del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019**

A través del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019, el Gobierno Nacional, en ejercicio de facultades extraordinarias concedidas en el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019, adicionó un párrafo al artículo 17 de la Ley 100 de 1993, y dispuso:

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

*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”* (subrayas fuera del texto original)

En el mismo sentido, el inciso 3 del artículo 40 de la Ley 2008 de 2019 establece:

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

*involucradas harán los ajustes contables a que haya lugar*". (subrayas fuera del texto original)

Las normas transcritas introdujeron un mecanismo para extinguir las obligaciones de pago de aportes por factores no cotizados a cargo de las entidades públicas del orden nacional y también reiteraron el deber de determinar y declarar la obligación patronal. Así, al mismo tiempo que el Legislador señala que estos cobros deben suprimirse, insiste en que en todo caso la UGPP y las entidades que integran el PGN efectuarán los respectivos reconocimientos contables y las correspondientes anotaciones en sus estados financieros por este tipo de obligaciones, y conmina a la UGPP a que los cobros que deban realizarse por estos asuntos deben efectuarse con base en la metodología actuarial que se establezca para el efecto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El cumplimiento de lo dispuesto en esta norma implica la adopción de medidas que se diferencian en función de si el acto administrativo que declara la obligación ha sido o no controvertido en sede judicial, así:

✓ **Aplicación del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019 en sede administrativa:**

Acatando las recomendaciones contenidas en el concepto N°20202000013711 emitido por la Contaduría General de la República (anexo) como respuesta a una consulta elevada por la UGPP sobre el procedimiento contable para aplicar el artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019, en el cierre contable de enero de 2020 fueron suprimidas las cuentas por cobrar por aportes pensionales por factores no cotizados adeudadas por entidades públicas del orden nacional que forman parte del Presupuesto General de la Nación, y que hubieran sido reconocidas por la UGPP en el año 2019 antes de la expedición del Decreto 2106 de 2019. Asimismo, cualquier deterioro asociado con dichas cuentas por cobrar ha sido revertido debitando la respectiva subcuenta.

Vale la pena precisar que, a la fecha la UGPP no ha emitido un solo mandamiento de pago contra entidades públicas del orden nacional incluidas en el PGN para el cobro de estas obligaciones. Sin perjuicio de lo anterior, como consecuencia de la expedición del Decreto 2106 de 2019, la Subdirección de Cobranzas de la Unidad ha recibido la instrucción expresa de abstenerse de iniciar cualquier proceso de cobro persuasivo o coactivo por este tipo de obligaciones contra las entidades descritas en el artículo 40 de la referida norma.

En consecuencia, la Aerocivil puede tener certeza de que la UGPP ha ajustado sus procedimientos internos para dar estricto cumplimiento a la norma en comento, disponiendo lo necesario para la supresión contable de las cuentas por cobrar e impartiendo las instrucciones necesarias para que de ninguna manera se inicien procesos de cobro por este asunto.

**3. Propuesta para la terminación anticipada de procesos contenciosos como consecuencia de la aplicación del artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019**

Tal como se ha expuesto, a juicio de la UGPP el artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019 contempla un mecanismo para la extinción de las obligaciones de pago de aportes pensionales sobre factores no cotizados, pero mantiene incólumes los atributos de existencia, validez y eficacia del acto administrativo demandado mediante el cual se declaró la obligación.

Dado que la norma no genera la nulidad sobreviniente de los actos administrativos que declararon estas obligaciones, no existe fundamento legal para que la UGPP presente una oferta conciliatoria o de revocatoria para la terminación de los procesos en los que se debate la validez de estos actos administrativos. Sin embargo, teniendo en cuenta que por mandato legal la obligación patronal se extingue y, por consiguiente, la Unidad no puede continuar o promover nuevos procesos de cobro, las pretensiones de restablecimiento incoadas en los procesos contencioso administrativos promovidos por la Aerocivil ya no tienen lugar.

En consecuencia, a juicio de la UGPP en estos casos la aplicación de la Ley implica: para la Unidad, la terminación de los procesos de cobro y la supresión contable de estas obligaciones; y para las entidades públicas empleadoras, la carencia actual de objeto de los procesos contenciosos que promovieron contra los actos administrativos.

Así las cosas, es nuestra intención invitar a la Aerocivil a desistir de las 29 demandas promovidas actualmente contra la UGPP por este asunto. Correlativamente la Unidad coadyuvaría la solicitud de desistimiento renunciando expresamente a las costas que pudieran generarse por tales desistimientos, y terminaría de manera definitiva los procesos de cobro que actualmente se encuentran suspendidos por razón de estas demandas, en aplicación estricta del mecanismo de supresión establecido en la Ley.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 314 del CGP, el demandante podrá desistir de las pretensiones mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso, lo cual implica la renuncia de las pretensiones de la demanda. La aceptación del desistimiento tendrá los efectos de cosa juzgada de una sentencia absolutoria. Por su parte el inciso final del artículo 314 señala que, si el demandante es la Nación, el desistimiento deberá estar suscrito por el apoderado judicial y el Ministro o Director de Departamento Administrativo. Por su parte, el artículo 315 indica que NO podrá presentar el desistimiento el apoderado que no esté expresamente facultado para ello.

Los numerales 2 y 4 del artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015 (DUR Sector Justicia) establecen que, dentro de las funciones del Comité de Conciliación de las entidades públicas se encuentran las de “2. *Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad; y 4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto*” (subrayas fuera del texto original).

Así, al no restringir los mecanismos de arreglo directo únicamente a la transacción y la conciliación, y hacer responsable al comité de diseñar las políticas que orienten la defensa judicial, la norma admite que el Comité de Conciliación evalúe formas de terminación

anormal y anticipada de procesos como el desistimiento. De estimarlo procedente, el Comité podría autorizar expresamente a los apoderados de la entidad a presentar el desistimiento de estos procesos, condicionado obviamente a que la UGPP coadyuve la solicitud, renuncie a las costas y proceda a la supresión inmediata de esas obligaciones de tal manera que la Aerocivil no sea conminada al pago de suma alguna por este concepto.

Claramente el desistimiento en este caso obedece a un hecho sobreviniente, esto es la expedición del Decreto Ley 2106 de 2019 y la Ley 2008 de 2019 que dispusieron la supresión de estas obligaciones y por esa vía eliminaron el riesgo económico derivado de estos actos administrativos para las entidades públicas que integran el Presupuesto General de la Nación. En consecuencia, el desistimiento propuesto no es el resultado de un error de la administración al iniciar los procesos, sino el resultado de la aplicación de un mandato legal posterior a la presentación de las demandas.

A juicio de la UGPP la ruta para la terminación de estos procesos es el desistimiento y no la conciliación, debido a que los conflictos sobre la legalidad de obligaciones pensionales o tributarias no son susceptibles de conciliación de conformidad con el precedente vigente del Consejo de Estado. En consecuencia, la UGPP no podría hacer una oferta conciliatoria y, dado que el Legislador reitera la obligación de hacer estos cobros, tampoco podría ofertar la revocatoria de los actos demandados. Nótese además que si los actos se revocaran no podríamos aplicar el mecanismo de supresión contable de las obligaciones, pues la revocatoria implicaría la inexistencia de la obligación y no su extinción por un mandato legal.

De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2.2.4.3.1.2.3. del Decreto 1069 de 2015, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá participar en los comités de conciliación de entidades y organismos del orden nacional con derecho a voz y voto. Con base en esta facultad, en el marco del proceso de mediación, la ANDJE ha ofrecido su participación en el Comité de Conciliación de la Aerocivil para respaldar la propuesta expuesta en este escrito, o evaluar propuestas alternativas para dar por terminados estos procesos judiciales.

#### 4. Conclusiones

El mecanismo de extinción de las obligaciones contemplado en el artículo 40 del Decreto 2106 de 2019 constituye una oportunidad única para eliminar trámites y conflictos innecesarios entre la UGPP y las entidades públicas del orden nacional, sin desacatar el mandato constitucional contenido en el Acto Legislativo 01 de 2005 según el cual *“para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”*.

La emisión de esta norma impone a la Unidad el deber de abstenerse de cobrar a las entidades públicas del orden nacional que integran el Presupuesto General de la Nación los aportes pensionales sobre factores no cotizados, y genera un reto conjunto para las partes a fin de terminar los procesos judiciales iniciados por esta causa. La mejor alternativa para lograr este último objetivo es el desistimiento de los procesos contenciosos promovidos por la Aerocivil contra la UGPP por estos asuntos, pues aunque mantiene el



cumplimiento del mandato constitucional, elimina la litigiosidad existente ahorrando costos en defensa judicial para las partes, y contribuyendo a la descongestión de la rama judicial, lo cual redundará en la reducción de costos que se financian con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación.

La UGPP está atenta a atender cualquier inquietud que esta propuesta pueda generar y queda a su disposición para reunirse a discutir los detalles de su implementación en el evento en que se considere necesario.

Cordialmente,

**Juliana Morantes Ariza**  
Subdirectora de Defensa Judicial Pensional

Anexo: Concepto N°20202000013711 emitido por la Contaduría General de la República e inventario de procesos promovidos por la Aerocivil (6 folios y 1 archivo de excel)



**LA SECRETARIA TÉCNICA DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN  
DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA  
AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL-**

**HACE CONSTAR**

En la sesión ordinaria 16 del Comité de Conciliación llevada a cabo en forma virtual el primero (1º) de octubre de dos mil veinte (2020), se trató dentro del orden del día el estudio de la propuesta presentada por la UGPP en comunicación No. 1111 de fecha 27 de marzo de 2020, radicado N° 2020111000977271 y alcance con oficio 1111 de fecha septiembre 10 de 2020, radicado N° 2020111002871761, en aplicación del artículo 40 del Decreto 2106 de 2019, el cual establece:

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

*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”*

En el mismo sentido, el inciso 3º del artículo 40 de la Ley 2008 de 2019 establece:

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

Una vez analizados los antecedentes del caso, y escuchados los sustentos jurídicos por parte de la representante de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y de la apoderada de la Entidad, en el sentido de recomendar el desistimiento y/o retiro de los procesos judiciales que la UAEAC instauró en contra de la UGPP, el Comité de Conciliación de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL-



AEROCIVIL, acogió la propuesta presentada por la UGPP, de acuerdo a la etapa procesal en que se encuentre cada uno de los procesos judiciales, así:

1. En los que se presentó la demanda y a la fecha no se ha resuelto la admisión de la misma, se autoriza el retiro de la demanda de conformidad con el artículo 92 del CGP.
2. En los que se admitió la demanda, se trabó la Litis y no se ha proferido sentencia, se autoriza el desistimiento de las pretensiones, con la coadyuvancia de la UGPP, de conformidad con el artículo 314 del CGP.
3. Procesos en los que se haya proferido sentencia de primera instancia y la UGPP ha interpuesto recurso de apelación, la UGPP desistirá del recurso con la coadyuvancia de la UAEAC, en los términos del artículo 316 del CGP.

Se expide en Bogotá, D.C., al primer (1er) día del mes de octubre de dos mil veinte (2020).

**MARÍA GLADYS SILVA PAREDES**  
Secretaria Técnica del Comité de Conciliación



## OFERTA DE REVOCATORIA

*“Por la cual se revoca parcialmente la Resolución No. RDC-2018-00587 de 10/07/2018 por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial No. RDO-2017-01700 del 30/06/2017 para aplicar el “Esquema de presunción de costos” y se concede de manera condicionada la Conciliación Contenciosa Administrativa sobre los nuevos valores determinados”*

DATOS DEL APORTANTE	
NIT/CC. 23552576	Nombre: LUZ NEIDA MEDINA DE INFANTE
Expediente: 20161520058002072	

El Director de Parafiscales de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP en uso de sus facultades legales conferidas en el numeral 8° del artículo 19 del Decreto 575 de 2013, en concordancia con lo previsto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y lo dispuesto en el Libro V, Títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario, en concordancia con Capítulo IX del Título III – Parte Primera, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y, el párrafo segundo del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019, profiere la presente **REVOCATORIA PARCIAL**, teniendo en cuenta los siguientes:

1. ANTECEDENTES		
PERIODO GRAVABLE: 2014		
Liquidación Oficial	Número	RDO-2017-01700
	Fecha de expedición	30/06/2017
Recurso de Reconsideración	Número	RDC-2018-00587
	Fecha de expedición	10/07/2018
Valores determinados en acto definitivo	Conducta	OMISIÓN
	Valores determinados por aportes	\$23.017.300
	Valores determinados por sanciones (omisión)	\$46.034.600
	<b>Total acto administrativo</b>	<b>\$69.051.900</b>

## 1.2 ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES

### 1.2.1 Fundamento legal de la Revocatoria Directa

Con el fin de determinar la procedencia de la Revocatoria Directa, se encuentra que la Liquidación Oficial RDO 2017-01700 del 30/06/2017, genera unos efectos de carácter particular y concreto, que para el presente caso le impone la obligación a la señora LUZ NEIDA MEDINA DE INFANTE identificada con CC. 23552576 de: (i) Realizar las autoliquidaciones y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social, y (ii) Pagar una sanción por la conducta de OMISIÓN.

Al respecto, el párrafo 8° del artículo 118 de la Ley 2010 de 2019 establece que en las conciliaciones previstas en esta disposición se podrá proponer de conformidad con lo dispuesto por el párrafo del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011, la revocatoria de los actos administrativos impugnados, aplicando lo dispuesto por el artículo 139 de la misma Ley.





Por su parte el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019, adicionó un párrafo al artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, el cual faculta a esta Unidad para aplicar el esquema de presunción de costos para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y con contratos diferentes a prestación de servicios personales.

Así las cosas, si bien es cierto esta Unidad expidió el acto administrativo objeto de revocatoria, en debida forma, toda vez que aplicó las normas que regían para ese momento, también lo es que con ocasión de la expedición del artículo 118 de la Ley 2010 de 2019, en concordancia con el artículo 139 de la misma disposición, se encuentra facultada y dentro de la oportunidad legal, para revocar de oficio el acto, con base en los hechos nuevos acaecidos, como lo es la expedición de la nueva norma, y en los términos del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011.

### **1.2.2 De la situación jurídica consolidada por pago**

Teniendo en cuenta que sólo podrá aplicarse el Esquema de Presunción de Costos a los procesos que no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago, se realizaron las siguientes validaciones: (i) Se verificaron las planillas de autoliquidación de aportes PILA, para verificar si se realizaron pagos por concepto de aportes por los periodos fiscalizados, posteriores a la expedición de la Liquidación Oficial No. RDO 2017-01700 del 30/06/2017, (ii) Se revisó La base de recaudo dispuesta por la Subdirección Financiera de la Unidad, para efectos de verificar el pago de sanciones administrativas; encontrando que la señora LUZ NEIDA MEDINA DE INFANTE identificada con CC 23552576, no ha realizado el correspondiente pago de los aportes y sanciones determinados por la administración, por lo que no cuenta con una situación jurídica consolidada por pago.

Por lo anterior, se observa que la revocatoria a la que se contrae el presente acto administrativo es plenamente procedente, y tiene como propósito armonizar las decisiones de la administración, por mandato legal, sin que haya lugar al reconocimiento de derechos conculcados por parte de esta Unidad,

### **1.2.3 De la conformación del Ingreso Base de Cotización en la Liquidación Oficial en firme que será objeto de modificación<sup>1</sup>.**

Los trabajadores independientes deben cotizar al Sistema General de Seguridad Social sobre los ingresos efectivamente percibidos<sup>2</sup>, recibidos del desarrollo de una actividad económica para su beneficio personal, pudiendo deducir los costos y/o gastos en que incurran para desarrollar su actividad, siempre que tengan relación de causalidad con la actividad generadora de renta y, que sean necesarios y proporcionados para la ejecución de la actividad económica<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Entiéndase como Liquidación Oficial en firme, aquella frente a la cual no se interpusieron recursos (reconsideración o revocatoria directa), o aquella que, habiéndose interpuesto y resuelto los recursos, resultare de incluir las modificaciones o confirmaciones, decididas por la administración.

<sup>2</sup> Artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6º de la Ley 797 de 2003. Base de cotización de los trabajadores independientes.

<sup>3</sup> Artículo 107 del Estatuto Tributario.





Dentro del proceso de Determinación de Aportes Parafiscales quedó probado el Ingreso Depurado Mensual (ingreso bruto menos los costos y/o gastos probados en el periodo), y conformado el IBC<sup>4</sup> por periodo, teniendo en cuenta que este no puede ser inferior a 1 SMLMV, ni superior a 25 SMLMV<sup>5</sup>.

El IBC quedó determinado en el Expediente No. 20161520058002072 así:

Periodo	IBC Salud
1	\$14.738.000
2	\$15.400.000
3	\$15.400.000
4	\$15.400.000
5	\$15.400.000
6	\$15.400.000
7	\$15.400.000
8	\$15.400.000
9	\$15.400.000
10	\$15.400.000
11	\$15.400.000
12	\$15.400.000

Una vez aplicada la tarifa de Ley al IBC determinado, así como los pagos correspondientes, en la Liquidación Oficial No. RDO 2017-01700 agotada la discusión en sede administrativa, se impuso un pago total por concepto de aportes por valor de \$23.017.300 y un monto de \$46.034.600 por concepto de sanción.

#### 1.2.4 Aplicación del “Esquema de Presunción de Costos”.

El artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, en su párrafo impone el deber a esta Unidad de establecer un esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, y en virtud de ello se expidió la Resolución No. 1400 de 2019 *Por la cual se adopta el esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia cuya actividad económica sea el transporte público automotor de carga por carretera*, el cual, en términos generales establece, lo resumido en la siguiente tabla:

Rango de Ingresos Brutos Anuales en SMMLV	Mensualización del Ingreso Anual en SMMLV	% Costos Reconocidos
Hasta 485	Hasta 40	67,6
Más de 485 y hasta 970	Más de 40 y hasta 81	71,1

<sup>4</sup> De conformidad el Parágrafo del artículo 1º del Decreto 510 de 2003, el IBC sobre el cual se aplicó la tarifa de cotización para cada subsistema se determinó a partir del ingreso depurado mensual.

El periodo de enero se calcula con base en el SMLMV del año anterior, como lo dispone el numeral 17 del capítulo 4 de la Resolución 2388 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social. Así mismo, el valor del IBC y de los aportes se aproximan según lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 1990 de 2016, que modificó el artículo 10º del Decreto 1406 de 1999, actualmente compilado en el artículo 3.2.1.5. del Decreto 780 de 2016

<sup>5</sup> Artículo 5 de la ley 797 de 2003, reglamentado por el decreto 510 de 2003 en su artículo 3.





Rango de Ingresos Brutos Anuales en SMMLV	Mensualización del Ingreso Anual en SMMLV	% Costos Reconocidos
Más de 970 y hasta 1455	Más de 81 y hasta 121	72,2
Más de 1455 y hasta 1940	Más de 121 y hasta 162	72,8
Más de 1940 y hasta 2425	Más de 162 y hasta 202	73,1
Más de 2425	Más de 202	73,4

Sin embargo, si el transportador acredita la calidad de empleador, y el respectivo pago de aportes de los conductores vinculados laboralmente, se aplicará lo siguiente:

Rango de Ingresos Brutos Anuales en SMMLV	Mensualización del Ingreso Anual en SMMIV	Presunción de Conductores Requeridos	Número de Conductores con Pago de Aportes						
			1	2	3	4	5	6	
Hasta 485	Hasta 40	1	83,6						
Más de 485 y hasta 970	Más de 40 y hasta 81	2	75,6	82,2					
Más de 970 y hasta 1455	Más de 81 y hasta 121	3	75,2	77,3	82,2				
Más de 1455 y hasta 1940	Más de 121 y hasta 162	4	75,1	76,6	78,6	82,2			
Más de 1940 y hasta 2425	Más de 162 y hasta 202	5	74,9	76,2	77,7	79,3	82,2		
Más de 2425	Más de 202	6 y más	74,9	75,9	77,2	78,5	79,8	82,2	

En el proceso de Determinación de Aportes Parafiscales quedó probado que la señora LUZ NEIDA MEDINA INFANTE identificado con CC. 23552576 percibió sus ingresos en el periodo de 2014-01-01 a 2014-12-31, con ocasión del ejercicio de la siguiente actividad económica:

Actividad	Porcentaje Esquema de Presunción de Costos
Transporte de carga por carretera	71,10%

En virtud del párrafo segundo del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019, esta Unidad procede a aplicar el anterior esquema, teniendo en cuenta la actividad económica ejercida por la señora LUZ NEIDA MEDINA DE INFANTE identificada con CC. 23552576 en el periodo fiscalizado, vía revocación directa, al Ingreso Bruto Mensual probado en el expediente de Determinación No. 20161520058002072, arrojando como resultado un ingreso depurado mensual, así:

Periodo	Ingreso Bruto Mensual	Costos Calculados	Ingreso Depurado Mensual
1	\$27.688.417	\$19.686.464	\$8.001.952
2	\$27.688.417	\$19.686.464	\$8.001.952
3	\$27.688.417	\$19.686.464	\$8.001.952
4	\$27.688.417	\$19.686.464	\$8.001.952
5	\$27.688.417	\$19.686.464	\$8.001.952
6	\$27.688.417	\$19.686.464	\$8.001.952
7	\$27.688.417	\$19.686.464	\$8.001.952





Periodo	Ingreso Bruto Mensual	Costos Calculados	Ingreso Depurado Mensual
8	\$27.688.417	\$19.686.464	\$8.001.952
9	\$27.688.417	\$19.686.464	\$8.001.952
10	\$27.688.417	\$19.686.464	\$8.001.952
11	\$27.688.417	\$19.686.464	\$8.001.952
12	\$27.688.417	\$19.686.464	\$8.001.952

El detalle por periodo de actividad económica y coeficientes de costos aplicados podrá observarse en el archivo Excel anexo, en la hoja “Esquema de Presunción de Costos”.

En este sentido, se hace necesario recalculer el valor de aportes adeudados al Sistema General de Seguridad Social, aplicando las tarifas de Ley al “IBC REVOCATORIA” y considerando los pagos reconocidos en la etapa de discusión del proceso de Determinación, configurando la conducta y valores a pagar con destino al Sistema de la Seguridad Social, así:

TIPO DE INCUMPLIMIENTO	SUBSISTEMA	2014	TOTAL
<b>OMISO</b>	1. Salud	12.003.600	12.003.600
	<b>Subtotal OMISO</b>	<b>12.003.600</b>	<b>12.003.600</b>
<b>Total General</b>		<b>12.003.600</b>	<b>12.003.600</b>

Los anteriores valores se detallan en el archivo de Excel anexo al presente acto administrativo, el cual hace parte integral de la misma.

### 1.2.5. Del re-cálculo de las sanciones impuestas.

En el presente acto administrativo, en virtud de los ajustes realizados al monto de los aportes adeudados al Sistema General de la Seguridad Social, es necesario modificar las sanciones impuestas, así:

Sanción por conducta	Vr. Sanción
Omisión	\$24.007.200
<b>TOTAL SANCIONES</b>	<b>\$24.007.200</b>

En el anexo detallado, hoja “Sanción por omisión”, podrá observarse el detalle del cálculo de la sanción determinada en la presente Revocatoria.

## 1.3. CONCLUSIÓN DE LA REVOCATORIA DIRECTA

Finalmente concluye esta Unidad que, mediante la presente revocación directa, de oficio, se aplica el esquema de la presunción de costos en los términos ya descritos, revocando parcialmente la Resolución No. RDC-2018-00587 de 10/07/2018 por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial No. RDO-2017-01700 del 30/0/2017, y en su lugar modifica el monto de los aportes adeudados al Sistema General de Seguridad Social por la señora LUZ NEIDA MEDINA DE INFANTE identificada con CC. 23552576 por el periodo fiscalizado de 2014-01-01 a 2014-12-31, así como la sanción impuesta, tal como se observa en la parte resolutive de la presente oferta de revocatoria.





La totalidad de los ejercicios de análisis y determinación se encuentran detallados en el archivo Excel anexo, el cual forma parte integral de la presente oferta.

## 2. BENEFICIO TRIBUTARIO – CONCILIACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. REDUCCION DE LOS INTERESES Y LAS SANCIONES RESPECTO DEL ACTO QUE INCORPORA LA APLICACIÓN DEL ESQUEMA DE PRESUNCIÓN DE COSTOS.

La Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019<sup>6</sup>, otorgó la posibilidad para que El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales –UGPP, aprobará la conciliación judicial, en los procesos que se adelantaran en contra de la Entidad, inclusive respecto de aquellos en los que se presentara la oferta de revocatoria directa para aplicar el Esquema de Presunción de Costos, consistente en la reducción de los intereses y las sanciones en un porcentaje importante (80% si su proceso está en primera instancia o 70% si está en segunda instancia), siempre que pague el 100% del valor de los aportes, el 100% de los intereses del sistema pensional y el restante de los intereses de los demás subsistemas y las sanciones (20% si su proceso está en primera instancia o 30% si está en segunda instancia) y cumpla con los demás requisitos exigidos en la norma. ,

Por lo anterior, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP, en sesión, **APROBÓ** de manera anticipada **LA FÓRMULA CONCILIATORIA** en el proceso 11001333704120190003800 que cursa en el JUZGADO 41 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ y **LA CONDICIONÓ** al cumplimiento de la totalidad de los requisitos previstos en el artículo 118 de la Ley 2010/19, señalados a continuación:

1. Haber presentado la demanda antes del 27 de diciembre de 2019, fecha de entrada en vigencia de la Ley 2010/19.
2. Que la demanda haya sido admitida antes de la presentación de la solicitud de conciliación ante la Administración.
3. Que no exista sentencia o decisión judicial en firme que le ponga fin al respectivo proceso judicial.
4. Realizar el pago **ANTES DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 2020**, de las obligaciones objeto de conciliación: 100% del valor de los aportes determinados, el 100% de los intereses del sistema pensional y el 20% (proceso en primera instancia) o 30% (proceso en segunda instancia) de los intereses de los demás subsistemas y de las sanciones.

## 3. EFECTOS JURIDICOS DE LA ACEPTACIÓN DE LA OFERTA DE REVOCATORIA

### 3.1 Efectos frente al proceso judicial

<sup>6</sup> El parágrafo 8 del artículo 118, de la Ley en comento dispone: “El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales –UGPP- podrá **conciliar las sanciones e intereses derivados de los procesos administrativos**, discutidos con ocasión de la expedición de los actos proferidos en el proceso de determinación o sancionatorio en los mismos términos señalados en esta disposición” (Subrayado y Negrilla fuera de texto).





Una vez aceptada la oferta, **se dará por terminado el proceso en sede judicial**

### 3.2. Efectos frente al beneficio tributario de Conciliación Contencioso-Administrativa

(i) **Si acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 118 de la ley 2010/19**: Se consolidará a favor del aportante el beneficio tributario que le permitió la reducción de sanciones e intereses, quedando al día en el pago de sus obligaciones por el periodo que fue objeto de fiscalización.

(ii) **Si no acredita los requisitos establecidos en el artículo 118 de la ley 2010/19**: si el aportante no cumple oportunamente los requisitos de la Conciliación, previstos en el artículo 118 de la Ley 2010 de 2019, esta no se consolidará y en consecuencia el auto que apruebe la terminación del proceso judicial por la aceptación de la oferta prestará merito ejecutivo para la continuidad del proceso administrativo de cobro.

En cualquier caso, el proceso judicial habrá terminado con la aceptación de la oferta para la aplicación del esquema de costos,

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE** la Resolución No. RDC-2018-00587 de 10/07/2018 por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial No. RDO-2017-01700 del 30/0/2017, proferida a la señora LUZ NEIDA MEDINA DE INFANTE identificada con CC. 23552576 en el sentido de dar aplicación al Esquema de Presunción de Costos, en aquellos periodos en que le fue más beneficioso, y modificar el monto de los aportes adeudados al Sistema General de la Seguridad Social el cual asciende a la suma de **DOCE MILLONES TRES MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$12.003.600)**, como se detalla a continuación:

TIPO DE INCUMPLIMIENTO	SUBSISTEMA	2014	TOTAL
OMISO	1. Salud	12.003.600	12.003.600
	<b>Subtotal OMISO</b>	<b>12.003.600</b>	<b>12.003.600</b>
<b>Total General</b>		<b>12.003.600</b>	<b>12.003.600</b>

Lo anterior, sin perjuicio de los intereses de mora que se generen desde la fecha de vencimiento del plazo para presentar la autoliquidación de aportes hasta la fecha en que se pague la obligación.

Los anteriores valores se detallan en el archivo de Excel anexo a la presente revocatoria directa el cual es parte integral de la misma.

**ARTÍCULO SEGUNDO: MODIFICAR** la sanción por no declarar por la conducta de omisión impuesta a la señora **LUZ NEIDA MEDINA INFANTE** identificada con CC. **23552576**, por las





razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo, la cual se fija en la suma de **VEINTICUATRO MILLONES SIETE MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$24.007.200)**.

**ARTÍCULO TERCERO: COMUNICAR** al aportante que el **COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL** de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP, le ha **APROBADO** el beneficio tributario de **CONCILIACIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA**, sujeto a condición, esto es, al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 118 de la Ley 2010 de 2019.

**ARTÍCULO CUARTO:** Contra la presente Revocatoria **NO** procede recurso alguno, ni revivirá los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de conformidad con lo establecido en el artículo 96<sup>7</sup> de la Ley 1437 de 2011.

**ARTÍCULO QUINTO: INFORMAR** el contenido del presente acto a la Subdirección de Cobranzas para lo de su competencia.

Anexo: Un (1) archivo en formato Excel

---

<sup>7</sup> Ley 1437 de 2011. **ARTÍCULO 96. EFECTOS.** *Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.*

