



UGPP



Formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico en materia pensional

2026-2027

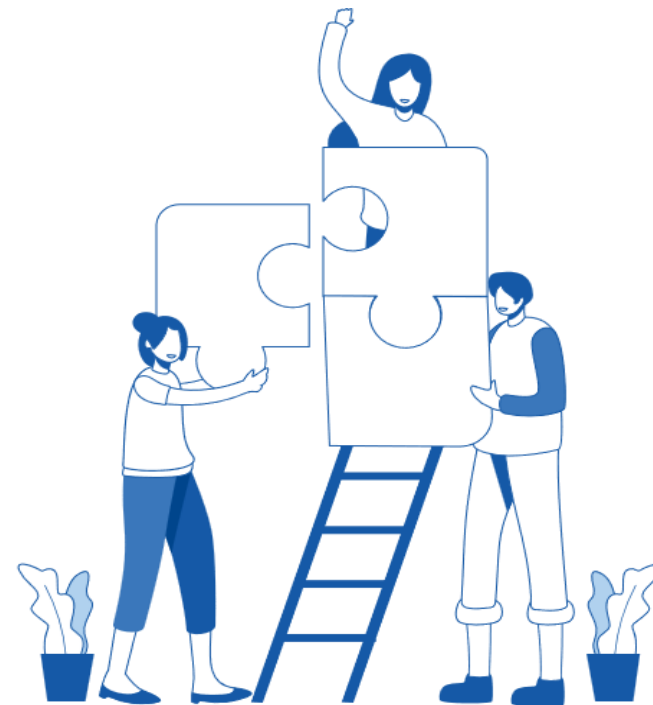


De acuerdo con la metodología definida por la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)** en la **Circular Externa No. 07 del 10 de septiembre de 2025**, en el marco del proceso de formulación de la **Política de Prevención del Daño Antijurídico 2026–2027**, se prevé el análisis de las causas litigiosas con un **enfoque preventivo**.

Este análisis tiene como finalidad plantear **estrategias de mediano y largo plazo** que permitan anticipar y prevenir conflictos jurídicos, mediante una **gestión jurídica proactiva** que reduzca la ocurrencia de hechos generadores del daño y optimice la defensa de los intereses de la entidad.

Para el diagnóstico, se tomó como insumo la relación de las **sentencias condenatorias** proferidas en contra de la entidad en el periodo comprendido entre el **1 de enero de 2024** y el **30 de agosto de 2025**, con el propósito de realizar una **caracterización de la litigiosidad institucional**.

A partir de lo evaluado, se busca **identificar los escenarios de riesgo jurídico** y, mediante un ejercicio participativo con las **áreas misionales del negocio pensional**, evidenciar y documentar los **hechos generadores de las demandas**. Este proceso permitirá reconocer las causas estructurales de la litigiosidad y orientar la formulación de medidas preventivas que fortalezcan la gestión jurídica y reduzcan la ocurrencia de nuevos conflictos.



Demandas admitidas

Relación de las demandas admitidas entre el 1 de enero de 2024 y el 30 de agosto de 2025 de acuerdo con la información extraída del Sistema E-kogui proporcionada por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación.

Tabla No. 1: Top principales demandas

CAUSAS	PROCESOS	PRETENSIONES
NO RECONOCIMIENTO DE PENSION DE VEJEZ	454	\$100.241.038.557
NO RECONOCIMIENTO DE PENSION DE SOBREVIVIENTE	430	\$82.945.975.909
INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA JUDICIAL	359	\$34.385.741.891
INDEBIDA LIQUIDACION DE PENSION DE VEJEZ	311	\$24.585.171.023
NO RECONOCIMIENTO DE PENSION SUSTITUTIVA	262	\$19.767.649.163
ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE RECONOCE PENSION - ACCION DE LESIVIDAD	249	\$77.093.143.953
ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE LIQUIDA LA PENSION - ACCION DE LESIVIDAD	242	\$59.091.861.509
ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION POR VIOLACION DE NORMAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL	113	\$11.179.288.767
ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE SANCION POR NO PAGO DE APORTES PARAFISCALES	91	\$10.212.418.508
COBRO INDEBIDO DE OBLIGACION	70	\$3.181.717.660

Sentencias en contra

Relación de las demandas admitidas entre el 1 de enero de 2024 y el 30 de agosto de 2025 de acuerdo con la información extraída del Sistema E-kogui proporcionada por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación.

Tabla No. 2: Top 6 condenas en contra de la UGPP

Rankin g	Pretensión/Causa	Cantidad	Cuantía Total
1	PENSION GRACIA	495	\$40.651.614.547
2	CUOTA PARTE PENSIONAL	8	\$30.041.735.480
3	PENSION DE SOBREVIVIENTES	456	\$25.303.957.202
4	PROCESO EJECUTIVO	359	\$16.801.879.135
5	PENSION JUBILACION CONVENCION COLECTIVA	226	\$12.161.676.377
6	RELIQUIDACION PENSION JUBILACION ART 36 LEY 100/93	163	\$10.937.388.978

PENSIÓN GRACIA



CAUSA	SUBCAUSA	MEDIDA	EJECUCION DE LA MEDIDA	MECANISMO	EJECUCIÓN DEL MECANISMO	RESPONSABLE
No reconocimiento de pensión de vejez 1.090 procesos activos de pensión gracia 8% de la litigiosidad actual a 31 de octubre de 2025	Dificultades en la valoración probatoria de los documentos para certificar y validar el origen de la plaza y el carácter de la vinculación del docente.	Unificar criterios	Por una sola vez y durante el año 2026, la Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional revisará los criterios de valoración probatoria para determinar y validar el origen de la plaza docente en sede administrativa.	Acta de reunión del Comité Primario	Socialización anual por parte de la Dirección de Pensiones, la Subdirección de Defensa Judicial Pensional y al interior de la Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional del documento que contenga los criterios para validar el origen de la plaza docente. Dicha socialización se realizará por cada área en su Comité Primario, del cual se deberá elaborar un acta.	Dirección de Pensiones Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales Subdirección de Defensa Judicial Pensional Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional Secretaría Técnica (Seguimiento)
No reconocimiento de pensión de vejez 1.090 procesos activos de pensión gracia 8% de la litigiosidad actual a 31 de octubre de 2025	Falta de claridad sobre el contenido, alcance y los criterios fijados en el Lineamiento 237 – Acta PEN No. 134 de 21/11/2024 para validar el origen de la plaza y el carácter de la vinculación del docente.	Socializar lineamiento	Durante los años 2026 y 2027, la Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional adelantará socializaciones del Lineamiento 237 – Acta PEN No. 134 de 21/11/2024 de pensión gracia para asegurar su aplicación uniforme por parte de los funcionarios.	Capacitación virtual Acta de reunión del Comité Primario	Socialización semestral dirigida a la Dirección de Pensiones y a la Subdirección de Defensa Judicial Pensional de las reglas sobre pensión gracia en lo relacionado con la determinación de la calidad de la vinculación docente. Dicha socialización estará a cargo de la Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional, y se realizará mediante capacitaciones virtuales o presenciales. Igualmente, cada área realizará una socialización anual del lineamiento en su comité primario, del cual se deberá elaborar un acta.	Dirección de Pensiones Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales Subdirección de Defensa Judicial Pensional Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional Secretaría Técnica (Seguimiento)

Subcausas

No. de procesos

TIEMPOS NACIONALES	832
NO ACREDITA 20 AÑOS DE SERVICIO	52
TIEMPOS NO VALIDOS PARA SERVICIO DOCENTE PARA PENSION GRACIA	49
SIN VINCULACION ANTES DE 1980	29
DOCUMENTACION NO VALIDA	27

Corte octubre 2025

CUOTAS PARTES PENSIONALES



CAUSA	SUBCAUSA	MEDIDA	EJECUCIÓN DE LA MEDIDA	MECANISMO	EJECUCIÓN DEL MECANISMO	RESPONSABLE
Cuota parte pensional 101 procesos activos 1% de la litigiosidad a 31 de octubre de 2025	No reconocimiento de cuotas partes pensionales de Cajanal Vacíos normativos respecto de la asignación expresa de competencias para el cobro y pago de las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales de Cajanal anteriores al 8 de noviembre de 2011, frente a las cuales el Consejo de Estado ha atribuido responsabilidad a la UGPP.	Coordinar interinstitucionalmente	Durante los años 2026 y 2027, se impulsará ante las entidades competentes la expedición del decreto mediante el cual se asigne la competencia a la UGPP para la administración de las cuotas partes de Cajanal anteriores al 8 de noviembre de 2011 y establezca la fuente de financiación de estas obligaciones.	Impulso	Trimestralmente se remitirán impulsos (oficios, correos, mesas de trabajo) a las entidades a cargo de la expedición del decreto para avanzar con el trámite de la iniciativa reglamentaria. Estos impulsos los realizará la Subdirección de Asesoría y Conceptualización pensional.	Dirección Jurídica Dirección de Pensiones Subdirección de Nómina de Pensionados Subdirección de Defensa Judicial Pensional Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional Subdirección Financiera Secretaría Técnica (Seguimiento)

Subcausas

No. de procesos

CUOTAS PARTES PENSIONALES

101

Corte octubre 2025

PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES



CAUSA	SUBCAUSA	MEDIDA	EJECUCIÓN DE LA MEDIDA	MECANISMO	EJECUCIÓN DEL MECANISMO	RESPONSABLE
No reconocimiento de pensión de sobrevivientes 2.707 procesos activos por pensión de sobrevivientes 21% de la litigiosidad a 31 de octubre de 2025	Controversia entre cónyuge y compañera permanente Falta de aplicación de los lineamientos internos a fin de generar la terminación anticipada de los procesos cuando se evidencia asomo de buen derecho.	Socializar lineamiento	Durante los años 2026 y 2027, la Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional adelantará socializaciones de los lineamientos vigentes para la gestión de controversias entre cónyuge y compañera(o) permanente, así como de los planes para la terminación anticipada de estos procesos.	Capacitación virtual Acta de reunión del Comité Primario	Socialización semestral dirigida a la Dirección de Pensiones y a la Subdirección de Defensa Judicial Pensional de los lineamientos sobre controversias entre cónyuge y compañera(o) permanente. Dicha socialización estará a cargo de la Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional, y se realizará mediante capacitaciones virtuales o presenciales. Igualmente, cada área realizará una socialización anual del lineamiento en su comité primario, del cual se deberá elaborar un acta.	Dirección de Pensiones Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales Subdirección de Defensa Judicial Pensional Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional Secretaría Técnica (Seguimiento)

Subcausas	No. de procesos
CONTROVERSIA ENTRE CONYUGE Y COMPAÑERA	822
NO ACREDITA CALIDAD CONYUGE O COMPAÑERO	495
NO PROBO CONVIVENCIA DURANTE LOS 5 AÑOS ANTERIORES AL DECESO	396
CONTROVERSIA ENTRE COMPAÑERAS PERMANENTES	187
NO ACREDITA DEPENDENCIA ECONOMICA	124
Corte octubre 2025	

CAUSA	SUBCAUSA	MEDIDA	EJECUCIÓN DE LA MEDIDA	MECANISMO	EJECUCIÓN DEL MECANISMO	RESPONSABLE
Incumplimiento de sentencia judicial 3.977 procesos ejecutivos activos 32% de la litigiosidad a 31 de octubre de 2025	Mandamiento de pago por concepto de capital e intereses Diferencias en los criterios de liquidación por los valores pagados por concepto de capital e intereses que conducen a la presentación de demandas ejecutivas, en particular en condenas en abstracto.	Unificar criterios	Durante los años 2026 y 2027, se revisarán los criterios jurídicos aplicados para el cumplimiento de fallos y la atención de procesos ejecutivos, bajo los siguientes parámetros: i) validación de los lineamientos existentes frente al cumplimiento de fallos y la atención de procesos ejecutivos, ii) revisión de la doctrina institucional identificada para determinar con las áreas involucradas cómo es entendida y aplicada en el negocio pensional tanto en sede administrativa como judicial, y iii) validación de la necesidad de generación o modificación de estos lineamientos, en particular en sentencias en abstracto.	Capacitación virtual Acta de reunión del Comité Primario	Socialización anual dirigida a la Dirección de Pensiones, a la Subdirección de Defensa Judicial Pensional y al interior de a Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional sobre las conclusiones y/o reglas que se acojan para el cumplimiento de fallos y la atención de procesos ejecutivos, bajo los parámetros establecidos en la ejecución de la medida. Dicha socialización estará a cargo de la Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional, y se realizará mediante capacitaciones virtuales o presenciales. Igualmente, cada área realizará una socialización anual del lineamiento en su comité primario, del cual se deberá elaborar un acta.	Dirección de Pensiones Subdirección de Determinación de Derechos Pensionales Subdirección de Nómina de Pensionados Subdirección de Defensa Judicial Pensional Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional Secretaría Técnica (Seguimiento)

Subcausas

No. de procesos

MANDAMIENTO DE PAGO POR CONCEPTO DE INTERESES	1412
MANDAMIENTO DE PAGO POR CONCEPTO DE CAPITAL E INTERESES	1164
MANDAMIENTO DE PAGO POR CONCEPTO DE CAPITAL, INTERESES Y COSTAS	449
MANDAMIENTO DE PAGO POR CONCEPTO DE CAPITAL	358
MANDAMIENTO DE PAGO POR CONCEPTO DE CAPITAL Y COSTAS	343
MANDAMIENTO DE PAGO POR CONCEPTO DE COSTAS	140
MANDAMIENTO DE PAGO POR CONCEPTO DE INTERESES Y COSTAS	108

PENSIONES CONVENCIONALES



CAUSA	SUBCAUSA	MEDIDA	EJECUCIÓN DE LA MEDIDA	MECANISMO	EJECUCIÓN DEL MECANISMO	RESPONSABLE
No reconocimiento de pensión de vejez 708 procesos activos de pensiones convencionales 5% de la litigiosidad a 31 de octubre de 2025	Falta de aplicación de los lineamientos internos sobre la edad como requisito de exigibilidad y no de causación.	Socializar lineamiento	Durante los años 2026 y 2027 , la Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional adelantará socializaciones de los lineamientos vigentes sobre las pensiones convencionales en los cuales se fijó la postura institucional con relación a la edad como requisito de exigibilidad y no de causación.	Capacitación virtual Acta de reunión del Comité Primario	Socialización semestral dirigida a la Dirección de Pensiones y a la Subdirección de Defensa Judicial Pensional de los lineamientos vigentes sobre las pensiones convencionales. Dicha socialización estará a cargo de la Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional y se realizará mediante capacitaciones virtuales o presenciales. Igualmente, cada área realizará una socialización anual del lineamiento en su comité primario, del cual se deberá elaborar un acta.	Dirección de Pensiones y subdirecciones Subdirección de Defensa Judicial Pensional Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional Secretaría Técnica (Seguimiento)
	Diferencias sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos para el reconocimiento de la mesada catorce, debido al precedente jurisprudencial vigente y pacífico que establece que la edad es un requisito de exigibilidad de la pensión y no de causación, para los casos en los que el texto convencional así lo estableció.	Fijar lineamientos	Durante los años 2026 y 2027 , la Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional recomendará la línea jurídica sobre el reconocimiento de la mesada 14 para las convenciones colectivas que tienen la edad como requisito de exigibilidad (Caja Agraria, Idema e ISS).	Acta de reunión del Comité Primario	Socialización anual dirigida a la Dirección de Pensiones y a la Subdirección de Defensa Judicial Pensional del lineamiento que contenga la posición institucional. Dicha socialización se realizará por cada área en su Comité Primario , del cual se deberá elaborar un acta.	Subdirección de Asesoría y Conceptualización Pensional Secretaría Técnica (Seguimiento)

Subcausas

No. de procesos

TRABAJADOR OFICIAL TS ANTES 31/12/2017
SIN CLASIFICAR

291
201

TRABAJADOR OFICIAL SIN 20 AÑOS DE SERVICIOS
EMPLEADO PUB TS ANTES DE 31/10/2004
EMPLEADO PUB TS DESPUES DE 31/10/2004
EMPLEADO PUB 20 AÑOS DE SERVICIOS

59
58
39
21

Corte octubre 2025

Formulación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico en materia parafiscal

2026-2027



DIAGNÓSTICO. Estudio de demandas y condenas.

Esta política establece el marco estratégico de la UGPP para prevenir el daño antijurídico en litigios parafiscales, conforme a la Circular Externa 07 de 2025 de la ANDJE. Su objetivo es reducir riesgos jurídicos mediante la identificación y mitigación de causas que generan sentencias condenatorias, fortaleciendo la seguridad de los procedimientos y la defensa judicial.

INSUMO PARA LA FORMULACIÓN: Se fundamenta en el Mapa de Causas 2024, que evidenció tipologías de litigio presentes en fallos ejecutoriados de 2025, insumo clave para definir los ejes de acción y lineamientos de esta política.

PANORAMA LITIGIOSO



Procesos Activos Totales

1.347



Cuantía Total de Pretensiones

\$275.352.741.772

1.1. Análisis de Resultados Judiciales (Año 2024)

PANORAMA LITIGIOSO

La muestra de 270 fallos analizados comprende demandantes de tipo persona natural y persona jurídica:

TOTAL FALLOS ANALIZADOS			
270*			

Primera instancia				Segunda instancia			
	Procesos	Cuantía pretensiones			Procesos	Cuantía pretensiones	
Fallos a favor	167	\$50.092.223.597	62%	Fallos a favor	100	\$36.361.285.471	43%
Fallos en contra	38	\$36.378.115.387	14%	Fallos en contra	40	\$33.123.187.300	17%
NP	65	\$17.915.641.583	24%	NP	90	\$23.566.927.963	39%
Total	270	\$104.385.980.567		Total	230	\$93.051.400.734	

1.1. Análisis de Resultados Judiciales (Año 2024)

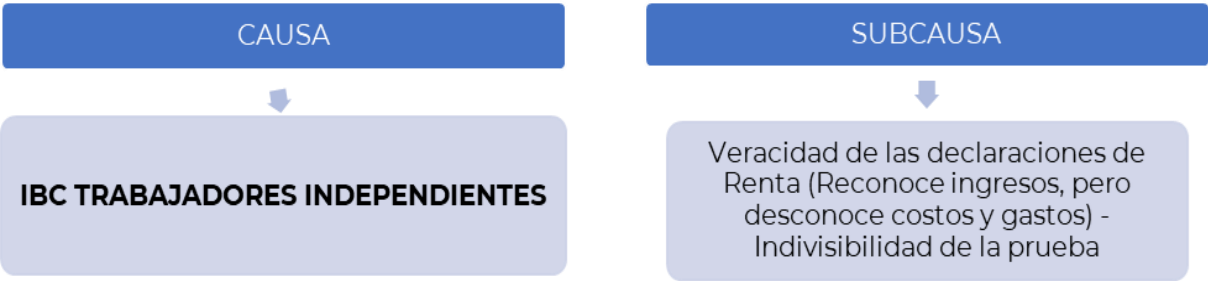
PANORAMA LITIGIOSO

Dentro de los procesos contra personas naturales, una tipología domina la controversia judicial. La determinación del Ingreso Base de Cotización (IBC) para independientes es, por un amplio margen, la principal fuente de sentencias desfavorables y nulidades parciales.



La alta proporción de fallos adversos (68 de 174) en esta tipología exige un análisis profundo de la subcausa raíz.

Análisis de Causas y subcausas – Tipologías: ¿Cuál es la razón fundamental por la que surge el litigio o el riesgo del litigio?



La jurisprudencia mayoritaria, liderada por el Consejo de Estado, ha consolidado un criterio que es el origen fundamental de nuestras condenas en esta materia.



Análisis de la causa y subcausa como Tipología de Pérdida Judicial

La actuación de la UGPP no es arbitraria. Responde a la obligación legal de verificar que los costos y gastos deducidos para el IBC cumplan con los requisitos del Estatuto Tributario.



El conflicto surge cuando nuestra facultad fiscalizadora choca con la **presunción de veracidad integral** que los jueces otorgan a la declaración de renta cuando la usamos como prueba principal de ingresos.

DETERMINAR SI LAS CAUSAS SON PREVENIBLES O NO

Esta tipología de pérdida judicial es altamente prevenible para la UGPP

La prevención del daño se centra en diferenciar las circunstancias en las que la UGPP está facultada para exigir la comprobación especial de los costos: Dado que la causa de la pérdida judicial no es una ambigüedad legal, sino la postura judicial mayoritaria que sustenta la aplicación parcial de la declaración de renta como prueba documental para acreditar no sólo ingresos, sino también costos y gastos, **la UGPP tiene la capacidad de prevenir esta tipología de daño antijurídico mediante el ajuste de sus procedimientos de fiscalización y determinación de obligaciones para evidenciar en sede judicial que se desvirtúa el principio de indivisibilidad de la prueba, al ejercer conforme a sus facultades una comprobación especial:**

Criterio	Situación	Acción Preventiva
Exclusión de la Indivisibilidad (Activación de Fiscalización)	Cuando la UGPP, en ejercicio de su labor fiscalizadora, activa una comprobación especial de los costos y gastos con la finalidad de establecer la relación de causalidad, necesidad y utilidad de estos (Art. 107 E.T.).	La UGPP debe realizar el despliegue probatorio pertinente (exigiendo información exógena, libros contables, auxiliares, información de entes territoriales art. 585. E.T., reuniones). Esta comprobación especial desvirtúa la presunción de veracidad (Art. 746 E.T.) de los hechos consignados en la declaración tributaria, permitiendo rechazar los costos no soportados o no relacionados con la actividad productora de renta.

Análisis de la causa y subcausa como Tipología de Pérdida Judicial

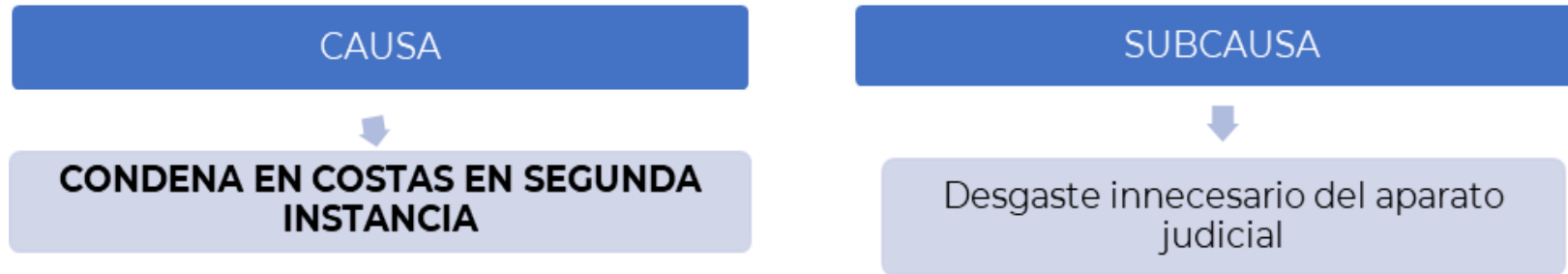


PPDA PARAFISCALES 2026-2027

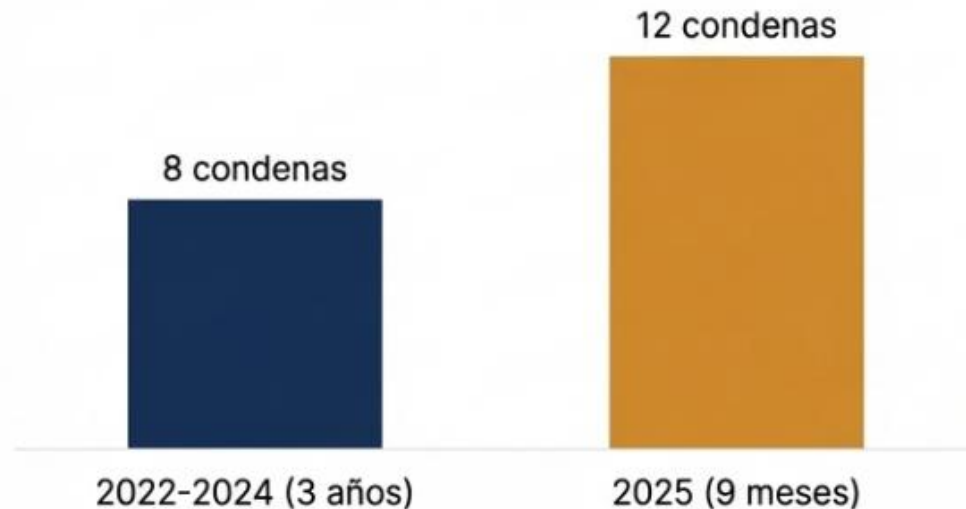
Causa	Subcausa	Medida	Ejecución de la Medida	Ejecución del mecanismo	Área responsable ¿quién?
INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE APORTES PARAFISCALES	Veracidad de las declaraciones de Renta (Reconoce ingresos, pero desconoce costos y gastos) - indivisibilidad de la prueba Postura divergente del criterio judicial: ha sostenido que, cuando la UGPP emplea la declaración de renta como único medio probatorio de los ingresos del aportante, la remisión a dicho documento debe ser integral y no parcial. Esta posición se fundamenta en el principio de indivisibilidad de la prueba (artículo 250 del CGP) y en la presunción de veracidad de los hechos consignados en las declaraciones tributarias (artículo 746 del E.T.), que ampara la totalidad de la declaración. La jurisprudencia, replicada por diversos despachos judiciales, enfatiza que no resulta admisible que la declaración se utilice únicamente para acreditar ingresos, excluyendo costos y deducciones.	Fijar Lineamientos	Durante los años 2026 y 2027 se realizarán las siguientes medidas: Actividad 1: En el semestre se desarrollarán tres mesas de trabajo (cada dos meses) lideradas por la Subdirección Jurídica de Parafiscales en articulación con la Dirección de Parafiscales. En estas mesas de trabajo se socializará con la D. de Parafiscales los resultados del análisis de mapa de causas respecto de la tipología de pérdida judicial originada por el principio de indivisibilidad de la prueba de la declaración de renta. Se analizará la posibilidad de llevar a cabo inspecciones tributarias virtuales y el acceso a fuentes de información adicionales a la declaración de renta, para efectos de establecer los costos en la depuración del IBC, con miras a modificar dicha metodología. Actividad 2: Una vez socializado el mapa de causas, la D. Parafiscales analizará y definirá si es viable modificar la metodología en la fiscalización. La UGPP debe documentar claramente en el los actos administrativos, que está efectuando con el acto administrativo que se expide, una comprobación especial de los costos y gastos, conforme a la facultad fiscalizadora asignada, dirigida a evidenciar que las expensas del aportante sí o no cumplen con los requisitos de causalidad, necesidad y proporcionalidad del artículo 107 del Estatuto Tributario (E.T.). Actividad 3: Modificación del manual de lineamientos de defensa judicial: Tomando como soporte los fallos a favor en esta tipología y los salvamentos de voto, para en sede judicial motivar que la UGPP, actúa dentro de su labor fiscalizadora y de comprobación especial, demostrando que no se basó únicamente en la presunción parcial de la declaración de renta, sino en una comprobación especial para determinar el IBC a través de los actos administrativos proferidos con ocasión al proceso de fiscalización adelantado, en todo caso dependiendo del resultado de lo acordado en las mesas de trabajo que se adelanten.	Socialización en las mesas de trabajo desarrolladas con la Dirección de Parafiscales y la Sub. Determinación de Obligaciones, dirigida a la Subdirección Jurídica de Parafiscales, Dirección de Parafiscales, a la Subdirección de Determinación de Obligaciones, sobre las conclusiones y/o reglas que se acojan, de las cuales se elaborará un acta.	Dirección de Parafiscales Subdirección de Determinación de Obligaciones Subdirección Jurídica de Parafiscales Secretaría Técnica (Seguimiento)

Condena en costas

Análisis de Causas y subcausas – Tipologías: ¿Cuál es la razón fundamental por la que surge el litigio o el riesgo del litigio?



Condenas en Costas en Contra de la UGPP



Incremento del Riesgo

Las condenas en 2025 ya superan en un 150% el total de los 3 años anteriores.

o La condena en costas puede imponerse si se determina que se promovió un **desgaste innecesario del aparato judicial**. independientemente si una de las partes es una entidad pública o si de se trata de un interés público.

El Consejo de Estado (**Sentencia, 23 de sep. de 2025**) ha consolidado el criterio de que se puede condenar en costas a la parte que promueve un desgaste procesal injustificado, incluso si es una entidad pública.



DETERMINAR SI LAS CAUSAS SON PREVENIBLES O NO

Criterio	Situación	Acción Preventiva
Condena en costas por desgaste innecesario del aparato judicial.	incumplimiento por parte de la parte apelante en el deber de sustentar adecuadamente el recurso de apelación, lo que genera un desgaste innecesario del aparato judicial. Esta postura se encuentra respaldada por el criterio jurisprudencial del Consejo de Estado (sentencia del 23 de septiembre de 2025), que autoriza la imposición de costas en segunda instancia cuando el recurso interpuesto se resuelve desfavorablemente o cuando se evidencia que se promovió un desgaste procesal injustificado.	La apelación resulta improcedente cuando se limita a repetir los cargos de la contestación de la demanda sin refutar de manera clara y específica los fundamentos fácticos o jurídicos de la sentencia de primera instancia, pues el recurso debe ser un análisis crítico de la decisión; en consecuencia, cuando carece de cuestionamientos concretos, no presenta reparos frente a lo decidido o las verificaciones jurídicas y contables confirman la imposibilidad de desvirtuar las pruebas, debe dejarse constancia de que este incumplimiento procesal genera un desgaste innecesario del aparato judicial a través del acta de no apelación , y en consecuencia no apelar.

PPDA PARAFISCALES 2026-2027



Causa	Subcausa	Medida	Ejecución de la Medida	Ejecución del mecanismo	Área responsable ¿quién?
INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE APORTES PARAFISCALES	Desgaste innecesario del aparato judicial La condena en costas constituye un criterio unificado de los despachos judiciales, aplicable incluso en procesos donde interviene una entidad pública como la UGPP y se debate un interés general. En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dicho criterio opera de manera objetiva: corresponde a la parte vencida asumir las costas. El Consejo de Estado, mediante sentencia del 23 de septiembre de 2025, rectificó su postura sobre este aspecto procesal y fijó la posición vigente. En adelante, la Sección Cuarta estableció nuevos parámetros para la imposición de costas, aplicables sin distinción de si una de las partes es una entidad pública o si se discute un interés público.	Fijar Lineamientos	Actividad 1: Por una sola vez en el primer trimestre del 2026, la Subdirección Jurídica de Parafiscales llevará al Comité de Conciliación la ponencia que apruebe la elaboración de un Acta de no apelación en los procesos cuyos fallos de primera instancia evidencien que la apelación carece de cuestionamientos claros y específicos, no presenta reparos concretos frente a lo decidido, o si la verificación jurídica y contable evidencia errores en la fiscalización y la imposibilidad de desvirtuar las pruebas, debe dejarse constancia de que interponer una apelación constituye una causa directa de desgaste innecesario del aparato judicial y una inminente condena en costas de segunda instancia. Con el aval de la coordinadora, subdirectora y directora jurídica para cada caso en concreto, sin que sea necesario presentar al Comité cada caso en particular, porque ya avaló el respectivo lineamiento. Actividad 2: La Subdirección Jurídica de Parafiscales ajustará el manual de lineamientos de defensa judicial para incorporar el ajuste en el lineamiento en el sentido de oficializar la decisión del comité en relación con el acta de no apelación. Actividad 3: Solicitar a la Dirección de Procesos establecer el subproceso(s) para el reconocimiento y pago de condena en costas. Actividad 4: Seguimiento a la propuesta normativa estructurada y presentada por la Sub. Jurídica de Parafiscales dentro del trámite del proyecto de ley de reactivación económica relativa a la exoneración de costas en los procesos de UGPP, DIAN y entidades territoriales.	Socialización dirigida a la Subdirección Jurídica de Parafiscales, una vez aprobado en Comité de la decisión relativa al acta de no apelación. Dicha socialización estará a cargo de la Secretaría Técnica	Subdirección Jurídica de Parafiscales - GIT defensa judicial Secretaría Técnica - (Seguimiento)



UGPP

