



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., tres (3) de noviembre de dos mil quince (2015).

REF: Expediente núm. 2013-00682-00
Medio de control: Nulidad.
Actor: WINSTON SAAVEDRA CHACÓN.

Procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de la **Resolución núm. 444 de 28 junio de 2013**, *«Por la cual se establecen los estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de la protección Social»*, expedida por la Dirección General de la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–**.



I. ANTECEDENTES.

I.1.- La demanda.

El abogado **WINSTON SAAVEDRA CHACÓN**, actuando en nombre propio, instauró demanda ante esta Corporación en ejercicio del medio de control de nulidad, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad, previa suspensión provisional, de la Resolución núm. 444 de 28 junio de 2013, *«Por la cual se establecen los estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de la protección Social»* expedida por la Dirección General de la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-**.

I.2.- Solicitud de suspensión provisional.

Como fundamento de la solicitud, expone los siguientes cargos de violación:



Que el acto acusado vulnera los artículos 2º, 189- 11 y 209 de la Constitución Política; 24 de la Ley 100 de 1993 y 2º del Decreto Reglamentario 2633 de 29 de noviembre de 1994.

Manifiesta que se configuró un exceso en la potestad reglamentaria por parte del Gobierno Nacional, pues según lo ha establecido la Jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, dicha facultad no es absoluta, dado que encuentra su límite en la misma Carta Política, la cual la circunscribe única y exclusivamente para complementar la Ley, con el desarrollo de los detalles de aplicación de los principios que ella misma contiene.

Explica que de la lectura de los artículos 24 de la Ley 100 de 1993 y 2º del Decreto 2633 de 1994, se colige que las Administradoras de los recursos parafiscales en salud, sin importar el régimen o naturaleza, sea privada o pública, al vencerse el plazo señalado para efectuar las consignaciones respectivas por parte de los cotizantes, si dentro de los 15 días siguientes al requerimiento



realizado por dichas entidades, el aportante moroso guarda total silencio, se procederá a efectuar la liquidación que prestará mérito ejecutivo.

Señala que las dos disposiciones mencionadas aluden a tan solo 15 días siguientes al requerimiento para elaborar la respectiva liquidación que presta mérito ejecutivo. Sin embargo, aunque no se establece un plazo adicional, etapas o gestiones que deben realizar las administradoras de los recursos parafiscales en salud, por sustracción de materia, se encuentran facultadas para iniciar de manera inmediata, una vez vencido el plazo de los 15 días siguientes al requerimiento, el cobro coactivo de las contribuciones dejadas de pagar por el aportante moroso.

Indica que con la expedición de los artículos 6º, 8º y 9º de la Resolución núm. 444 de 28 de junio de 2013, la demandada ha extralimitado su competencia y/o desviado su atribución que como



entidad del sector central tiene para ejercer la potestad reglamentaria conferida legalmente, toda vez que la referida entidad del orden Nacional, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público no puede de manera alguna, en ejercicio de la potestad reglamentaria, modificar lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 2º del Decreto 2633 de 1994, pues está plenamente evidenciado que con las disposiciones aquí demandadas se ha ampliado el plazo y se han adicionado nuevos requisitos que las Administradoras de Recursos Parafiscales en Salud deben cumplir previo a iniciar las acciones de cobro coactivo correspondientes en contra de los aportantes morosos por dicho concepto.

Alega que las acciones de cobro que deben ejercer las entidades administradoras dentro del Sistema General de Seguridad Social Integral, se encuentran plenamente reguladas de manera general en la Ley 100 de 1993 y en el Decreto 2933 de 1994, luego no puede ninguna entidad pública exigir requisitos adicionales a los



previstos por las normas generales, so pena de entrar en franca contradicción con el artículo 84 superior, como ocurre en el sub examine.

Expresa que no adoptar la medida cautelar solicitada resultaría más lesivo al interés público, pues de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política, no se pueden destinar ni utilizar los recursos de las Instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella, por lo cual, tales recursos dado su carácter parafiscal tienen una destinación exclusiva y específica, lo que para el caso de las EPS se concreta en el pago de la prestación del servicio de salud, ampliación de cobertura y la prestación eficiente del servicio para sus afiliados.

Transcribe apartes de las sentencias C-821 de 2001 y C-1040 de 2003, proferidas por la Corte Constitucional, mediante las cuales se hizo alusión al tema de la referencia.



Afirma que según lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011, el componente de gastos administrativos de la unidad per cápita es necesario para el adecuado funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por cuanto ciertos activos fijos, servicios públicos, suministros, etc., son elementos sine qua non para el giro ordinario de las entidades promotoras de salud; sin embargo, la misma disposición normativa circunscribe la inversión de un porcentaje no mayor al 10% de estos recursos, para aspectos diferentes a la concreta y eficiente prestación de servicios a los afiliados.

Aduce que es claro que las EPS tienen la obligación constitucional y legal de reinvertir los recursos de la UPC en el pago de la prestación de los servicios de salud previstos en el POS y por la Ley, para ser invertidos en los gastos administrativos, sin sobrepasar lo establecido en la legislación.



Argumenta que, en consecuencia, las acciones de cobro que adelanten las EPS, con el fin de evitar el allanamiento a la mora deben efectuarse por escrito, toda vez que este es el único medio de prueba que efectivamente demostraría el haber efectuado el respectivo requerimiento persuasivo y su consecuente cobro.

Sostiene que de acuerdo con las sentencias de la Corte Constitucional, debe reiterarse que el requerimiento de cobro que efectúe la EPS a sus afiliados, tiene por objeto impedir la configuración del allanamiento a la mora, lo cual implica que si el afiliado paga de forma extemporánea sus aportes sin que haya mediado cobro por parte de la EPS, se entenderá que ésta se ha allanado a la mora y como tal debe asumir el pago de una eventual incapacidad que padezca el afiliado.

Manifiesta que en virtud de lo anterior, se tiene que aplicar los plazos establecidos en los artículos 6º, 8º y 9º del acto acusado implica correr el riesgo de que eventualmente se pueda configurar



el allanamiento en mora por parte del afiliado; y disponer las Administradoras de los recursos parafiscales en salud, recursos para adecuar su tecnología y recurso humano para poder aplicar los estándares establecidos en la Resolución en censura, podría afectar ostensiblemente el porcentaje permitido por la Ley de estos recursos parafiscales para ser invertidos en gastos administrativos de esas entidades, lo que podría eventualmente configurar una posible desviación de recursos con destinación específica.

Precisa, además, que la no adopción de la medida cautelar causaría un perjuicio irremediable o haría nugatorios los efectos de la sentencia, en la medida en que la implementación de los estándares de cobro persuasivo establecidos por la UGPP en la Resolución núm. 444 de 28 de junio de 2013, sería a todas luces inconstitucional y contrario a la legalidad, por lo tanto, de no adoptarse la medida cautelar aquí solicitada se podría causar un perjuicio irremediable para las Administradoras Públicas y Privadas de las contribuciones parafiscales en salud, no solo porque a través



de los artículos en cuestión la Unidad demandada está modificando los artículos 24 de la Ley 100 de 1993 y 2º del Decreto 2633 de 1994, sino porque, además, va en contravía del principio de eficiencia del Sistema General de Seguridad Social consagrado en el artículo 2º de la citada Ley 100 de 1993.

Arguye que el acto censurado infringe directamente lo dispuesto en los artículos 3º y 23 de la Ley 1438 de 2011, dado que el componente de gastos administrativos de la unidad per cápita es necesario para el adecuado y eficiente funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por cuanto ciertos activos fijos, servicios públicos y suministros, etc., son elementos sine qua non para el giro ordinario de las EPS, sin embargo, la disposición normativa circunscribe la inversión de un porcentaje no mayor al 10% de estos recursos, para aspectos diferentes a la concreta y eficiente prestación de servicios a los afiliados.



Expresa que es claro que las EPS tienen la obligación constitucional y legal de reinvertir los recursos de la UPC en el pago de la prestación de los servicios de salud previstos en el POS y de una manera muy limitada, destinar el porcentaje de estos recursos, establecido por la Ley, para ser invertidos en los gastos administrativos sin sobrepasar lo determinado en la norma respectiva.

Asevera que en las acciones de cobro que las entidades, particularmente de salud, por ejemplo, encuentran su financiación en el 10% del gasto administrativo que se les reconoce de la UPC, que como lo ha dicho la Corte Constitucional también tiene la categoría de ser parafiscal, es indispensable tener en cuenta que con cargo al mencionado 10% de gasto administrativo reposan otra gran cantidad de conceptos, que no pueden verse afectados por la imposición de condiciones, medios y requisitos adicionales dispuestos por la UGPP y que comprometen la suficiencia de los recursos actualmente dispuestos por las entidades para el efecto.



I.3.- Traslado de la solicitud de medida cautelar.

De la solicitud de suspensión provisional se corrió traslado a la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–**, quien se opuso a la medida solicitada. En esencia, manifestó lo siguiente:

Que la competencia en la definición de los estándares de cobro de las contribuciones parafiscales que deben implementar las Administradoras del Sistema de Protección, por mandato legal se encuentra en forma exclusiva en su cabeza, con un alcance vinculante para dichas Administradoras, a fin de viabilizar los mecanismos de seguimiento y mejoramiento del proceso de cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social que deben



adelantar las Administradoras. Luego, sin dubitación alguna, es dicha Unidad la que debe definir los estándares de cobro.

Manifiesta que la interpretación que el actor hace de los artículos 6º, 8º y 9º del acto acusado es subjetiva y defensora de los gastos operativos de las EPS, que en materia de aportes, deben comprender que éstos hacen parte de gastos operativos de las mismas y de un concepto mayor y protegido (gravámenes de carácter obligatorio –artículos 2º de la Ley 225 de 1995), correspondiente a las contribuciones parafiscales; que tienen un sujeto pasivo (sector específico de la población), y al mismo tiempo deben ser cobradas de manera obligatoria a dicho grupo determinado, por lo que los recursos que se captan no entran a engrosar ni el presupuesto nacional ni menos aún el de las EPS, que se encuentran obligadas a su cobro.

Arguye que con estos estándares de cobro, el legislador pretendió obtener mayores beneficios en el cobro de las contribuciones



parafiscales con menos gastos operativos, es decir, que previamente a adelantar el proceso administrativo de cobro coactivo o el respectivo proceso judicial (según la competencia), las Administradoras deben iniciar todos los mecanismos legítimos, razonables y proporcionales, para que el aportante moroso proceda al pago debidamente ajustado a la mora, sin que ello autorice una desviación de los recursos sino un cobro más eficiente.

Expresa que los artículos censurados, lejos de hacer más gravoso el cobro de las contribuciones parafiscales, propenden porque el mismo se logre de forma eficiente, efectiva y obligatoria, pues se trata de obtener una óptima relación entre los recursos disponibles para obtener los mejores resultados (artículo 3º, núm. 3.9 de la Ley 1438 de 2011).

Alega que con la normativa demandada no se pretenden modificar los mandatos de cobro a fin de que las EPS se allanen a la mora,



porque no se modifican los plazos para el cobro coactivo ni para el inicio del cobro judicial.

Afirma que para entender el contexto legal en virtud del cual le fue confiada la competencia en la definición de los estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de Protección Social, es menester tener en cuenta las funciones que le fueron asignadas a través de la Ley 1151 de 2007, así:

- a) Seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social;
- b) Recibimiento de los hallazgos que le deberían enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la protección social.



c) Potestad para solicitar de los empleados, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de dichas contribuciones parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos.

d) Podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de las contribuciones parafiscales de la protección social.

Argumenta que, además, el Decreto Ley 169 de 2008, estableció las funciones de dicha Unidad, y en el tópico particular de los estándares de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social, determinó que ésta debía «recomendar» tales estándares, como lo concebía el literal b) del artículo 1º ibídem, en el que no se derivaba ningún efecto vinculante en estricto sentido; pero que con la promulgación de la Ley 1607 de 2012, los estándares en comento adquirieron la



condición de vinculantes y, por ende, de obligatorio cumplimiento para las Administradoras del Sistema de Protección Social.

Precisa que, en virtud de lo anterior, no le asiste razón al actor, al desconocer, bajo el criterio subjetivo de interpretación jurídica, la competencia administrativa legalmente asignada a dicha Unidad para la definición de los estándares de cobro que deben guiar los procesos de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social, que es en realidad el punto sensible y de reparo del demandante.

Señala que la demanda y la solicitud de medida cautelar contienen diferentes pretensiones, conceptos y argumentaciones que reflejan una gran confusión y demuestran con claridad no solo la improcedencia de la medida cautelar solicitada sino de las pretensiones de la demanda.



Indica que no obstante la idoneidad de la medida de suspensión provisional para conseguir la cesación de los efectos de un acto administrativo, en el presente caso no se solicitó por parte del demandante, e incluso si se hubiere pedido, no se observa bajo ningún punto de vista que se presenten los presupuestos sustanciales o procesales para su procedencia, puesto que no se demuestra ni explica, al menos someramente, una posible vulneración del orden jurídico superior, en primer lugar porque el acto administrativo censurado se encuentra debidamente fundamentado en derecho y en segundo término, porque el actor se dedica a explicar los requisitos de otras medidas cautelares, excluyendo la suspensión provisional.

Afirma que el acto demandado, fue expedido sin infracción de las normas en que debía fundarse, dado que la aplicación de los artículos 6º, 8º y 9º (cuestionados), per se, no lesionan el orden jurídico ni el interés público, toda vez que no pretenden modificar



los artículos 24 de la Ley 100 de 1993 y 2º de Decreto 2633 de 1994.

Explica que no existe contradicción o modificación alguna a los artículos antes mencionados, pues las normas cuestionadas, de conformidad con su jerarquía normativa, no están dirigidas a modificar la legislación vigente y en tal sentido, no buscan alterar las acciones de cobro de las Administradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el procedimiento que deben adelantar para efectos de constituir en mora al empleador.

Sostiene que el acto atacado se dirige a fijar criterios claros y públicos que permiten establecer niveles básicos de calidad o parámetros mínimos que deben acoger las Administradoras del Sistema de Protección Social, para adelantar las acciones del cobro de la mora de las contribuciones parafiscales que administran, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 178 de la ley 1607 de 2012.



Menciona que con la modificación introducida por el artículo 178 citado, se reiteró la competencia de las Administradoras del Sistema de la Protección Social, para conocer de los eventos de mora en el pago de la contribución a su cargo, y se impuso adicionalmente una tarea a dicha Unidad, relativa a la fijación de estándares respecto de tal proceso.

Asevera que las normas como las cuestionadas, que desarrollan o implementan regulaciones de contenido superior, deben estar necesariamente sometidas al imperio de las leyes y demás normas de mayor jerarquía.

Precisa que si bien el párrafo 1º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, faculta a dicha Unidad para fijar estándares de procesos para las acciones de cobro frente a las contribuciones parafiscales en mora, la materialización de esta tarea se debe entender sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa vigente en términos del



cobro de la mora para los sistemas de seguridad social en salud, pensión, riesgos laborales, régimen de subsidio familiar, Sena e ICBF.

Alega que en este sentido, no se estima acertada la interpretación trazada por el demandante, ni el alcance planteado por el mismo, pues el artículo 9º de la Resolución en censura, al reiterar el inicio de las acciones de cobro coactivo o judicial por parte de las Administradoras, lo hace *«precisando que se deben adelantar "sin perjuicio de lo previsto por la normatividad legal vigente", es decir, que de modo alguno la resolución se sobrepone a la norma superior»*.

Manifiesta que analizado el alcance dispositivo y el de ejecutivo cumplimiento de la Ley en que se basan los artículos 6º, 8º y 9º de la Resolución núm. 444 de 2013, se vislumbra lo siguiente:

- a) Que el aviso de cumplimiento establecido en el artículo 6º *ibídem*, tiene como principal objetivo que *«...las*



Administradoras promuevan la actualización de las novedades pertinentes o incentiven el pago voluntario de la acreencia antes de iniciar las acciones de cobro»; motivo por el cual, debe entenderse que el mencionado aviso se trata de un reporte que la Administradora envía al obligado aportante una vez se evidencia el no pago de los aportes o cotizaciones al sistema, dentro de los plazos establecidos en las disposiciones legales vigentes, más no sobrepone un procedimiento adicional al legalmente establecido como pretende hacerlo ver el demandante en su escrito.

Lo que se pretende, es que con este requerimiento el obligado aportante se entere de su incumplimiento para con el sistema y valide las razones del mismo, incentivándolo a que efectúe el reporte de novedades pertinente o que realice el pago de sus obligaciones, atendiendo las implicaciones legales que su incumplimiento puede generar a él y a los trabajadores a su cargo.



En virtud de lo anterior, una vez detectado el no pago de aportantes, las Administradoras deben enviar comunicaciones a los aportantes morosos para lograr el reporte de las novedades por parte de éstos o para que los mismos se pongan al día voluntariamente; actuaciones que se deben adelantar antes del inicio del procedimiento establecido para efecto de la constitución en mora del empleador incumplido.

Precisa que de conformidad con lo antes expresado, no se encuentra contradicción alguna en la aplicación del referido artículo 6º del acto acusado con los artículos 24 de la Ley 100 de 1993 y 2º del Decreto 2633 de 1994, ya que en nada se modifica la competencia de las Administradoras del Sistema General de Seguridad Social en Salud ni el procedimiento de constitución en mora, pues lo único que pretende este estándar es lograr mayor efectividad al momento de iniciar las acciones de cobro de su competencia.



b) Que el artículo 8º de la Resolución núm. 444 de 2013, establece las acciones persuasivas que deben adelantar las Administradoras del Sistema de la Protección Social, una vez cuenten con el título que presta mérito ejecutivo para hacer efectivo el cobro de la obligación a cargo del aportante incumplido, para lo cual deberán adelantar las acciones persuasivas necesarias para requerir del deudor el pago voluntario de la obligación, previo inicio de las acciones judiciales o del proceso administrativo de cobro coactivo.

Resalta que el precepto contenido en este artículo no alude en ningún momento a los parámetros para la constitución del título ejecutivo, procedimiento que se encuentra contenido en el artículo 2º del Decreto 2633 de 1994, por el contrario, la disposición contenida en el acto en censura respeta y acoge lo relativo a la constitución del título ejecutivo, pues contempla que solo *«Una vez las Administradoras del Sistema de la*



Protección Social cuenten con título que presta mérito ejecutivo para hacer efectivo el cobro de la obligación deberán adelantar las acciones persuasivas necesarias para requerir del deudor el pago voluntario de la obligación, previo al inicio de las acciones judiciales o de jurisdicción coactiva...».

Explica que en virtud de lo anterior, no resulta violatorio al ordenamiento legal vigente ni contrario a los artículos 24 de la Ley 100 de 1993 y 2º del Decreto 2633 de 1994, que el acto cuestionado establezca que a fin de lograr mayor efectividad en el cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social, requieran del aportante incumplido el pago voluntario de la obligación antes de acudir a la jurisdicción o iniciar cobro coactivo, con lo cual, respecto de aquellos casos en los que el aportante incumplido acoge la invitación de pago -contrario a lo manifestado por el actor- se están ahorrando recursos del sistema y se está evitando un desgaste administrativo y judicial, lográndose el pago del aporte en mora, aún en etapa persuasiva.



c) Finalmente, que el artículo 9º del acto cuestionado, establece el inicio de las acciones de cobro coactivo o judicial por parte de las Administradoras del Sistema de Protección Social una vez agotadas sin éxito las acciones persuasivas *«...sin perjuicio de lo previsto en la normatividad vigente»*, con lo cual se reconoce la norma superior.

Precisa que conforme a lo explicado, es evidente que no se presenta vulneración alguna a las disposiciones alegadas por el actor ya que la Resolución demandada en ninguno de sus apartes modificó las competencias de las Administradoras del Sistema de Salud, ni el procedimiento que deben adelantar éstas a fin de constituir al aportante en mora, requisito para poder contar con un título ejecutivo, en aras de adelantar las acciones de cobro de su competencia.



Arguye que el fin perseguido por la Ley para la prosperidad de las medidas cautelares se encamina a la protección del proceso y a la efectividad de la sentencia, aspectos que no se garantizan en el presente juicio.

Expresa que de la misma forma, la medida solicitada es absolutamente innecesaria, no solo porque la suspensión provisional de los efectos del acto es la institución típica que permitiría la no aplicación de la normatividad, sino porque el fin perseguido referido a la efectividad de la sentencia no se consigue por medio de la solicitud correspondiente.

Señala que la solicitud en este caso dentro del medio de control de nulidad es desproporcionada y vulnera la prohibición de exceso, ya que afectaría la presunción de legalidad del acto administrativo la cual no se encuentra ni siquiera superficialmente demostrada y sacrificaría las instituciones típicas del derecho administrativo,



como la nulidad o la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

II.1. El acto acusado.

«RESOLUCION NÚMERO 0444 DE 2013 (junio 28)

Por la cual se establecen los estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de la Protección Social (UGPP).

(...)

RESUELVE:

CAPITULO I

Artículo 1º. Objetivo. *El objeto de la presente resolución es fijar estándares de procesos que deben implementar las Administradoras Públicas y Privadas del Sistema de Protección Social, a las acciones de cobro de la cartera registrada de sus afiliados, en atención a los principios de economía, celeridad y eficiencia.*

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. *Están sujetas al cumplimiento de los estándares que se fijan en esta resolución las Administradoras públicas y privadas del*



Sistema de la Protección Social; sin perjuicio del procedimiento y los términos establecidos en la normatividad vigente para los sistemas de seguridad social en salud, pensión, riesgos laborales, subsidio familiar, Sena e ICBF.

CAPITULO II

Reporte de información

(...)

CAPITULO II

Reporte de información

Artículo 6º. Aviso de incumplimiento en el pago al aportante. *Las Administradoras del Sistema de la Protección Social, a fin de verificar el saneamiento de la obligación, deberán promover la presentación de las novedades pertinentes y suscitar el pago voluntario de la acreencia. Una vez identificado el incumplimiento en el pago por parte del obligado aportante, deberán darle aviso de este hecho dentro de los diez (10) días siguientes del mes siguiente a su causación; de conformidad con los criterios que defina para el efecto la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).*

Lo antes dispuesto no exime las acciones de cobro que en virtud de la Ley y las disposiciones reglamentarias vigentes, están obligadas a adelantar las Administradoras, quienes deberán guardar evidencia de las actuaciones adelantadas para posterior verificación por parte de la UGPP.

Parágrafo. El presente artículo aplica para los incumplimientos del Sistema de Protección Social, una vez entrada en vigencia la presente resolución.

(...)



Artículo 8º. Acciones persuasivas. Una vez las Administradoras del Sistema de la Protección Social cuenten con el título que presta mérito ejecutivo para hacer efectivo el cobro de la obligación, deberán adelantar las acciones persuasivas necesarias para requerir del deudor el pago voluntario de la obligación, previo al inicio de las acciones judiciales o de jurisdicción coactiva.

Para efecto de una correcta gestión de cobro persuasivo, las Administradoras del Sistema de la Protección Social, deberán contactar al deudor como mínimo dos veces dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la firmeza del título ejecutivo respectivo. El primer contacto lo deberá realizar dentro de los quince (15) días y el segundo dentro de los treinta (30) días siguientes, sin superar el término máximo establecido.

Las Administradoras del Sistema de la Protección Social o a quien estas designen deberán dejar constancia de todas las actuaciones persuasivas realizadas.

Parágrafo. La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), definirá los criterios que deberán utilizar las Administradoras, para dar inicio a las acciones judiciales o de Jurisdicción coactiva sin agotar acciones persuasivas.

Artículo 9º. Inicio del cobro coactivo o judicial por parte de las administradoras. Una vez agotas sin éxito las acciones persuasivas cuando estas correspondan, las Administradoras del Sistema de la Protección Social iniciarán las actuaciones de cobro coactivo o judicial pertinentes, sin perjuicio de lo previsto por la normatividad legal vigente. »



II.2. Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo.

Las medidas cautelares son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento jurídico protege, de manera provisional y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso¹.

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) se instituyó un amplio y novedoso sistema de medidas cautelares, aplicables en aquellos casos en que se consideren «necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia» (artículo 229).

Los artículos 229 y siguientes del nuevo Estatuto presentan el régimen cautelar del procedimiento contencioso administrativo como un instrumento concreto de la garantía efectiva y material de

¹ Ver ampliación de esta definición en la sentencia C- 379 de 2004, de la Corte Constitucional.



acceso a la Administración de Justicia que busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción en procura de solucionar una determinada controversia.²

Vale la pena resaltar la clasificación de las medidas cautelares contenida en el C.P.A.C.A., la cual se orienta a considerarlas *preventivas*, cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; *conservativas*, si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; *anticipativas*, de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y de *suspensión*, que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.³

² Sobre la finalidad de las medidas cautelares, consultar providencia de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), en la que se aseveró: "...se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido, pues al decir de Chiovenda 'la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene la razón.'"

³ Artículo 230 del C.P.A.C.A.



En cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el Juez para la adopción de la medida, merece destacarse que éste cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma que consagra: *«podrá decretar las que considere necesarias»*⁴. No obstante, a voces del artículo 229 del C.P.A.C.A., su decisión estará sujeta a lo *«regulado»* en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 ídem, según el cual para que la medida sea procedente debe el demandante presentar *«documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un **juicio de ponderación de intereses**, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla»* (Resaltado fuera del texto).

Sobre este asunto en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

⁴ Artículo 229 del C.P.A.C.A.

*«La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris** y **periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**.»⁵ (Negrillas fuera del texto).*

Y en providencia de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), se sostuvo:

*«Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de***

⁵ Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

idoneidad, necesidad y proporcionalidad *stricto sensu*, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad.»⁶(Negrillas no son del texto).

Así pues, conforme a la Jurisprudencia de la Sala Plena de esta Corporación, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.

⁶ Sobre la aplicación de la proporcionalidad, la misma providencia indicó:

«(...) Se ha sostenido en anteriores ocasiones:

(...)

Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad.

En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que en la determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (*idoneidad*); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (*necesidad*) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos ... El propio artículo 231 del C.P.A.C.A. da lugar a estar consideración imperativa en el numeral 4, literales a) y b), cuando prescribe como exigencia: "Que, adicionalmente, se cumpla con una de las siguientes condiciones:

a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios."»



II.3. La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

En el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el nuevo procedimiento contencioso administrativo⁷ se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 231 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar**

⁷ El artículo 230 del C.P.A.C.A. señala que el Juez puede decretar, cuando haya lugar a ello, «una o varias de las siguientes» cautelas: ordenar que se mantenga una situación, o se restablezca el estado de cosas anterior a la conducta «vulnerante o amenazante», cuando fuere posible (numeral 1); suspender un procedimiento o actuación administrativa, incluso de carácter contractual, dentro de ciertas condiciones (numeral 2); suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (numeral 3); ordenar que se adopte una decisión, o que se realice una obra o una demolición de una obra con el objeto de evitar el acaecimiento de un perjuicio o que los efectos de este se agraven (numeral 4); impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer (numeral 5). Cuando la medida cautelar implique la adopción de un acto discrecional, el Juez no puede sustituir a la autoridad competente, sino limitarse a ordenar su adopción según la Ley (parágrafo).



surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida. Su finalidad, pues, es la de «evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho».⁸

Merece resaltarse, en relación con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la **manifiesta infracción de la norma invocada**, indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto. Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la

⁸ Providencia citada ut supra, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

medida; es decir, ese **análisis inicial** de legalidad del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas⁹.

Acerca de la manera en la que el Juez aborda este *análisis inicial*, la citada providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), sostuvo:

*«Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud**. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, **pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa**. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento*

⁹ Vale la pena ahondar en el tema de la transición del régimen de las medidas cautelares que tuvo lugar con el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, asunto explicado en la providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), en la cual se puntualizó: "Ahora bien, centrando el estudio en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, es notorio para la Sala que la nueva disposición, sin desconocer los rasgos característicos del acto administrativo, amplió, en pro de una **tutela judicial efectiva**, el ámbito de competencia que tiene el Juez de lo contencioso administrativo a la hora de definir sobre la procedencia de tal medida cautelar; y ese cambio, que se refleja en el tenor literal de la norma, consulta la intención del legislador y el entendimiento de la medida cautelar en el marco constitucional. Una interpretación del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo teniendo en cuenta solamente la variación literal del enunciado normativo, pudo haber generado en los inicios de su aplicación la idea de que la existencia de una **manifiesta infracción**, a la que hacía referencia el artículo 152 del anterior Código, fue reemplazada por el **surqimiento** en el análisis judicial de una oposición entre el acto y las normas superiores, sin que ello comportara una diferencia material en el contenido normativo de ambas disposiciones. Sin embargo, estudiados los antecedentes de la disposición debe arribarse a una conclusión diferente, dado que, se insiste, la medida cautelar en el nuevo escenario judicial de esta Jurisdicción obedece y reclama la tutela judicial efectiva." (Resaltado es del texto).

*Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no constituye prejuzgamiento**, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.» (Resaltado fuera del texto).*

Como lo refiere la providencia transcrita, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que la decisión sobre la medida cautelar de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de «*mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto*».¹⁰

¹⁰ Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente núm. 2013 00503. Consejero ponente: doctor Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: «Con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los Jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la Jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 del C.P.A.C.A. expresamente dispone que “[**l**]a **decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento**”. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de brindar a los Jueces ‘la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite’ []. Una suerte de presunción iure et de iure, sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido.

La Jurisprudencia ya ha ido señalado que este enunciado debe ser visto como un **límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o ‘prejuzgamiento’ de la causa** []. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia».(Negrillas fuera del texto).



II.4.- Requisitos de procedencia de la suspensión de los efectos del acto acusado.

A voces del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, *«cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud»*. Entonces, su procedencia está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado¹¹. Dice así el citado artículo:

«Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto

¹¹ Esto significa que la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris*, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio.

*administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.» (Negrillas fuera del texto).*



Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acrediten, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

II.5. El caso concreto.

En el presente asunto, el actor solicita la suspensión provisional de los artículos 6º, 8º y 9º de la Resolución núm. 444 de 8 de junio de 2013, *«Por la cual se establecen los estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de la protección Social»* expedida por la Dirección General de la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-**.



Observa la Sala que a través de la normativa acusada, la entidad demandada establece unos estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de la Protección Social, referidos al aviso del cumplimiento del pago al aportante; las acciones persuasivas en aras de incentivar el pago voluntario; y, finalmente, el inicio del cobro judicial o coactivo.

Considera el actor que dichas disposiciones vulneran la siguiente normativa:

Constitución Política:

«ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.



Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.»

«ARTICULO 189. *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.»

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

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.»

Ley 100 de 1993 *«Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones»:*

«ARTÍCULO. 2º- Principios. *El servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación:*

a) Eficiencia. Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente;

b) Universalidad. Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida;

c) Solidaridad. Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el sistema de seguridad social mediante su participación, control y dirección del mismo.

Los recursos provenientes del erario público en el sistema de seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables;

d) Integralidad. Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por esta ley;

e) Unidad. Es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social, y



f) *Participación. Es la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto.*

PARAGRAFO.-*La seguridad social se desarrollará en forma progresiva, con el objeto de amparar a la población y la calidad de vida.»*

«ARTICULO. 24.-Acciones de cobro. *Corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo.»*

Decreto Reglamentario 2633 de 1994 *«por el cual se reglamentan los artículos 24 y 57 de la Ley 100 de 1993»:*

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



Ley 1438 de 2011 «Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones»:

«Artículo 3°. Principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Modifícase el artículo 153 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente texto: "Son principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud:

3.1 Universalidad. El Sistema General de Seguridad (Sic) Social en Salud cubre a todos los residentes en el país, en todas las etapas de la vida.

3.2 Solidaridad. Es la práctica del mutuo apoyo para garantizar el acceso y sostenibilidad a los servicios de Seguridad Social en Salud, entre las personas.

3.3 Igualdad. El acceso a la Seguridad Social en Salud se garantiza sin discriminación a las personas residentes en el territorio colombiano, por razones de cultura, sexo, raza, origen nacional, orientación sexual, religión, edad o capacidad económica, sin perjuicio de la prevalencia constitucional de los derechos de los niños.

3.4 Obligatoriedad. La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud es obligatoria para todos los residentes en Colombia.

3.5 Prevalencia de derechos. Es obligación de la familia, el Estado y la sociedad en materia de salud, cuidar, proteger y asistir a las mujeres en estado de embarazo y en edad reproductiva, a los niños, las niñas y adolescentes, para garantizar su vida, su salud, su integridad física y moral y su desarrollo armónico e integral. La prestación de estos

servicios corresponderá con los ciclos vitales formulados en esta ley, dentro del Plan de Beneficios.

3.6 Enfoque diferencial. *El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, raza, etnia, condición de discapacidad y víctimas de la violencia para las cuales el Sistema General de Seguridad Social en Salud ofrecerá especiales garantías y esfuerzos encaminados a la eliminación de las situaciones de discriminación y marginación.*

3.7 Equidad. *El Sistema General de Seguridad Social en Salud debe garantizar el acceso al Plan de Beneficios a los afiliados, independientemente de su capacidad de pago y condiciones particulares, evitando que prestaciones individuales no pertinentes de acuerdo con criterios técnicos y científicos pongan en riesgo los recursos necesarios para la atención del resto de la población.*

3.8 Calidad. *Los servicios de salud deberán atender las condiciones del paciente de acuerdo con la evidencia científica, provistos de forma integral, segura y oportuna, mediante una atención humanizada.*

3.9 Eficiencia. *Es la óptima relación entre los recursos disponibles para obtener los mejores resultados en salud y calidad de vida de la población.*

3.10 Participación social. *Es la intervención de la comunidad en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en conjunto.*

3.11 Progresividad. *Es la gradualidad en la actualización de las prestaciones incluidas en el Plan de Beneficios.*

3.12 Libre escogencia. *El Sistema General de Seguridad Social en Salud asegurará a los usuarios libertad en la escogencia entre las Entidades Promotoras de Salud y los*

prestadores de servicios de salud dentro de su red en cualquier momento de tiempo.

3.13 Sostenibilidad. *Las prestaciones que reconoce el sistema se financiarán con los recursos destinados por la ley para tal fin, los cuales deberán tener un flujo ágil y expedito. Las decisiones que se adopten en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud deben consultar criterios de sostenibilidad fiscal. La administración de los fondos del sistema no podrá afectar el flujo de recursos del mismo.*

3.14 Transparencia. *Las condiciones de prestación de los servicios, la relación entre los distintos actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud y la definición de políticas en materia de salud, deberán ser públicas, claras y visibles.*

3.15 Descentralización administrativa. *En la organización del Sistema General de Seguridad Social en Salud la gestión será descentralizada y de ella harán parte las direcciones territoriales de salud.*

3.16 Complementariedad y concurrencia. *Se propiciará que los actores del sistema en los distintos niveles territoriales se complementen con acciones y recursos en el logro de los fines del Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

3.17 Corresponsabilidad. *Toda persona debe propender por su autocuidado, por el cuidado de la salud de su familia y de la comunidad, un ambiente sano, el uso racional y adecuado de los recursos el Sistema General de Seguridad Social en Salud y cumplir con los deberes de solidaridad, participación y colaboración. Las instituciones públicas y privadas promoverán la apropiación y el cumplimiento de este principio.*

318 Irrenunciabilidad. *El derecho a la Seguridad Social en Salud es irrenunciable, no puede renunciarse a él ni total ni parcialmente.*

3.19 Intersectorialidad. *Es la acción conjunta y coordinada de los diferentes sectores y organizaciones que de manera directa o indirecta, en forma integrada y continua, afectan los determinantes y el estado de salud de la población.*

3.20 Prevención. *Es el enfoque de precaución que se aplica a la gestión del riesgo, a la evaluación de los procedimientos y la prestación de los servicios de salud.*

3.21 Continuidad. *Toda persona que habiendo ingresado al Sistema General de Seguridad Social en Salud tiene vocación de permanencia y no debe, en principio, ser separado del mismo cuando esté en peligro su calidad de vida e integridad.»*

«Artículo 23. Gastos de administración de las Entidades Promotoras de Salud. *El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Promotoras de Salud, con base en criterios de eficiencia, estudios actuariales y financieros y criterios técnicos. Las Entidades Promotoras de Salud que no cumplan con ese porcentaje entrarán en causal de intervención. Dicho factor no podrá superar el 10% de la Unidad de Pago por Capitación.*

Los recursos para la atención en salud no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud. Tampoco lo podrá hacer el Régimen Subsidiado.

Parágrafo transitorio. *Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a regir a más tardar el primero de enero de 2013. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses para hacer las revisiones necesarias con base en*



estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso. Hasta tanto no se defina el Régimen Subsidiado seguirá manejando el 8%.»

Analizado lo anterior junto con las consideraciones plasmadas por el actor, en este estado de la actuación, no encuentra la Sala que los artículos 6º, 8º y 9º de la Resolución núm. 444 de 8 de junio de 2013 (demandada), vulneren las normas transcritas, tal como pasa a explicarse:

Alega el señor **WINSTON SAAVEDRA CHACÓN** que el acto acusado amplió el plazo y adicionó nuevos requisitos para el inicio de las acciones de cobro coactivo en contra de los afiliados morosos del Sistema de la Protección Social.

Sin embargo, al examinar las normas invocadas como vulneradas por el actor, se observa que la que hace referencia a los mentados cobros es el artículo 2º del Decreto Reglamentario 2633 de 1994, el cual, **no establece términos para efectuar el requerimiento de**



pago, dado que **simplemente ordena requerir al empleador moroso**, razón por la cual, al consagrarse un plazo¹² para ello en el acto acusado no puede significar ampliación de término alguno por haber sido éste inexistente.

Igualmente, el citado Decreto Reglamentario 2633 de 1994 determina que efectuado el requerimiento, si dentro de los **15 días siguientes al mismo** el deudor guarda silencio, **se debe elaborar la liquidación que prestará mérito ejecutivo, sin mencionar la obligatoriedad de proceder a efectuar acciones de cobro en forma inmediata**, pues simplemente se remite al artículo 24 de la Ley 100 de 1993, que establece que a las Administradoras de los diferentes regímenes les corresponde adelantar las acciones de cobro, sin indicar plazo ni requisito alguno para ello.

Al respecto, el acto acusado no establece término para la constitución del título ejecutivo correspondiente, es decir, que no se

¹² Establece que se debe efectuar el citado requerimiento dentro de los 10 días del mes siguiente a la mora.



varió ni amplió dicho plazo de 15 días, pues únicamente se indicó que una vez que se haya obtenido dicho título, se debe efectuar **lo que denominó las «acciones persuasivas»** las cuales consisten en contactar al moroso en dos ocasiones, dentro de los 15 y 30 días siguientes a la firmeza del citado título ejecutivo (para un total de 45 días), lo cual no implica la adición de algún requisito por no haberse determinado con anterioridad en el mentado Decreto Reglamentario ninguna exigencia para el respectivo cobro por vía coactiva o judicial; además, el acto censurado fue claro en establecer que tales previsiones **no eximen a la entidad de las acciones de cobro previstas en la Ley y Decretos Reglamentarios.**

Lo anterior, pone en evidencia que la Resolución en cuestión, en principio, se encuentra en concordancia con las normas de orden superior, en la medida en que en vez de entorpecer los cobros respectivos y/o afectar la disponibilidad presupuestal o desviar recursos de las entidades administradoras, lo que procura es



obtener el pago respectivo en el menor tiempo posible, para lo cual estableció las mencionadas **«acciones persuasivas»**, pues de prosperar tales acciones se ahorran recursos del sistema y se evita un desgaste del cobro coactivo judicial, lo cual se encuentra de conformidad con los principios que rigen la actuación administrativa.

En virtud de lo anterior, no aparece claro que los artículos 6º, 8º y 9º de la Resolución núm. 444 de 8 de junio de 2013 (demandada), excedan la potestad reglamentaria alegada por el actor en la medida en que, como ya se dijo, no adicionaron, ni modificaron, ni contrariaron las normas invocadas como violadas, pues no se instauraron procedimientos que retrasaran la recuperación de la cartera ni se ordenó desviar los recursos del presupuesto, sino que, por el contrario, dieron cumplimiento a los artículos 1º, literal B) del Decreto Ley 169 de 2008¹³ y 178 de la Ley 1607 de 2012¹⁴, que respectivamente prevén:

¹³ «por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el

«**Artículo 1.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, en concordancia con el artículo 156 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1151 de 2007, tendrá las siguientes funciones:

(...)

B. Efectuar las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para ello, **la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales recomendará estándares a los procesos de determinación y cobro que le corresponden a las administradoras y demás entidades del Sistema de la Protección Social**; le hará seguimiento a dichos procesos y administrará mecanismos de consolidación de información del Sistema de la Protección Social, como de coordinación de acciones que permitan articular sus distintas partes y de las que tienen responsabilidades de vigilancia o de imposición de sanciones; y adelantará acciones de determinación y cobro de manera subsidiaria o cuando se trate de evasores omisos que no estén afiliados a ningún subsistema de la protección social debiendo estarlo.»

«**Artículo 178. Competencia para la determinación y el cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.** [Reglamentado por el Decreto Nacional 3033 de 2013]. La UGPP será la entidad competente para

procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social».

¹⁴ «Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones»



adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.

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

Conforme a lo anterior, se denegará la suspensión provisional del acto acusado, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

R E S U E L V E:



DENIÉGASE la suspensión de Resolución núm. 444 de 28 junio de 2013, *«Por la cual se establecen los estándares de cobro que deben implementar las Administradoras del Sistema de la protección Social»* expedida por la Dirección General de la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–**, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Consejera