



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio No. 671

Villavicencio, 28 NOV 2018

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	JOSÉ DANIEL ESTUPIÑAN
DEMANDADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP
EXPEDIENTE:	50001-33-33-001-2017-00091-01
TEMA:	LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

Resuelve el Despacho el recurso de apelación presentado por la entidad demandada-UGPP-, contra el auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 15 de enero de 2018, mediante el cual negó el llamamiento en garantía propuesto por la entidad demandada UGPP contra la Registraduría Nacional del Estado Civil. (Fl.166, C1).

Antecedentes:

1. La demanda:

José Daniel Estupiñan presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en adelante UGPP, con el objeto de declarar la nulidad parcial de los siguientes actos administrativos:

- Resolución No. RDP 007196 de 19 de febrero de 2016, por medio de la cual se desconocieron y negaron los factores salariales correspondientes a la pensión de jubilación del demandante.
- Resolución No. RDP 019245 de 18 de mayo de 2016, a través de la cual se confirmó la anterior decisión.

Como consecuencia de lo anterior, pretende que se condene a la demandada a la reliquidación de la pensión con el 75% del promedio de la asignación básica y todo lo devengado en el último año de servicio. (Fls. 3-16, C1).

2. De la solicitud de llamamiento en garantía:

El apoderado de la UGPP mediante escrito radicado el 12 de junio de 2017, solicitó llamar en garantía a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al considerar que esa entidad es la responsable de efectuar los aportes con base en todos los factores salariales reclamados por el demandante, por haber prestado sus servicios para la mencionada entidad. En ese sentido, señaló que el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia ha dispuesto que en todos los casos en que se ordene la reliquidación de la mesada pensional por inclusión de nuevos factores se debe efectuar el pago de los aportes a la entidad de seguridad social sobre tales sumas, si es que durante la relación laboral no se efectuaron, en aras de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema.

Por tanto, considera procedente la solicitud elevada, pues en la sentencia se puede ordenar o autorizar que realice los descuentos al pensionado de lo que debió aportar sobre los valores incluidos, pero a este solo se le puede descontar el 25% de los aportes, toda vez que el porcentaje restante, es decir el 75%, es obligación del empleador, quien es el llamado en garantía.

Por último, pide que en el evento de no resultar viable el llamamiento en garantía, se integre el litisconsorcio con la Registraduría Nacional del Estado Civil. (Fls.89-92, C1).

3. Auto apelado

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante providencia de 15 de enero de 2018, negó la solicitud de llamamiento en garantía presentada por la UGPP contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, argumentando que si bien entre el señor José Daniel Estupiñán y la Registraduría Nacional del Estado Civil existió un vínculo legal del cual surge la obligación por parte del empleador de realizar las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al tenor del artículo 22 de la Ley 100 de 1993, no puede entenderse que de esa relación se desprenda una obligación legal o contractual entre la entidad empleadora y la UGPP, como fondo de pensiones, que haga procedente su vinculación al proceso.

Así mismo, aduce que en razón de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de

1993 la Administradora de Pensiones cuenta con las acciones de recobro contra los empleadores que no realizan las respectivas cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones de sus empleados con el propósito de recuperar los dineros que no se consignaron oportunamente. Razones por las cuales concluyen que no es necesaria la vinculación de la Registraduría Nacional del Estado Civil al proceso y niega la solicitud del llamamiento en garantía. (Fol. 166, C1)

4. Recurso de apelación.

El apoderado de la entidad demandada presentó recurso de apelación contra el anterior auto, solicitando que sea revocado y su lugar, se proceda a la admisión del llamamiento en garantía.

Fundamenta la solicitud, indicando que en caso de prosperar las pretensiones de la demanda, si se ordena la reliquidación de la pensión del demandante con la inclusión de los factores salariales sobre los cuales no cotizó el empleador, se generaría un detrimento en su patrimonio y por tanto, dicha situación le daría el derecho de iniciar una acción de repetición contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, advirtiendo que una nueva demanda y todo lo que ello conlleva, se podría evitar con la simple admisión del llamamiento en garantía.

De igual modo, sustenta que es inadmisibles la decisión tomada por el Juzgado de Instancia, pues considera que frente a la admisión del llamamiento en garantía, basta con afirmar que la demandada tenía derecho al cobro de las cotizaciones no efectuadas por el empleador y, que será en el fondo del asunto que se resuelva sobre la existencia de la relación legal o contractual.

Por último, rechaza la idea de contemplar el llamamiento como un mecanismo residual, cuando el Juzgado afirma que la Administradora de Pensiones cuenta con la acción de cobro, pues se trata de una figura que es válida en cualquier acción judicial, razones por las cuales aduce es procedente admitir el llamamiento en garantía. (Fl. 167, C1).

II. Consideraciones del Despacho:

1. Competencia

Según el artículo 243 numeral 7° y 153 del CPACA, el Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación del auto adiado el 15 de enero de 2018, por el cual el Juez Primero Administrativo Oral del Circuito de

Villavicencio negó el llamamiento en garantía propuesto por el apoderado de la UGPP.

2. Análisis Jurídico:

En este caso la discusión planteada se concreta en determinar si es procedente el llamamiento en garantía formulado por el apoderado de la UGPP, por medio del cual solicita vincular al trámite a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que de ser favorable las pretensiones de la demanda se ordene al llamado a realizar los aportes dejados de pagar con la inclusión de todos los factores salariales.

Al respecto, tenemos que el artículo 225 del CPACA dispone:

“Artículo 225. **LLAMAMIENTO EN GARANTÍA.** Quien afirme tener derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.

El llamado, dentro del término de que disponga para responder el llamamiento que será de quince (15) días, podrá, a su vez, pedir la citación de un tercero en la misma forma que la demandante o el demandado.

(..)”

Sobre las características de esta figura y sus requisitos, el Consejo de Estado en providencia de 7 de abril de 2016¹, indicó:

“La figura del llamamiento en garantía se encuentra regulada expresamente por el artículo 225 del CPACA (...)

La norma señala además, que procede dentro de esta figura el llamamiento en garantía con fines de repetición frente a un agente estatal, para lo cual se deberán cumplir las previsiones de la Ley 678 de 2001 o de aquellas que la reformen o adicionen. Así mismo este artículo señala que el escrito de llamamiento en garantía debe contener como requisitos, entre otros, **los hechos en que se basa el llamamiento y los fundamentos de derecho que se invoquen.**

En efecto, esta Corporación ha determinado, en forma consistente y reiterada² que la parte que realiza el llamamiento debe precisar y acreditar cuál es el sustento legal o contractual para exigir la vinculación del llamado, con el fin de analizar la procedencia del mismo³, específicamente se ha indicado que ello

¹ Expediente núm.: 68-001-23-33-000-2013-00435-01, Número Interno: 1720-2014, Actor: María Elena Quintero de Castellanos Demandado: UGPP, CP. William Hernández Gómez.

² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de junio de 2009, Exp. 18.108 M.P. Ruth Stella Correa Palacio; auto de 31 de enero de 2008, Exp. 34.419 M.P. Enrique Gil Botero; auto de 10 de abril de 2008, Exp. 34.374 M.P. Myriam Guerrero de Escobar

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “A”. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, Bogotá D. C., doce (12) de mayo de dos mil quince (2015). Radicación número: 15001-23-33-000-2014-

“...tiene por finalidad establecer los extremos y elementos de la relación sustancial que se solicita sea definida por el juez, así como ofrecer un fundamento fáctico y jurídico mínimo del derecho legal o contractual en que se apoya el llamamiento, en orden a que la invocación de ese instrumento procesal sea serio, razonado y responsable y, al propio tiempo, se garantice el derecho de defensa de la persona que sea citada en tal condición al proceso.”⁴, de tal forma que **si no existe o no se prueba ésta relación**, no puede haber lugar al llamamiento en garantía.

Esta posición se adoptaba con fundamento en el artículo 54 del CPC, aplicable a esta jurisdicción por virtud del artículo 267 del CCA, que establecía que para el llamamiento en garantía – previsto en nuestro caso en el artículo 217 ib. –, se debía acompañar la prueba siquiera sumaria del derecho a formularla, lo que había sido analizado por la jurisdicción en múltiples ocasiones, como se acaba de citar.

Sin embargo, con el nuevo estatuto procesal de lo contencioso administrativo este requisito no es exigible, tal como se observa del contenido del artículo 225 del CPACA, que trajo regulación específica al respecto y por tanto, basta la simple mención y sustento de ese vínculo legal o contractual para que se satisfaga el requisito que apareja la nueva regulación procesal.

Lo anterior no es óbice, para que el funcionario judicial desde la misma decisión sobre la petición, pueda negar dicha posibilidad con el fin de evitar un desgaste innecesario de la administración de justicia y propender por la maximización de los principios de economía y celeridad procesal, en caso de constatar que el llamamiento es totalmente infundado o no se encuentra conexión alguna que ligue la responsabilidad del llamado con el objeto del proceso.

(..)

De otra parte, frente a la existencia de la obligación legal de indemnización o de acudir al llamamiento, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que esta se refiere a la existencia de una norma que determine que en un momento dado, un tercero ajeno a la relación procesal trabada en el asunto de que se trate, deba entrar a responder por los actos o hechos que son objeto de cuestionamiento en el mismo; es decir, que debe existir una norma que imponga la obligación a cargo de éste, de resarcir un perjuicio o de efectuar un pago que pudiera ser impuesto en la sentencia que decida el respectivo proceso⁵”

00099-01(1192-15), Actor: SOFIA WALDRON MONTENEGRO, Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION A, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Bogotá, D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil trece (2013), Radicación número: 73001-23-31-000-2012-00327-01(46626), Actor: WILSON ALVIS ROJAS Y OTRO, Demandado: FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN.

⁵ Auto del 26 de septiembre de 2012, Expediente No. 05001-23-31-000-2001-02844-01 (1807-09) Actor: Ruth Elisa Londoño Rendón, M.P: Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

3. Caso concreto

Con base en lo anterior, procede el Despacho a verificar si la figura del llamamiento en garantía es procedente para lograr el pago de los dineros dejados de cotizar por el ex empleador, sobre los nuevos factores a incluir para la reliquidación de la pensión del demandante, si a ello hubiere lugar, o si le asiste razón al Juzgado *a quo* al negar el llamamiento solicitado.

Al respecto, considera esta Sala que el llamamiento realizado resulta improcedente, tal como lo determinó el Juzgado de Primera Instancia, pues se advierte que la solicitud no satisface los requisitos del artículo 225 del CPACA, en tanto que no se observa el vínculo legal o contractual entre la UGPP y la Registraduría Nacional del Estado Civil, para exigir a esta el reembolso de lo que tuviera que pagar como resultado de una eventual sentencia condenatoria por reliquidación pensional.

Al margen de lo anterior, y con el fin de satisfacer los argumentos de la alzada en donde el apoderado de la UGPP sostiene que el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia ha dispuesto que cuando prosperen demandas como la aquí debatida, el trabajador debe pagar los valores que no aportó, para lo cual se le puede cobrar **a través de una acción de repetición**; se considera necesario para mayor claridad, citar la sentencia No. 25000-23-25-000-2010-00014-01 de 9 de abril de 2014, que señaló:

“

(...)

No discute la Sala que la posición del Colegiado de primera instancia es ajustada a la doctrina sentada de antaño por esta Corporación, según la cual, *“procede el descuento de los aportes correspondientes a los factores cuya inclusión se ordena y sobre los cuales no se haya efectuado la deducción legal”*⁶.

Se ha establecido entonces, en múltiples pronunciamientos, que la omisión por parte de la administración no impide el reconocimiento de los mencionados conceptos para efectos pensionales, pues aquellos pueden ser descontados por la entidad cuando se haga el reconocimiento prestacional⁷.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Bogotá, D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-25-000-2010-00031-01(0899-11). Actor: Sara Paulina Pretel Mendoza. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL

⁷ V. gr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil diez (2010). Radicación número: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09). Actor: Luis Mario Velandia Demandado: Caja Nacional de Previsión Social. Autoridades Nacionales.

De otra parte, específicamente en lo que concierne a los pensionados que gozan del régimen especial previsto para la Contraloría General de la República, esta Corporación en sentencia del veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013), radicación número: 25000-23-25-000-2009-00515-01(0305-12) dijo: *“Finalmente, en cuanto a los aportes, cabe decir, que en virtud de la estipulación final de, l (sic) artículo 1 de la Ley 62 de 1985, la liquidación de la pensión debe estar de acuerdo con los factores que hayan servido de base para calcular los aportes. Regla general a la que están obligados todos los servidores públicos, aún para los empleados de régimen especial como los de la Contraloría General de la República, en el sentido de pagar los respectivos aportes sobre todos los rubros que según la ley deben constituir factor de liquidación pensional. Lo anterior significa, que si no han sido objeto de descuento, ello no da lugar a su exclusión, sino a que al momento del reconocimiento, la entidad de previsión social efectúe los descuentos pertinentes¹¹. Tal ha sido la filosofía del Legislador, que actualmente se ha elevado a rango constitucional a través del Acto Legislativo 1 de 2005¹², en el sentido de establecer que para efectos de la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Máxima que implica a partir*

Lo anterior debido a que el Acto Legislativo No. 01 de 2005, que modifica el artículo 48 de la Carta Política, dentro de las vías que introdujo para mantener la sostenibilidad financiera del sistema pensional, señaló que “[P]ara la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”.

Por ello, siendo consecuentes con el anterior propósito y teniendo en cuenta que eventualmente, en casos como el *sub examine*, los aportes sobre la totalidad de los factores que legalmente constituyen factor salarial para efectos pensionales, no se realizaron durante la vida laboral del actor desde el momento de su causación, para esta Sala resulta necesario que los valores a retener y/ o deducir, de aquellos sobre los que no se cotizó y que se tendrán en cuenta para reliquidar la pensión del accionante, sean actualizados a valor presente a través del ejercicio que realice un actuario, de suerte que se tenga una cifra real de lo que le corresponde sufragar al empleador y al actor (pudiendo repetir contra el primero para obtener su pago y determinando el valor a descontar de la pensión del segundo), de lo contrario se trataría de sumas depreciadas, que en vez de coadyuvar a la sostenibilidad fiscal en materia pensional, ahondarían la problemática

Ahora bien, en lo que concierne a la deuda a cargo de la parte actora, la entidad demandada procederá a realizar los descuentos sobre el valor del retroactivo producto del reconocimiento del mayor valor derivado de la reliquidación pensional con la inclusión de los nuevos factores; y si con ello no se satisficiera la totalidad de la deuda que a la demandante le corresponde, se efectuarán una serie de descuentos mensuales, iguales, hasta completar el capital adeudado.

(...)” (Subrayado de la Sala)

Así mismo, La Ley 678 de 2001, dispone:

“ARTÍCULO 2º... Acción de repetición. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, *conciliación u otra forma de terminación de un conflicto*. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.

ARTÍCULO 19. Llamamiento en garantía. Dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público, **podrán solicitar el llamamiento en garantía del agente frente al que aparezca prueba sumaria de su responsabilidad al haber actuado con dolo o culpa grave**, para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario.

del año de 2005 que sobre todos los factores que constituyen base para liquidar la pensión deban realizarse los respectivos aportes, en aras de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional.” (Subrayado fuera de texto.)

PARÁGRAFO. La entidad pública no podrá llamar en garantía al agente si dentro de la contestación de la demanda propuso excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor.”

Pues bien, del análisis de las normas citadas, se concluye que el vocablo “repetir”, es utilizado de manera ambigua por el Consejo de Estado en la citada sentencia, pues a juicio del Despacho no se está refiriendo a la acción de repetición. La impropiedad que se advierte se deduce de la aplicación simple de la norma, concluyéndose que mal podría admitirse un llamamiento en garantía con fines de repetición dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por reliquidación pensional, pues de ninguna manera se puede advertir la configuración de los elementos exigidos para la aplicación de esta figura jurídica.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la responsabilidad en el medio de control de repetición es una responsabilidad de carácter subjetivo y por tanto, lo que se evalúa es el actuar doloso o culposo del agente presuntamente responsable del detrimento patrimonial de la entidad para la cual labora y en el caso, como se advirtió tenemos que no existe ningún tipo de vínculo legal o contractual entre la UGPP y el Registraduría Nacional del Estado Civil que permita inferir que efectivamente es una entidad adscrita a la UGPP y con base en ello determinar que fue la conducta dolosa o culposa de un agente de esta entidad que conllevó a que no se efectuaran las cotizaciones a pensión.

Así pues, el supuesto fáctico que alega el recurrente no se encuadra en el Ordenamiento Jurídico Colombiano consagrado en la Ley 678 de 2001 y en conclusión, no resulta viable el argumento planteado por la entidad demandada en el recurso de alzada.

Finalmente, respecto al cobro de los factores dejados de pagar por el empleador, el Consejo de Estado-Sección Segunda, en Sentencia del Consejero Ponente: William Hernández Gómez, radicada bajo el número: 15001-23-33-000-2013-00785-01(4054-14) de 1 de agosto de 2016, señaló:

“En materia de obligaciones de aportes pensionales, le asiste la obligación al empleador de realizar el pago oportuno de los aportes por concepto de seguridad social a las entidades administradoras, tanto de los que están a su cargo como en cabeza del trabajador; lo anterior de conformidad con el artículo 22 de la Ley 100 de 23 de diciembre de 1993⁸:

⁸ [...] El empleador será responsable del pago de su aporte y del aporte de los trabajadores a su servicio. Para tal efecto, descontará del salario de cada afiliado, al momento de su pago, el monto de las cotizaciones obligatorias y el de las voluntarias que expresamente haya autorizado por escrito el afiliado, y trasladará estas sumas a la entidad elegida por el trabajador, junto con las correspondientes a su aporte, dentro de los plazos que para el efecto determine el Gobierno. El empleador responderá por la totalidad del aporte aun en el evento de que no hubiere efectuado el descuento al trabajador [...].

(..)

Ahora, el artículo 24 de la Ley 100 de 23 de diciembre de 1993, señala:

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

Es decir, frente al incumplimiento de las obligaciones del empleador, son las entidades administradoras las obligadas de requerirlo para que realice el pago de los aportes o lo haga de manera correcta e iniciar las acciones de cobro correspondiente y proceder en debida forma a liquidar y reconocer la pensión respectiva⁹."

Así las cosas, este Despacho confirmará el auto proferido el 15 de enero de 2018, por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que negó el llamamiento en garantía.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de 15 de enero de 2018, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase,


NELCY VARGAS TOVAR
Magistrada.

⁹ Al respecto ver entré otras, la sentencia de la Corte Constitucional T-362 de 2011, en la cual se indica "Cuando el empleador no traslada los aportes a la entidad de seguridad social, ésta última tiene el deber de cobrar los dineros adeudados por el empleador moroso a través de los mecanismos jurídicos establecidos en la Ley."