TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN "E"
MAGISTRADO PONENTE: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	11001-33-35-030-2022-00063-01 (expediente digital)
Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante:	Pedro Fernando Gaitán Montaño
Demandado:	Nación –Ministerio de Educación Nacional –Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –fiduciaria La Previsora S.A.- Departamento de Cundinamarca –Secretaría de Educación

1. ASUNTO

Encontrándose el presente proceso al despacho del magistrado sustanciador para resolver el recurso de apelación interpuesto por la Nación –Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se advierte por la sala que es necesario para la resolución de este asunto dar aplicación a lo previsto en el inciso segundo del artículo 213 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, decretará la siguiente prueba de oficio:

1.1 La Secretaría de Educación de Cundinamarca

La Secretaría de Educación de Cundinamarca deberá allegar al expediente la prueba documental en la que conste la fecha exacta en la que dio cumplimiento a lo establecido en el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019[1], esto es, la radicación ante el FNPSM de la solicitud de pago de las cesantías del demandante, señor Pedro Fernando Gaitán Montaño, identificado con cédula de ciudadanía No. 82.393.816.

De la misma manera, deberá allegar de manera completa la actuación administrativa a través de la cual se le reconocieron las cesantías al accionante, y que dio lugar a la expedición de la Resolución No. 000070 de 13 de enero de 2021, y su respectiva aclaración.

Lo anterior, pese a que en el expediente en el Documento No. 22 reposan unos pantallazos de una aparente radicación y el procedimiento llevado a cabo por la secretaría de educación, sin embargo, dichos pantallazos no son entendibles ni dan cuenta de que el proceso adelantado corresponda a la expedición y solicitud de pago de la Resolución No. 000070 de 13 de enero de 2021, correspondiente al demandante Pedro Fernando Gaitán Montaño.

1.2 Al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio deberá acreditar la fecha exacta en la que la Secretaría de Educación de Cundinamarca le radicó la solicitud de pago de las

[1] Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad.

cesantías del accionante, señor Pedro Fernando Gaitán Montaño, identificado con cédula de ciudadanía No. 82.393.816.

Así mismo, deberá allegar el expediente administrativo completo de reconocimiento de las cesantías del accionante.

En los oficios librados, se adjuntará una copia de esta providencia y se indicará que en caso de no tener a su disposición la documentación solicitada, en virtud del principio de colaboración el requerimiento habrá de trasladarse a la autoridad, dependencia o servidor competente para atender el requerimiento, y si ello ocurre, deberá comunicar lo pertinente al despacho del magistrado sustanciador.

Así mismo, se prevendrá a las instituciones, dependencias y/o servidores requeridos para que aproximen las documentales solicitadas, en el término perentorio de cinco (05) días, contados a partir del día siguiente al recibo del respectivo oficio.

2. TRASLADO DE LA PRUEBA

Una vez recaudadas la totalidad de las pruebas decretadas en el presente, sin necesidad de auto adicional que lo ordene, se le correrá traslado a las partes por el término de tres (3) días para que ejerzan el derecho de contradicción, de conformidad con lo señalado en el artículo 170 del CGP, dejando las constancias pertinentes en Samai.

Esta providencia, fue estudiada y aprobada en sala de la fecha.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN30
Magistrado

Firmado electrónicamente
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

Firmado electrónicamente
RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
Magistrado

Nota: Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador

DV

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN "E"
MAGISTRADO PONENTE: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	25307-33-33-002-2021-00216-01 (expediente digital)
Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante:	Gustavo Ávila Lizcano
Demandado:	Nación –Ministerio de Educación Nacional –Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

1. ASUNTO

Encontrándose el presente proceso al despacho del magistrado sustanciador para resolver el recurso de apelación interpuesto por la Nación –Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se advierte por la sala que es necesario para la resolución de este asunto dar aplicación a lo previsto en el inciso segundo del artículo 213 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, decretará la siguiente prueba de oficio:

1.1 La Secretaría de Educación de Cundinamarca

La Secretaría de Educación de Cundinamarca deberá allegar al expediente prueba documental en la que conste la fecha exacta en la que dio cumplimiento a lo establecido en el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019[1], esto es, la radicación ante el FNPSM de la solicitud de pago de las cesantías del demandante Gustavo Ávila Lizcano, identificado con cédula de ciudadanía No. 11.318.447.

De la misma manera, deberá allegar de manera completa la actuación administrativa a través de la cual se le reconocieron las cesantías al accionante y que dio lugar a la expedición de la Resolución No. 001012 de 16 de julio de 2020.

1.2 Al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio deberá acreditar la fecha exacta en la que la Secretaría de Educación de Cundinamarca le radicó la solicitud de pago de las cesantías del accionante, señor Gustavo Ávila Lizcano, identificado con cédula de ciudadanía No. 11.318.447.

Así mismo, deberá allegar el expediente administrativo completo del reconocimiento de las cesantías del accionante.

En los oficios librados se adjuntará una copia de esta providencia y se indicará que en caso de no tener a su disposición la documentación solicitada, en virtud del principio de

[1] Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad.

colaboración el requerimiento habrá de trasladarse a la autoridad, dependencia o servidor competente para atender el requerimiento, y si ello ocurre, deberá comunicar lo pertinente al despacho del magistrado sustanciador.

Así mismo, se prevendrá a las instituciones, dependencias y/o servidores requeridos para que aproximen las documentales solicitadas, en el término perentorio de cinco (05) días, contados a partir del día siguiente al recibo del respectivo oficio.

2. TRASLADO DE LA PRUEBA

Una vez recaudadas la totalidad de las pruebas decretadas en el presente, sin necesidad de auto adicional que lo ordene, se le correrá traslado a las partes por el término de tres (3) días para que ejerzan el derecho de contradicción, de conformidad con lo señalado en el artículo 170 del CGP, dejando las constancias pertinentes en Samai.

Esta providencia, fue estudiada y aprobada en sala de la fecha.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado

Firmado electrónicamente
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

Firmado electrónicamente
RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
Magistrado

Nota: Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador

DV

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN "E"
MAGISTRADO PONENTE: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	11001-33-42-056-2022-00033-01 (expediente digital)
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante:	Edith Yomara Cerón Vega
Demandado:	Nación –Ministerio de Educación Nacional –Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

1. ASUNTO

Encontrándose el presente proceso al despacho del magistrado sustanciador para resolver el recurso de apelación interpuesto por la Nación –Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se advierte por la sala que es necesario para la resolución de este asunto dar aplicación a lo previsto en el inciso segundo del artículo 213 de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, decretará la siguiente prueba de oficio:

1.1 La Secretaría de Educación Distrital

La Secretaría de Educación Distrital de Bogotá deberá allegar al expediente prueba documental en la que conste la fecha exacta en la que dio cumplimiento a lo establecido en el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019[1], esto es, la radicación ante el FNPSM de la solicitud de pago de las cesantías de la demandante Edith Yomara Cerón Vega, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.883.571.

De la misma manera, deberá allegar de manera completa la actuación administrativa a través de la cual se le reconocieron las cesantías a la accionante, y que dio lugar a la expedición de la Resolución No. 000526 de 2 de marzo de 2020.

1.2 Al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio deberá acreditar la fecha exacta en la que la Secretaría de Educación Distrital le radicó la solicitud de pago de las cesantías de la accionante, señora Edith Yomara Cerón Vega, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.883.571.

Así mismo, deberá allegar el expediente administrativo completo del reconocimiento de las cesantías de la accionante.

En los oficios librados, se adjuntará una copia de esta providencia y se indicará que en caso de no tener a su disposición la documentación solicitada, en virtud del principio de

[1] Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad.

colaboración el requerimiento habrá de trasladarse a la autoridad, dependencia o servidor competente para atender el requerimiento, y si ello ocurre, deberá comunicar lo pertinente al despacho del magistrado sustanciador.

Así mismo, se prevendrá a las instituciones, dependencias y/o servidores requeridos para que aproximen las documentales solicitadas, en el término perentorio de cinco (05) días, contados a partir del día siguiente al recibo del respectivo oficio.

2. TRASLADO DE LA PRUEBA

Una vez recaudadas la totalidad de las pruebas decretadas en el presente, sin necesidad de auto adicional que lo ordene, se le correrá traslado a las partes por el término de tres (3) días para que ejerzan el derecho de contradicción, de conformidad con lo señalado en el artículo 170 del CGP, dejando las constancias pertinentes en Samai.

Esta providencia, fue estudiada y aprobada en sala de la fecha.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado

Firmado electrónicamente
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

Firmado electrónicamente
RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
Magistrado

Nota: Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador

DV

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN "E"
MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Radicación:	25000-23-42-000-2022-00440-00
Medio de control:	Ejecutivo
Demandante:	Luis Guillermo Lombana Benjumea
Demandado:	Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-
Asunto:	Niega mandamiento de pago

1. ASUNTO

Procede la sala a resolver lo concerniente al mandamiento de pago solicitado por el señor Luis Guillermo Lombana Benjumea en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones, en adelante Colpensiones.

2. PRETENSIONES

2.1 El señor Luis Guillermo Lombana Benjumea a través de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva con el fin de que se libre mandamiento de pago en su favor y en contra de Colpensiones, por las siguientes obligaciones:

2.1.1 Por la suma de ciento doce millones doscientos sesenta y un mil catorce pesos ($112.261.014).

2.1.2 Condenar al pago de los intereses moratorios comerciales a la taja fijada por la Superintendencia Financiera que se causen a partir del 03 de diciembre de 2019 y hasta el pago efectivo de la totalidad de la condena, junto con el pago de las costas procesales.

3. HECHOS

Los hechos relatados por la parte ejecutante y jurídicamente relevantes son los siguientes[1]:

3.1 Mediante providencia emitida el 19 de noviembre de 2020 en el proceso ordinario radicado No. 25000-23-25-000-2010-00942-00 promovido por el ejecutante, el Consejo de Estado revocó la sentencia proferida por esta corporación que declaró de oficio probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y, en su lugar, declaró la nulidad de los actos acusados, y ordenó a Colpensiones a:

> **i)** **"**reconocer y pagar la pensión de jubilación del actor a partir del 24 de junio de 2005, de conformidad con la Ley 33 de 1985 (con la correspondiente mesada 14), equivalente al 75% del promedio de lo cotizado durante los últimos 10 años de servicios, conforme al articulo 21

[1] Documento No. 5- Expediente Samai.

de la Ley 100 de 1993, con la inclusión de los factores que se encuentran previstos en los Decretos 691 y 1158 de 1994 como ingreso base de cotización (IBC), que hubiese devengado; ingreso base de liquidación (IBL) que deberá ser indexado a la fecha de adquisición del status pensional con el índice de precios al consumidor (IPC); y,

ii) Cancelar al demandante entre las mesadas cancelados (sic) a él con ocasión a las Resoluciones 9681 de 23 de marzo y 12106 de 8 de abril de 2011 y las que resulten en virtud del cumplimiento de este fallo, en el evento en que existan, como quedó indicado con la parte motiva".

3.2 La sentencia cobro ejecutoria el 3 de diciembre de 2019.

3.3 Señala que, Colpensiones para dar cumplimiento al fallo anterior profirió la Resolución SUB-250521 del 19 de noviembre de 2020, que en el artículo primero dispuso: "Valor a pagar $185.044.057", suma que no corresponde, pues el valor real es de $264.530.446, sobre el cual la entidad ejecutada descontó la suma de $55.524.615, de los cuales $42.581.015 corresponde a pagos ya efectuados, más $12.943.600 por descuentos en salud, por lo que considera que el valor a pagar era de $209.005.831.

3.4 No obstante, señala que la entidad ejecutada dio cumplimiento al fallo de manera errónea e ilegal, pues descontó por compensación la suma de $42.581.015 por concepto de la diferencia de mesadas ordinarias pagadas ente el 24 de junio de 2010 y el 30 de noviembre de 2020, y la suma de $12.943.600 por concepto de pagos en salud.

3.5 Seguidamente, explica que la providencia emanada por el Consejo de Estado en ninguno de sus apartes y considerandos ordenó realizar descuento alguno, por lo que considera, no era del resorte de Colpensiones efectuar los referidos descuentos y las compensaciones que realizó en cumplimiento de la orden judicial, y mucho menos interpretar la sentencia a su juicio para realizarlos.

3.6 Por lo anterior, concluye que no es procedente el descuento ni la compensación que efectuó Colpensiones.

4. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

4.1 Competencia

Es competente la sala de decisión para conocer la presente demanda ejecutiva, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6.° del artículo 152 del CPACA[2], como quiera que la providencia de segunda instancia base de ejecución fue proferida por el Consejo de Estado, que revocó la sentencia de primera instancia emitida por esta corporación, de manera que corresponde a este tribunal pronunciarse sobre el mandamiento de pago solicitado en virtud de lo dispuesto en los artículos 125 y 243 del CPACA.

4.2 Problema jurídico

Consiste en establecer si, ¿es procedente librar el mandamiento de pago solicitado por la parte demandante, quien considera que Colpensiones dio cumplimiento al fallo judicial de manera errónea e ilegal, pues realizó unos descuentos que no se encuentran ordenados en la sentencia emitida por el Consejo de Estado por concepto de mesadas y aportes de salud,

[2] Modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021.

o si, por el contrario, la sentencia base de recaudo no contiene una obligación clara, expresa y exigible en la manera que lo solicita el ejecutante?

4.3 Tesis que resuelven el problema jurídico planteado

4.3.1 Tesis de la parte ejecutante

Considera que se debe librar el mandamiento de pago que ha sido solicitado, pues considera que no era del resorte de Colpensiones efectuar los descuentos sobre las mesadas y aportes de salud que realizó en cumplimiento de la orden judicial, y mucho menos interpretar la sentencia a su juicio para realizar estos.

4.3.2 Tesis de la sala

La sala negará el mandamiento de pago solicitado en este asunto, pues aun cuando existe un título ejecutivo, este no determinó una obligación clara, expresa y exigible en relación con los descuentos de las mesadas ordinarias que ya fueron pagadas al ejecutante en virtud del reconocimiento pensional efectuado a través de las Resoluciones 9681 de 23 de marzo y 12106 de 8 de abril de 2011, y la procedencia o no de los descuentos en salud sobre dichas mesadas, por la que se pueda ejecutar a Colpensiones, en tanto que lo pretendido en el presente asunto no fue ordenado por el Consejo de Estado en la sentencia emitida en segunda instancia, la que es objeto de recaudo, no siendo dable para la sala darle una interpretación al título que no tiene, u omitir las órdenes dadas en este.

Para llegar a la anterior conclusión, se hace necesario realizar el siguiente análisis.

5. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. Mediante providencia emitida el 19 de noviembre de 2020 en el proceso ordinario radicado con el No. 25000-23-25-000-2010-00942-00 promovido por el ejecutante, el Consejo de Estado revocó la sentencia proferida por esta corporación que había declarado de oficio probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, para en su lugar acceder a las pretensiones de la demanda, quedando de la siguiente manera: "1.1 Declarase la nulidad de las Resoluciones 34820 de 31 de julio de 2007, 22 de 2 (sic) de enero de 2008 y 3178 de 24 de noviembre de 2008, por las cuales el entonces ISS le negó al actor el reconocimiento de la pensión de jubilación con fundamentos en la Ley 33 de 1985, de conformidad con la motivación. 1.2 Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se ordena a Colpensiones i) reconocer y pagar la pensión de jubilación del actor a partir del 24 de junio de 2005, de conformidad con la Ley 33 de 1985 (con la correspondiente mesada 14), equivalente al 75% del promedio de lo cotizado durante los últimos 10 años de servicios, conforme al artículo 21 de la Ley 100 de 1993, con la inclusión de los factores que se encuentran previstos en los Decretos 691 y 1158 de 1994 como ingreso base de cotización (IBC), que hubiese devengado; ingreso base de liquidación (IBL) que deberá ser indexado a la	**Documental:** sentencia emitida por el Consejo de Estado - Documento No. 5 Fls. 29-47 expediente Samai.

fecha de adquisición del status pensional con el índice de precios al consumidor (IPC); y, ii) cancelar al demandante las diferencias entre las mesadas canceladas a él con ocasión a las Resoluciones 9681 de 23 de marzo y 12106 de 8 de abril de 2011 y las que resulten en virtud del cumplimiento de este fallo, en el evento en que existan, como quedó indicado con la parte motiva. 1.3 Colpensiones hará la actualización sobre las sumas adeudadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 178 del CCA, teniendo en cuenta los índices de inflación certificados por el DANE y mediante la aplicación de la fórmula matemática adoptada por el Consejo de Estado, a saber: (…) 1.4 Colpensiones deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro del plazo indicado en el artículo 176 del CCA. 1.5 Dese cumplimiento a lo establecido en el inciso 1° del artículo 177 del CCA. 1.6 Niéganse (sic) las demás pretensiones de la demanda".	
2. Mediante la Resolución No. SUB 250521 de 19 de noviembre de 2020, Colpensiones dio cumplimiento al anterior fallo, ordenando el pago de los siguientes conceptos: i) retroactivo pensional causado entre el 24 de junio de 2005 y el 23 de junio de 2010; ii) mesadas adicionales causadas a partir del 24 de junio de 2005 y 23 de junio de 2010; iii) mesadas adicionales causadas a partir del 24 de junio de 2010 hasta el 30 de septiembre de 2020; iv) indexación sobre el valor del retroactivo adeudado a partir del 24 de junio de 2005 hasta el 2 de diciembre de 2019; v) intereses moratorios liquidados a partir del 3 de diciembre de 2019 hasta el 2 de junio de 2020, y del 3 de julio hasta el 30 de noviembre de 2020. Del mismo modo, ordenó los descuentos en salud y la diferencia de las mesadas ordinarias pagadas entre el 24 de junio de 2010 y el 30 de noviembre de 2022, teniendo en cuenta que la mesada pensional reconocida en la Resolución 12106 del 8 de abril de 2011 fue superior a la ordenada en la sentencia judicial.	**Documental:** Resolución No. SUB 250521 de 19 de noviembre de 2020 Documento No. 5 Fls. 50- 60 expediente Samai.

6. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

La Ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", incorporó en el Título IX un acápite dedicado al proceso ejecutivo (artículos 297 a 299), en el que desarrolló lo relativo a los documentos que en materia contencioso administrativa tienen la virtualidad de ser títulos ejecutivos.

En ese sentido, el artículo 297 *ibidem* dispuso: "para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo: 1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias (…)". Ahora bien, respecto del procedimiento, el artículo 298 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 80 de la Ley 2080 de 2021, señaló lo siguiente:

> "Una vez transcurridos los términos previstos en el artículo 192 de este código, sin que se haya cumplido la condena impuesta por esta jurisdicción, el juez o magistrado competente, según el factor de conexidad, librará mandamiento ejecutivo según las reglas previstas en el

> Código General del Proceso para la ejecución de providencias, previa solicitud del acreedor (…)".

En vista de lo anterior, se observa que el Código General del Proceso, normatividad que entró a reemplazar el derogado Código de Procedimiento Civil, establece respecto de la ejecución de providencias judiciales lo siguiente:

> "**ART. 306. Ejecución**. Cuando la sentencia condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor, sin necesidad de formular demanda, deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada. Formulada la solicitud el juez librará mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutiva de la sentencia y, de ser el caso, por las costas aprobadas, sin que sea necesario, para iniciar la ejecución, esperar a que se surta el trámite anterior".

En relación con el mandamiento de pago, establece:

> "**ART. 430. Mandamiento ejecutivo**. Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.
> Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso (…)
>
> **ART. 431. Pago de sumas de dinero**. Si la obligación versa sobre una cantidad líquida de dinero, se ordenará su pago en el término de cinco (5) días, con los intereses desde que se hicieron exigibles hasta la cancelación de la deuda (…)".

Pues bien, de conformidad con el artículo 422 del CGP se pueden demandar ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

De otro lado, el numeral 1.° del artículo 297 del CPACA consagra que las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias, prestarán mérito ejecutivo.

En este punto, es pertinente recordar que a través del proceso de ejecución se persigue el cumplimiento de una obligación insatisfecha contenida en un título ejecutivo, razón por la

cual se parte de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, que sólo resta hacerla efectiva, obteniendo del deudor el cumplimiento de la misma.

En relación con las cualidades del título ejecutivo, el Consejo de Estado[3] ha dicho que:

> "La obligación es expresa porque se encuentra especificada en el título ejecutivo, en cuanto debe imponer una conducta de dar, hacer o no hacer. Es clara cuando sus elementos están determinados o pueden inferirse de una simple revisión del título ejecutivo y es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición".

Bajo ese contexto, ha reiterado la jurisprudencia de esa alta corporación[4] que el título ejecutivo debe contener unas condiciones formales y otras de fondo; las primeras, "se refieren a que se trate de documentos que conformen una unidad jurídica, auténticos y emanados del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, de las providencias que en procesos contencioso-administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia".

Por su parte, las segundas (de fondo), "aluden a que en el documento aparezca, a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, una «obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero»".

Ahora bien, la Corte Suprema de Justicia ha indicado que, "el fallador mal puede ser un convidado de piedra del litigio, sino que, en cambio, antes que otra cosa, tiene que erigirse dentro del juicio en un defensor del bien superior de la impartición de justicia material"[5].

7. CASO CONCRETO

7.1 El título ejecutivo. La sentencia base de ejecución en el presente asunto fue proferida en segunda instancia el siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) por parte de la Sección Segunda -Subsección "B" del Consejo de Estado, Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, mediante la cual revocó el fallo proferido el doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013) por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda - Subsección "E" en descongestión. Tal providencia quedó ejecutoriada el día seis (6) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), en el proceso ordinario radicado bajo el número 25000232500020100094200.

Al respecto, se observa que el fallo proferido por el Consejo de Estado ordenó lo siguiente:

> "1.2 Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se ordena a Colpensiones i) reconocer y pagar la pensión de jubilación del actor a partir del 24 de junio de 2005, de conformidad con la Ley 33 de 1985 (con la correspondiente mesada 14), equivalente al 75% del promedio de lo cotizado durante los últimos 10 años de servicios, conforme al artículo 21 de la Ley 100 de 1993, con la inclusión de los factores que se encuentran previstos en los Decretos

[3] C.E., Sec. Cuarta, Sent. 2014-00538-01 (24765), oct. 15/2020. M.P. Milton Chaves García.
[4] C.E., Sec. Segunda, Auto 2016-02362-01 (2907-17), abr. 11/2019. M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.
[5] CSJ, Cas. Laboral, Sent. sep. 14/2017. Rad. STC14595-2017. M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.

691 y 1158 de 1994 como ingreso base de cotización (IBC), que hubiese devengado; ingreso base de liquidación (IBL) que deberá ser indexado a la fecha de adquisición del estatus pensional con el índice de precios al consumidor (IPC); y, ii) cancelar al demandante las diferencias entre las mesadas canceladas a él con ocasión a las Resoluciones 9681 de 23 de marzo y 12106 de 8 de abril de 2011 y las que resulten en virtud del cumplimiento de este fallo, en el evento en que existan, como quedó indicado con la parte motiva".

7.2 El mandamiento ejecutivo

Como se advirtió, el accionante pretende a través de esta acción ejecutiva que se le ordene a la entidad ejecutada:

- Pagarle la suma de ciento doce millones doscientos sesenta y un mil catorce pesos ($112.261.014).
- Pagarle los intereses moratorios comerciales a la taja fijada por la Superintendencia Financiera que se causen a partir del 03 de diciembre de 2019 y hasta el pago efectivo de la totalidad de la condena, junto con el pago de las costas procesales, al considerar que la entidad ejecutada dio cumplimiento al fallo de manera errónea e ilegal, pues descontó por compensación la suma de $42.581.015, por concepto de la diferencia de mesadas ordinarias pagadas ente el 24 de junio de 2010 y el 30 de noviembre de 2020, y la suma de $12.943.600, por concepto de pagos en salud.

7.3 Análisis y decisión

7.3.1 Para resolver el problema jurídico planteado en el presente asunto es imperativo determinar si la sentencia que se aportó como título ejecutivo al plenario contiene las obligaciones que reclama el ejecutante. En ese orden, y como se indicó previamente, de conformidad con el artículo 422 del CGP a través del proceso ejecutivo únicamente se pueden demandar obligaciones que sean expresas, claras y exigibles, las cuales, para casos como el presente, deben constar o emanar de la sentencia de condena proferida que se aporte como título ejecutivo.

En concordancia con lo anterior, el numeral 1.° del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 consagra que las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias, prestarán mérito ejecutivo.

7.3.2 Ahora bien, la jurisprudencia pacíficamente ha considerado que la **obligación** contenida en el documento que se aduce como título ejecutivo, será **expresa** "cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento, en el cual debe aparecer el crédito - deuda en forma nítida, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa sin que haya lugar a acudir a elucubraciones o suposiciones". Será **clara**, "cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido" y, finalmente, será **exigible** "cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o a condición, es decir, ante la existencia de plazo o condición, la obligación se torna exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición ya acaeció"[6].

[6] Respecto a estos conceptos, la Secciones Segunda y Tercera del Consejo de Estado se han pronunciado reiteradamente, para lo cual pueden consultarse, entre otras sentencias de especial importancia: C.E, Sec. Segunda, Sent. 2015-03434, feb. 4/2016. M.P. Gerardo Arenas Monsalve; C.E, Sec. Tercera, Sent. 1999-02657, may. 14/2014.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado en proveído de 7 de junio de 2018[7] señaló lo siguiente:

> "34. Ahora, en relación con los requisitos de fondo del título ejecutivo, la doctrina ha señalado los siguientes: 1) Que la obligación sea expresa, 2) Que sea clara y, 3) Que sea exigible.
> La obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del contenido del título, sea que consista ésta en un solo documento o en varios que se complementen formando una unidad jurídica. Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógicos jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta.
> Pero existen ciertas consecuencias del incumplimiento de la obligación expresa, que por consagrarlas la ley no hace falta que aparezcan en el título, como la de pagar intereses durante la mora al mismo que la misma ley consagra y la de indemnizar los perjuicios que por ese incumplimiento sufra la otra parte; esas consecuencias se deben considerar como parte de la obligación consignada en el título, aun cuando este no las mencione.
> La obligación es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título en cuanto a su naturaleza y sus elementos (objeto, termino o condición y si fuere el caso su valor líquido o liquidable por simple operación aritmética), en tal forma que de su lectura no quede duda seria respecto de su existencia y sus características.
> Obligación exigible es la que debía cumplirse dentro de un término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acaecida, o para la cual no se señaló termino y cuyo cumplimiento solo podía hacerse dentro de cierto tiempo, que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición (Código civil, artículos 1680 y 1536 a 1542). Por eso, cuando se trate de obligación condicional, debe acompañarse la plena prueba del cumplimiento de la condición.
> Cuando la obligación no debía cumplirse necesariamente dentro de cierto tiempo, ni se estipulo plazo o condición, será exigible ejecutivamente en cualquier tiempo, a menos que la ley exija para el caso concreto la mora del deudor, pues entonces será indispensable requerirlo previamente, como dispone el ordinal 3º del artículo 1608 del código civil; es decir, salvo el caso de excepción mencionada (que la ley la exija) no se requiere la mora para que la obligación sea exigible y pueda cobrarse ejecutivamente, si el otro título reúne los otros requisitos".

De este pronunciamiento se extrae que la obligación es expresa cuando "aparece manifiesta de la redacción misma del contenido del título", por lo tanto, no se cumple este requisito "cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógicos jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta".

Por su parte, la claridad de la obligación atañe a que además de ser expresa, "aparece determinada en el título en cuanto a su naturaleza y sus elementos (…) en tal forma que de su lectura no quede duda seria respecto de su existencia y sus características".

M.P. Enrique Gil Botero, may. 14/2014, y C.E, Sec. Tercera, Sent. 2003-00982, ago. 30/2007. M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

[7] C.E., Sec. Segunda, Auto 2016-03251-01 (2590-17), jun. 7/2018. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

De igual manera, el Consejo de Estado[8] ha dicho que: "(…) La obligación es expresa porque se encuentra especificada en el título ejecutivo, en cuanto debe imponer una conducta de dar, hacer o no hacer".

7.3.3 Así las cosas, de la lectura de la sentencia proferida el siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), que se trae al presente asunto como título ejecutivo, se echa de menos orden alguna proferida por el Consejo de Estado en el sentido de que Colpensiones no pueda realizar descuento alguno por concepto de las mesadas pagadas entre el 24 de junio de 2010 y el 30 de noviembre de 2022, así como, efectuar los descuentos de los aportes para salud sobre dichas mesadas.

Al respecto, la parte ejecutante señala:

> "10. Colpensiones, por medio de la resolución de cumplimiento erradamente liquidó por condena total la suma de descontó (sic), de manera ilegal y sin estar autorizada, por **COMPENSACIÓN** la suma de **$42.581.015** por concepto de la diferencia de mesadas ordinarias pagadas entre el 24 de junio de 2010 y el 30 de noviembre de 2020 y; (sic) la suma de **$12.943.600** por concepto de pagos en salud. (…)
> 13. En atención a lo expuesto, la providencia emanada del Consejo de Estado en ninguno de sus apartes y considerandos ordenó realizar descuento (os) alguno (os), por tanto, no era del resorte de Colpensiones efectuar los referidos descuentos y las compensaciones que realizó en cumplimiento de la orden judicial y mucho menos interpretar la sentencia a su juicio para realizar los mismos.
> 14. Por lo anterior, no es procedente descuento ni compensación, por la sencilla razón que no se actuó de mala fe, el comportamiento del señor LOMBANA fue leal y honesto, dado que el reconocimiento pensional lo hizo el otrora (sic) ISS sin tener en cuenta el régimen de transición, la entidad realizó una interpretación errada de la normatividad y jurisprudencia en cuanto al régimen de transición de la pensión de empleado público y la decisión aunque fue errada no se fundó en documentos falsos o maniobras engañosas del señor LOMBANA, que permitan inferir un actuar doloso dirigido a defraudar a la administración, por ello NO OPERA EL DESCUENTO QUE REALIZÓ COLPENSIONES".

7.3.4 No obstante, la sentencia de segunda instancia revocó la providencia emitida por esta corporación en primera instancia, y precisó que al 1.° de abril de 1994 al actor le faltaban más de 10 años para adquirir la pensión de jubilación, por lo que debía ser calculada con el 75% del promedio de lo cotizado durante los últimos 10 años de servicios, conforme al artículo 21 de la Ley 100 de 1993, con la inclusión de los factores que se encuentran previstos en los Decretos 691 y 1158 de 1994 como ingreso base de cotización que hubiese devengado, a partir del 24 de junio de 2005 (fecha de adquisición del estatus pensional, al cumplir los 55 años de edad), en efecto, así lo consideró:

> "Por lo tanto, con base en los razonamientos que se dejan consignados, en armonía con los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana critica, sin más disquisiciones sobre el particular, se revocará la sentencia de primera instancia, en su lugar,

[8] C.E., Sec. Cuarta, Sent. 2014-00538-01 (24765), oct. 15/2020. M.P. Milton Chaves García.

> se declarará la nulidad de los actos administrativos acusados; y se ordenará a Colpensiones i) reconocer y pagar la pensión de jubilación del actor a partir del 24 de junio de 2005, de conformidad con la Ley 33 de 1985 (con la correspondiente mesada 14), equivalente al 75% del promedio de lo cotizado durante los últimos 10 años de servicios, conforme al artículo 21 de la Ley 100 de 1993, con la inclusión de los factores que se encuentran previstos en los Decretos 691 y 1158 de 1994 como ingreso base de cotización (IBC), que hubiese devengado; ingreso base de liquidación (IBL) que deberá ser indexado a la fecha de adquisición del estatus pensional con el índice de precios al consumidor (IPC); y, ii) cancelar al demandante las diferencias entre las mesadas canceladas a él con ocasión a las Resoluciones 9681 de 23 de marzo y 12106 de 8 de abril de 2011 y las que resulten en virtud del cumplimiento de este fallo, en el evento en que existan".

Visto lo anterior, se concluye que la sentencia que se pretende exigir vía ejecutiva es clara en la condena impuesta a Colpensiones, la cual se divide en dos fases, la primera, debía reconocer y pagar la pensión de jubilación al actor a partir del 24 de junio de 2005 de conformidad con la Ley 33 de 1985, teniendo en cuenta el 75% del promedio devengado durante los últimos 10 años con la inclusión de los factores regulados en los Decretos 691 y 1158 de 1994, y la segunda, debía **pagar**, en el evento de que existieran, las diferencias en favor del actor de las mesadas pagadas a él con ocasión de las Resoluciones 9681 de 23 de marzo y 12106 de 8 de abril de 2011, que en su momento le reconocieron la pensión de jubilación, y las que resultaran con ocasión del cumplimiento de la sentencia.

7.3.5 En ese sentido, recuerda la sala que la parte ejecutante acusa de irregular las deducciones por concepto de mesadas pagadas entre el 24 de junio de 2010 y el 30 de noviembre de 2020 en virtud de la pensión que le fue reconocida con las resoluciones antes mencionadas, y los descuentos en salud efectuados por Colpensiones sobre los dineros objeto del pago de la sentencia, por lo que pretende mediante la acción ejecutiva, reclamar la suma objeto de deducción considerando que dicho descuento fue realizado de manera ilegal y sin autorización alguna.

Conforme a lo anterior, se debe reiterar que el artículo 422 del Código General del Proceso, en relación con las calidades particulares del título ejecutivo, determinó que: "Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial (…)".

Es decir, si la obligación no se encuentra consignada en el título de recaudo, en este caso en la sentencia judicial, no es posible para el juzgador del proceso ejecutivo darle un alcance que no corresponde, o que excede a lo dispuesto en el título, pues si procede de esa manera, entonces estaría haciendo exigible una obligación que no es expresa.

7.3.6 Ahora bien, en relación con la forma en que las entidades dan cumplimiento a los fallos ordinarios, y la discusión en el proceso ejecutivo, tal tema ha sido estudiado por el órgano de cierre de la jurisdicción, en sede de tutela, así:

i) En el proceso 11001-03-15-000-2019-01763-00, el Consejo de Estado resolvió la controversia suscitada con ocasión de la negativa del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de librar mandamiento de pago por los descuentos por aportes a salud y

pensiones que realizó en exceso el Fondo Pensional de la Universidad Nacional al dar cumplimiento al fallo que ordenó la reliquidación pensional, al efecto, manifestó[9]:

> "Las decisiones judiciales proferidas en el proceso ejecutivo, que negaron el mandamiento de pago solicitado por el señor (J.E.H.), en síntesis, consideraron que lo pretendido no derivaba de la sentencia judicial condenatoria que servía de título ejecutivo, sino de la forma como la administración le dio cumplimiento a la respectiva orden, ya que el acto administrativo – que en principio sería de ejecución excedió la orden contenida en la sentencia–, situación que admitía de manera excepcional que un acto como estos, fuera susceptible de ser demandado en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por haber modificado una situación jurídica en cabeza del titular del derecho. (…)
> La discusión gira en torno a los descuentos que por mandato legal deben hacerse, lo que llevó a que los jueces de la ejecución, a considerar que el acto administrativo de cumplimiento al fallo judicial, por una presunta modificación en relación con la forma como se ordenaron los descuentos, debía discutirse en un proceso declarativo, para que sea en ese escenario en el que se determine si hay lugar a ello.
> Esta es una razón suficiente para desestimar el defecto propuesto, pues en estricto sentido la decisión del Tribunal que se cuestiona, no desconoció ninguna de las normas que cita el accionante, pues como queda dicho, su argumento estuvo dirigido fue a las pretensiones que se formularon en el proceso ejecutivo y a la posibilidad de que pese a que el acto que dio cumplimiento a la sentencia es de ejecución, de considerarse que excedió la orden impartida en la providencia respectiva, este sea susceptible de control judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa.
> **6.** Cuando se discute si el acto de cumplimiento de la sentencia desborda lo ordenado en la misma, y es ésta la que sirve de título de ejecución, la jurisprudencia del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha considerado que aun tratándose de un acto de ejecución, es susceptible de control jurisdiccional cuando crea o modifica una situación jurídica concreta".

ii) Al interior del proceso 11001-03-15-000-2021-05619 00, que se adelantó en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, por la inconformidad de la demandante en relación con la decisión de este último de negarle el mandamiento de pago por las sumas correspondientes a los descuentos por concepto de aportes a seguridad social efectuados en exceso por la UGPP, al emitir el acto administrativo de cumplimiento respecto de la sentencia que ordenó la reliquidación pensional; en esa oportunidad el alto tribunal de lo contencioso administrativo sostuvo[10]:

> "En este sentido, se tiene que la obligación dispuesta en la providencia judicial objeto de ejecución debe emitirse de forma transparente, con el fin de que el juez, a quien le corresponda librar el respectivo mandamiento de pago, no tenga la necesidad de efectuar mayores consideraciones sobre su claridad o hacer interpretaciones normativas para acceder a las pretensiones.

[9] C.E., Sec. Cuarta, Sent. tutela 2019-01763, jun. 27/2019. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
[10] C.E., Sec. Segunda, Sent. tutela 2021- 05619, oct. 7/2021. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

> Así es que la autoridad judicial, en la providencia objeto de *litis*, lo evidenció, al afirmar que la orden impartida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, en la sentencia del 8 de junio de 2017, no estableció un procedimiento preciso para que la UGPP realizara los descuentos por aportes no efectuados, razón por la cual, dicha corporación, dejó a disposición de la entidad de previsión la posibilidad de realizarlos. Por lo anterior, para la Sala no son de recibo los argumentos de la accionante relacionados con este punto, pues del estudio de las decisiones no coligió que existiera una obligación clara, expresa y exigible, en relación con la forma en que debían efectuarse los descuentos y, por lo tanto, no existía título ejecutivo respecto de la pretensión analizada. (…)
> En este orden, la Sala considera que, en efecto, la autoridad judicial debía abstenerse de librar el mandamiento de pago en relación con los descuentos bajo examen, comoquiera que la pretensión carecía de los requisitos inherentes al título ejecutivo. La jurisprudencia de esta corporación ha sostenido de manera pacífica que «[c]abe anotar que para que proceda la expedición del correspondiente mandamiento de pago por parte de la autoridad judicial, se debe evidenciar que la parte demandada incumplió con el pago de la obligación dineraria, la cual como se expuso, debe estar determinada de forma clara, expresa y exigible**».**
> Por todo lo anterior, esta Subsección considera que la providencia controvertida está suficientemente argumentada, al considerar que desde la perspectiva legal y jurisprudencial la obligación debía expresarse de manera diáfana, con el fin de que el juez ejecutivo no requiriera acudir a elucubraciones o a una tarea interpretativa como la manifestada, en el presente caso, por la señora P.C.”.

iii) Finalmente, por medio de la sentencia de siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), el órgano de cierre de la jurisdicción al dirimir el problema jurídico presentado por la señora (S.B.G.) en contra del magistrados de la Subsección A de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, surgido por la negativa de esta corporación de librar mandamiento por concepto de sumas correspondientes a los valores descontados de manera excesiva por aportes a seguridad social por parte de la administración al momento de cumplir la sentencia que dispuso la reliquidación pensional de la actora con inclusión de nuevos factores de salario, dispuso[11]:

> “De lo trascrito se advierte que en el caso *sub judice* no se configura el defecto fáctico alegado, habida cuenta de que las autoridades accionadas adoptaron la decisión reprochada con base en los elementos de convicción allegados al expediente ejecutivo, tales como las sentencias de 11 de mayo de 2015 y 26 de enero de 2017 dictadas por el Juzgado Cuarto (4º) Administrativo de Descongestión de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (subsección A de la sección segunda), en su orden, la Resolución RDP 44171 de 23 de noviembre de 2017, con la que la UGPP acató las mencionadas decisiones judiciales, y el oficio 20181430045281 de 14 de febrero de 2018, por cuyo conducto ese organismo puso en conocimiento de la actora la fórmula del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con fundamento en la que se efectuó el cálculo para el correspondiente descuento por concepto de aportes, con

[11] C.E., Sec. Segunda, Sent. tutela 2021-05130, sep. 7/2021. M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

> ocasión de los nuevos factores salariales incluidos en su liquidación pensional.
>
> Con fundamento en los documentos relacionados, era dable concluir, como lo hicieron los demandados, que no existía una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la UGPP, pues el título ejecutivo no indicó los períodos sobre los cuales se deberían hacer las correspondientes deducciones al sistema general de seguridad social en salud y pensiones y, en esa medida, no era procedente librar mandamiento de pago contra la aludida entidad en los términos reclamados en el trámite ejecutivo, es decir, que los aludidos descuentos únicamente se realizaran sobre los nuevos factores incluidos en la reliquidación pensional (subsidio de alimentación, incremento de antigüedad, incentivo de desempeño grupal, trabajo domingos y festivos, recargo nocturno, bonificación por servicios prestados y primas de navidad y de vacaciones) y por un período determinado[12], mas no por todo lo devengado durante su vida laboral, comoquiera que para obtener la diferencia económica pretendida se debe realizar un análisis adicional que no es propio del aludido proceso.
>
> A guisa de pedagogía judicial, se precisa que como la actora está inconforme con la determinación adoptada por la UGPP en Resolución RDP 44171 de 23 de noviembre de 2017, por cuyo conducto dio cumplimiento a los referidos fallos de 11 de mayo de 2015 y 26 de enero de 2017, respecto de las deducciones que se le realizaron por concepto de aportes al sistema general de pensiones, pues, a su juicio, no le correspondía asumir el valor que allí se estableció, se encuentra en la posibilidad de promover medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra ese acto administrativo, con el propósito de cuestionar su legalidad, lo anterior, por cuanto si bien es cierto que, en principio, los actos administrativos de ejecución, tales como el que acata una sentencia, no son susceptibles de juzgamiento ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, también lo es que, en casos excepcionales, como cuando aquellos se apartan de su alcance, modifican o extinguen la situación jurídica del beneficiario, inmediatamente cambia su categoría y resultan ser objeto de control judicial".

De conformidad con lo expuesto, es preciso recordar que la sentencia que se invoca como título ejecutivo en este proceso únicamente estableció que la entidad accionada debía reconocer y pagarle la pensión de jubilación al actor a partir del 24 de junio de 2005, de conformidad con la Ley 33 de 1985, teniendo en cuenta el 75% del promedio devengado durante los últimos 10 años con la inclusión de los factores regulados en los Decretos 691 y 1158 de 1994, y pagarle las diferencias que llegaren a existir entre las mesadas a él retribuidas con ocasión de las Resoluciones 9681 de 23 de marzo y 12106 de 8 de abril de 2011, que en su momento le reconocieron la pensión de jubilación, y las que resultaran del cumplimiento de la sentencia; sin embargo, guardó silencio en relación con aquellas mesadas que fueron pagadas por Colpensiones entre el entre el 24 de junio de 2010 y el 30 de noviembre de 2022, en virtud de las resoluciones que le reconocieron la pensión de jubilación al actor, así como, efectuar los descuentos de los aportes para salud sobre dichas mesadas, por lo cual, no es posible entender que se trate de una obligación clara, expresa y exigible como se exige en este tipo de procesos.

[12] «[…] Luego entonces los descuentos de salud y pensión [deben ser] únicamente por lo que aparece en el plenario, e igualmente por los últimos 5 años debido al fenómeno prescriptivo, de acuerdo al Estatuto Tributario».

En este asunto, para determinar la obligación habría que realizar un estudio que no es propio del proceso ejecutivo, pues la discusión no se desata con simples operaciones aritméticas. De igual forma, se estima que como en el caso concreto la parte ejecutante manifestó no estar de acuerdo con los descuentos realizados por concepto de las mesadas pagadas y los aportes a la salud, pues considera que tal situación es ilegal y no fue autorizada en el fallo judicial, tal decisión es susceptible de ser controvertida ante esta jurisdicción a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, puesto que, aun cuando se trate de un acto de ejecución, si se considera que se apartó de la orden emitida, esa será la vía procesal para controvertirla.

7.3.7 Por tanto, se encuentra demostrado que las pretensiones del presente proceso ejecutivo no cuentan con un título del cual se pueda derivar su cumplimiento, lo que se traduce en que la obligación que se pretende ejecutar no es clara, ni expresa, pues lo pretendido no corresponde a lo dispuesto en el título ejecutivo que se allega, ni tampoco es exigible a Colpensiones la devolución de los descuentos realizados por concepto de las mesadas pagadas entre el 24 de junio de 2010 y el 30 de noviembre de 2022, así como aquellos realizados por concepto de los aportes para salud sobre dichas mesadas, pues se reitera, ello no quedó establecido en la sentencia objeto de recaudo.

8. CONCLUSIONES

La sala negará el mandamiento de pago solicitado en este asunto, pues aun cuando existe un título ejecutivo, este no estableció una obligación clara, expresa y exigible en relación con los descuentos de las mesadas ordinarias que ya fueron pagadas al ejecutante en virtud del reconocimiento pensional efectuado a través de las Resoluciones 9681 de 23 de marzo y 12106 de 8 de abril de 2011, y la procedencia o no de los descuentos en salud sobre dichas mesadas, por la que se pueda ejecutar a Colpensiones, en tanto que, lo pretendido en este asunto no fue ordenado por el Consejo de Estado en la sentencia emitida en segunda instancia, que se presenta como objeto de recaudo, no siendo viable para la sala interpretar el título de recaudo, u omitir las órdenes dadas en este.

9. RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA

Se le reconocerá personería adjetiva al profesional del derecho Jorge Iván Acuña Arrieta, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.225.154, y portador de la tarjeta profesional No. 17.788. del C. S. de la J., como apoderado del señor Luis Guillermo Lombana Benjumea en los términos del poder a él conferido visible en el Documento No. 6 Expediente digital Samai.

10. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones puestas en precedencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “E”,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR EL MANDAMIENTO DE PAGO solicitado por el señor Luis Guillermo Lombana Benjumea, en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones-, de conformidad con las razones señaladas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: Reconocer personería al abogado Jorge Iván Acuña Arrieta, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.225.154, y portador de la tarjeta profesional No. 17.788. del C. S. de la J., como apoderado del señor Luis Guillermo Lombana Benjumea en los términos del poder a él conferido.

TERCERO: Por la secretaría de la subsección se deben **DEVOLVER** los anexos de la demanda, sin necesidad de desglose. Una vez cumplido lo anterior, se deberá archivar el expediente, dejando las anotaciones correspondientes en el sistema de gestión Samai.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado

Firmado electrónicamente
RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
Magistrado

Firmado electrónicamente
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

Nota: Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador
FP

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN "E"
MAGISTRADO PONENTE: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Bogotá D.C. catorce (14) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	25269-33-33-001-2017-00219-01 (expediente digital)
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	Yenni de la Cruz Enríquez y Luis Hernando López
Demandado:	Nación – Ministerio de Defensa Nacional– Policía Nacional

1. ASUNTO

Procede la sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la decisión adoptada a través de auto proferido el veintiséis (26) de abril de dos mil veintidós (2022)[1] por el Juzgado Primero (1.°) Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, en virtud de la cual declaró probada la excepción de inepta demanda, y dio por terminado el proceso.

2. ANTECEDENTES

La señora Yenni de la Cruz Enríquez y el señor Luis Hernando López a través de apoderado judicial presentaron demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación -Ministerio de Defensa Nacional, en adelante MDN y la Policía Nacional, en adelante PN, con el fin de obtener la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio 045374/ARPRE-GRUPE-1.10 de 13 de septiembre de 2017, por medio del cual la PN le negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a la que consideran tienen derecho por la muerte de su hijo, el extinto auxiliar de Policía David Felipe López de la Cruz, ocurrida el 11 de agosto de 2016.

Como consecuencia de lo anterior, solicitan a título de restablecimiento del derecho se condene a la entidad accionada a:

i) Reconocer y pagarle la pensión de sobrevivientes con retroactividad a partir del 11 de agosto de 2016, así como todos los haberes y prestaciones dejadas de percibir por las mesadas adeudadas.

ii) Cumplir la sentencia en los términos de los artículos 186 y 192 del CPACA.

iii) Pagar las costas y agencias en derecho.

3. LA PROVIDENCIA APELADA

A través de auto de veintiséis (26) de abril de dos mil veintidós (2022[2]), el Juzgado Primero (1.°) Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá tomó la decisión que fue motivo de apelación, y con base en lo dispuesto en el parágrafo 2.° del artículo 175 de la

[1] Recurso remitido allegado a esta corporación el 9 de noviembre de 2022.
[2] Documento No. 36, expediente digital.

Ley 1437 de 2011 estudió la excepción propuesta por la Nación –MDN -PN denominada "inepta demanda", la que se fundamentó en que la parte actora pretende demandar el Oficio S-O45474- ARPRE- GRUPE- 1.10 de 13 de septiembre de 2017 de manera equivocada, como quiera que aquel dio respuesta a un derecho de petición elevado por el apoderado de los actores; sin embargo, la Resolución 00470 de 6 de abril de 2017 había decidido la situación de reconocimiento pensional, y respecto de esta procedían los recursos de reposición y apelación que no fueron interpuestos.

Al respecto, el despacho de instancia indicó que las decisiones de la administración se plasman en actos administrativos definitivos, es decir, las que definen de fondo sobre una situación jurídica, las cuales, por regla general son susceptibles de controversia a través de los recursos. De igual forma, señaló que el parágrafo 3.° del artículo 76 del CPACA estableció que cuando procede el recurso de apelación contra la decisión administrativa, la interposición será obligatoria para acceder a la jurisdicción, es decir, que si la decisión administrativa es susceptible de apelación se debe interponer ese recurso, puesto que de no hacerlo, aquella no se podrá someter al control jurisdiccional.

De esta forma, sostuvo que la interposición del recurso de apelación cuando sea procedente constituye un imperativo, pues el art. 161 numeral 2.° erige tal actuación en un requisito de procedibilidad del medio de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho cuando el acto administrativo cuestionado sea de carácter particular.

En ese orden, al analizar el caso concreto evidenció que la parte actora pretende se declare la nulidad del oficio N.° 045374/ARPRE-GRUPE-1.10 de 13 de septiembre de 2017, por medio del cual le fue negado el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes en su favor, con ocasión del fallecimiento de su hijo David Felipe López de la Cruz, quien se encontraba en servicio activo en la PN.

No obstante, al revisar el expediente evidenció que por medio de la Resolución N.° 00470 de 6 de abril de 2017, la subdirección general de la PN dispuso negar el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a los accionantes, e indicó que contra esa decisión procedían los recursos de reposición y apelación dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación.

Así las cosas, pudo concluir que mediante el acto referido la entidad demandada ya había decidido de fondo sobre la situación jurídica de los demandantes, en el sentido de negar la pensión de sobreviviente en su favor; sin embargo, con posterioridad presentaron una solicitud de reconocimiento pensional para obtener un nuevo pronunciamiento de la administración respecto de una situación jurídica decidida, en firme y consolidada, lo cual está vedado, pues de admitirse tal práctica se afectaría el principio de seguridad jurídica, vaciándose, de paso, el sentido esencial de los artículos 43, 76 inc. 3.° y 161 numeral 2.° de la Ley 1437 de 2011.

De igual forma, observó que el oficio demandado hace alusión a la preexistencia de la decisión administrativa inicial, pues advierte que por medio de la Resolución No. 00470 de 6 de abril de 2017 se definió la situación y en él se dio aplicación al artículo 19 de la Ley 1437, por tanto, dado que el oficio remitió a la decisión previamente tomada, no es posible tenerlo como la decisión administrativa propiamente dicha.

Conforme a lo expuesto, el despacho de instancia determinó que la parte actora no demandó el acto administrativo que decidió de manera definitiva su situación jurídica; en consecuencia, incumplió el requisito de presentar la demanda señalando con exactitud y

claridad lo que se pretende, por lo cual declaró probada la excepción de inepta demanda y dio por terminado el proceso.

4. EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de los demandantes interpuso y sustentó el recurso de apelación[3] alegando que las pensiones son prestaciones periódicas, y que por ello no están sujetas al término de caducidad y se pueden reclamar en cualquier tiempo, así mismo, manifestó que tienen una naturaleza imprescriptible, y para sustentar el argumento citó jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Manifestó no estar de acuerdo con lo decidido por el juzgado de instancia cuando indicó que el acto que definió la situación jurídica es la Resolución No. 00470 del 6 de abril de 2017, pues allí se negó el derecho a la pensión de sobrevivientes, y se ordenó el pago de la compensación por muerte, como quiera que las peticiones pensionales se pueden realizar en cualquier tiempo porque no se pierde el derecho, lo único que se vería afectado serían las mesadas pensionales.

De igual forma, citó algunas sentencias con las cuales relacionó hechos similares al caso estudiado, indicando que la muerte de los causantes en esos casos ocurrió muchos años antes de que se reclamara la pensión de sobrevivientes, y aun así fueron concedidas las pretensiones. Así mismo, trajo a colación providencias en las que se estudió la reliquidación de las pensiones, y concluyó que las reliquidaciones pensionales se pueden solicitar en cualquier tiempo.

5. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

5.1 Competencia

Es competente esta corporación en sala de decisión para resolver de plano el presente recurso de apelación, tal como lo establecen los artículos 125 del CPACA modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, 153, 243 y 244 modificados por los artículos 62 y 64 *ibidem*.

5.2 Problema jurídico

Se contrae a establecer si, ¿debe ser revocada la decisión del Juez Primero (1.°) Administrativo de Facatativá que declaró probada la excepción previa de inepta demanda, debido a que la parte accionante no demandó el acto administrativo que le definió la situación particular, o si, por el contrario, no se configura la excepción declarada, pues el reconocimiento pensional se puede solicitar en cualquier momento, como lo afirma el impugnante?

5.3 Tesis que resuelven el problema jurídico

5.3.1 Tesis de la parte demandante

Considera que, en el asunto se deber tener en cuenta que lo solicitado es una prestación periódica que puede ser solicitada en cualquier momento, sin atender al término de caducidad, como quiera que se trata de un derecho imprescriptible. Así mismo, hace

[3] Documento No. 38, Expediente digital Samai.

alusión a varios casos en los cuales se solicitó la prestación varios años después del fallecimiento del servidor y esta fue reconocida.

5.3.2 Tesis del juzgado de primera instancia

Declaró probada la excepción previa de inepta demanda, teniendo en cuenta que la parte actora no demandó el acto administrativo que decidió de manera definitiva su situación jurídica, puesto que la pensión de sobrevivientes reclamada fue definida por medio de la Resolución N.° 00470 de 6 de abril de 2017, contra la cual procedían los recursos de reposición y apelación, mismos que no fueron interpuestos. En esa medida, el Oficio demandado N.° 045374/ARPRE-GRUPE-1.10 de 13 de septiembre de 2017 únicamente reiteró lo decidido a través de la resolución indicada, por lo cual, no es la decisión definitiva, ni aquella que se debía demandar.

5.3.3 Tesis de la sala

La sala revocará el auto impugnado, para que el despacho de instancia continúe con el trámite de las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho que fueron interpuestas en contra del acto administrativo contenido en el Oficio N.° 045374/ARPRE-GRUPE-1.10 de 13 de septiembre de 2017, teniendo en cuenta que a pesar de que este remita a lo decidido en la Resolución No. 00470 de 6 de abril de 2017, no es menos cierto que se debe entender que se trata de una negativa a lo pretendido, que es el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, por lo cual, esa decisión debe ser controlada judicialmente; lo contrario implicaría que los accionantes no podrían acceder a la administración de justicia, pese a que la pretensión la podrían formular ante la entidad las veces que consideraran necesario, con lo cual se garantiza el acceso a la administración de justicia de los accionantes.

En esa medida, la sala considera que la demanda fue planteada en debida forma, por lo cual, la excepción de inepta demanda propuesta por la entidad accionada no estaba llamada a prosperar.

Para llegar a la anterior conclusión, es necesario realizar el siguiente análisis.

6. PARA RESOLVER SE CONSIDERA

6.1 De la excepción previa de inepta demanda

Dicho medio exceptivo se encuentra establecido en el artículo 100 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, norma que dispone:

> "**ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS.** Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda: (…)
> 5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones".

Ahora bien, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la excepción de inepta demanda se encuentra encaminada a que dicho escrito se adecúe a los requisitos de

forma que permiten que la autoridad judicial conozca del fondo del asunto, puesto que de no cumplir dichas exigencias se deberá dar por terminado el proceso de forma anticipada[4].

En tal entendido, la Subsección "A" del Consejo de Estado ha establecido que esa excepción se configura por dos razones:

(i) Por falta de los requisitos formales: esto es, cuando la demanda y sus anexos no cumplen las exigencias establecidas en los artículos 162 (contenido de la demanda), 163 (individualización de las pretensiones), 166 (anexos) y 167 (normas jurídicas de alcance no nacional) de la Ley 1437 de 2011, en otras palabras, cuando no se presenta la demanda en forma.

Dichas exigencias pueden ser subsanadas al momento de reforma de la demanda, de conformidad con el artículo 173 *ibidem*, o dentro del término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el parágrafo segundo del artículo 175 *ídem*.

(ii) Por indebida acumulación de pretensiones: cuando no se observan los presupuestos normativos contenidos en los artículos 138 y 165 de la Ley 1437 de 2011.

No obstante, es preciso advertir que a partir del auto de 10 de junio de 2022[5], la sala de decisión acogió la posición asumida por la Subsección "B" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, entendiendo que la excepción no solo se configura en las situaciones formales relacionadas, sino también en los casos en los cuales se alega que se ha demandado un acto no susceptible de control judicial, o por falta de la proposición jurídica completa, con el objetivo de evitar que se vicie la actuación o se produzcan fallos inhibitorios.

6.2 Acto susceptible de control judicial

Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado que el acto administrativo es toda manifestación de la voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos[6].

De la anterior definición se extraen las siguientes características de los actos administrativos:

(i) Constituye una declaración unilateral de la voluntad.

(ii) Se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de autoridad estatal o de particulares.

(iii) Se encamina a producir efectos jurídicos.

[4] Ver entre otras C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-00171 abr. 21/2016 M.P. William Hernández Gómez, y C.E., Sec. Segunda, Sent. 2015-02342 mar. 1/2018 M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.
[5] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Auto 2021-00158-00, 10 de junio de 2022, M. P. Ramiro Dueñas Rugnon. Demandante: Edgar Leonardo Ochoa Mancipe – UGPP. Providencia por medio de la cual se declaró probada la excepción previa de inepta demanda propuesta por la entidad demandada, teniendo en cuenta que el demandante enjuició un acto administrativo diferente al que definió su situación jurídica particular.
[6] C.E., Sec. Primera, Sent. 2002-00583 abr. 10/2008 M.P. Rafael Osteau de Lafont Pianeta.

(iv) Los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular que impacta los derechos u obligaciones de los asociados[7].

A su vez, ese alto tribunal ha precisado que los actos administrativos pasibles de control judicial son aquellos catalogados como definitivos, los cuales, según el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, son aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación.

Ahora bien, en relación con los requisitos formales de la demanda se debe precisar que son aquellos regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA, "en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella (salvo los previstos en los ordinales 3.º y 4.º del artículo 166 ib. que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6.º del artículo 100 del CGP)"[8].

De ahí que, la parte demandante tiene la obligación procesal de identificar, individualizar y precisar el acto administrativo que le definió la situación jurídica, determinando con claridad el acto que le decidió de fondo el asunto, y respecto del cual pretende la declaración de nulidad y el correspondiente restablecimiento del derecho. Al respecto, el Consejo de Estado ha precisado:

> "Este aspecto es trascendental si se tiene en cuenta que por excelencia los actos administrativos son la manera en que la administración se pronuncia con respecto a los derechos que los interesados le reclaman, de ahí deviene la importancia de la individualización en sede judicial de ese acto administrativo, pues eventualmente esa decisión será la que se declare nula para dar paso al restablecimiento del derecho pretendido"[9].

De igual manera, el artículo 163 del CPACA hace referencia a la individualización de las pretensiones, señalando que,

> "cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron. Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda".

Por el contrario, como excepción al principio de justicia rogada que rige a la jurisdicción contencioso administrativa, la ley (art. 163 CPACA) entiende como demandados no solo los actos acusados de nulidad (los actos definitivos), sino que adicionalmente lo serán los que resolvieron los recursos presentados ante la administración contra aquellos.

6.3 De la proposición jurídica incompleta

Respecto de este derrotero, como se advirtió previamente, la parte demandante tiene la carga de individualizar los actos administrativos que contengan la voluntad de la administración en relación con lo que pretende como restablecimiento del derecho.

---

[7] C.E., Sec. Cuarta, Sent. 16288 jun. 12/2008 M.P. Ligia López Díaz.
[8] C.E., Sec. Segunda, Sent. 1997-07790-01, dic. 12/2017 M.P. Gabriel Valbuena Hernández.
[9] C.E., Sec. Segunda, Auto. 2016-00630-01(3443-17), Ago. 29/2018 M.P. William Hernández Gómez.

En efecto, la sala recuerda que el referido presupuesto es requisito para el ejercicio de la acción procesal, cuya inobservancia vicia sustancialmente el contenido de la pretensión anulatoria en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que limita el ejercicio de la capacidad decisoria del juez frente al litigio propuesto.

Entonces, conforme al contenido del artículo 138 del CPACA, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo podrá pedir la nulidad del acto administrativo, y de manera consecuente, solicitar el restablecimiento del derecho. Para lo anterior, le corresponde al afectado demandar el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración que crea, modifica o extingue la situación jurídica particular y concreta.

En consecuencia, las pretensiones que se formulan en la demanda demarcan la órbita de decisión del juez, de forma que su estudio es el que permite determinar el alcance y efectos jurídicos que eventualmente se obtendrían con la declaratoria de nulidad del acto administrativo acusado. De esta manera, se requiere que haya congruencia entre la pretensión de nulidad del acto con el restablecimiento del derecho deprecado; lo contrario, dificulta la adopción de una decisión de fondo y eventualmente conduce a un fallo inhibitorio.

Así, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se requiere de forma perentoria identificar la decisión de la administración que le produjo el perjuicio al accionante, de manera que se debe demandar el acto administrativo que le crea, modifica o extingue la situación jurídica particular y concreta, para que proceda válidamente el restablecimiento en favor de la parte accionante.

Sobre este aspecto, en un caso similar al estudiado en esta oportunidad, el Consejo de Estado ha determinado que uno de los pilares de la jurisdicción contencioso administrativa es el principio de la justicia rogada, según el cual, el juez debe resolver solamente lo pedido en la demanda sin ir más allá, por lo que en principio, no le es permitido confrontar el acto administrativo acusado con disposiciones no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación diferentes a los en ella contenidos, lo que le impide al juzgador emitir pronunciamientos extra y ultra *petita*, so pena de incurrir en decisiones judiciales incongruentes[10].

Esa corporación también ha sostenido que, sin desconocer el carácter rogado de esta jurisdicción, el juez administrativo está en la obligación de interpretar las demandas que no ofrezcan la claridad suficiente para adelantar y concluir en debida forma el proceso. Lo anterior, en garantía del derecho de los particulares de acceder a la administración de justicia, del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre lo meramente adjetivo (artículo 228 de la C.P.), y en acatamiento al deber correlativo de administrar justicia, todos consagrados en la Constitución Política, en los artículos 229, 228, 113 y 116, respectivamente[11].

No obstante, jurisprudencialmente también se ha considerado que si bien el juez tiene la facultad de adecuar la acción a fin de garantizar un pronunciamiento de fondo sobre las súplicas del demandante, no se puede desconocer que aquella se encuentra limitada por

[10] Sent. C.E, Secc. Segunda, Subsección B, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 1/sep./2016, radicación No. 2016-01661-00.
[11] Sent. C.E, Secc. Segunda, Subsección B, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 28/mar./2019, radicación No. 2014-01753-01.

los hechos y pretensiones expuestos en el líbelo introductorio, en la medida en que la jurisdicción contencioso administrativa es de naturaleza rogada[12].

Puntualmente, sobre la ineptitud sustantiva de la demanda por falta de proposición jurídica completa, el Consejo de Estado sostuvo que[13]:

> "La proposición jurídica incompleta se configura en dos circunstancias, la primera de ellas, cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa *petendi*, y la segunda cuando el acto enjuiciado no es autónomo por encontrarse directamente relacionado con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible para el juez emitir una decisión de fondo. Lo anterior implica que en todo caso debe enjuiciarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración frente a una situación jurídica particular junto con aquellas decisiones, que en vía gubernativa, constituyan una unidad jurídica con el mismo, pues ello compone el marco de decisión del juez frente a una pretensión anulatoria, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, y de paso hacer idónea la eventual sentencia estimatoria**.**
> (...) la sola formulación de la pretensión de nulidad de un acto administrativo particular que fue impugnado en sede gubernativa, es completa, porque por ministerio de la ley se entienden demandados todos aquellos actos que en resolución de los recursos, lo confirmen o modifiquen, puesto que si alguno lo revoca, éste deberá ser el único demandado".

Así las cosas, es posible advertir que la proposición jurídica incompleta se da en dos ocasiones: **i)** cuando no se individualiza con toda precisión los actos acusados, de acuerdo con los lineamientos que están señalados en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, y **ii)** cuando el acto acusado no es autónomo, toda vez que depende de otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia. La referida posición también ha sido prohijada por la Subsección "A" de la Sección Segunda de esa Corporación en la sentencia de trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020), con ponencia del magistrado Rafael Francisco Suárez Vargas, en el proceso 66001-23-33-000-2016-00175-01.

No obstante, es menester prestar especial cuidado tratándose de prestaciones periódicas y derechos irrenunciables como la pensión de sobrevivientes, dado que no es posible dar una aplicación exegética a los postulados establecidos respecto de la proposición jurídica incompleta, puesto que aun cuando la demanda no comprenda todos los actos administrativos que denegaron la prestación desde sus génesis, es posible abrir el debate respecto del surgimiento de un nuevo acto administrativo, teniendo en cuenta que con posterioridad a esa situación consolidada se pudieron haber causado unas mesadas pensionales, situación que da lugar al surgimiento a una nueva situación jurídica susceptible de controversia.

---

[12] Sent. C.E, Secc. Segunda, Subsección B, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, 8/abr./2021, radicación No. 2016-00977-01
[13] Sent. C.E, Secc. Segunda, Subsección B, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 2/may/2021, radicación No. 2017-01570-01

Sobre el punto en comento, es posible acudir, con las guardadas proporciones, a lo manifestado por el Consejo de Estado respecto de la figura de la cosa juzgada al interior de los procesos que definen asuntos sobre prestaciones periódicas como las pensiones, en los cuales ha indicado que dichos efectos en aquellos asuntos: "son relativos, debido a que las mesadas pensionales que fueron objeto de debate jurídico en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho anterior, no pueden ser objeto de la nueva demanda"[14], lo que significa a su vez que las mesadas posteriores sí pueden ser debatidas nuevamente.

En este orden, *mutatis mutandis* es posible concluir que al tratarse de prestaciones periódicas, el debate se puede abrir cuantas veces el interesado así lo considere necesario; sin embargo, se impone la limitación en el tiempo, esto es, solo se puede debatir lo ocurrido con posterioridad a la ejecutoria de la actuación administrativa examinada, es decir, las posibles mesadas pensionales generadas con posterioridad, lo cual significa que pueden existir nuevas peticiones y nuevos actos administrativos susceptibles de control judicial.

7. CASO CONCRETO

En el asunto se observa que los demandantes presentaron una demanda inicial[15] ante la jurisdicción con el fin de obtener la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio 045374/ARPRE-GRUPE-1.10 de 13 de septiembre de 2017, por medio del cual la PN les negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a la que consideran tienen derecho por la muerte de su hijo, el extinto auxiliar de Policía David Felipe López de la Cruz, ocurrida el 11 de agosto de 2016.

Al contestar la demanda, la PN propuso la excepción de inepta demanda, al considerar que el acto demandado es equivocado, como quiera que la situación particular de los actores se resolvió por medio de la Resolución 00470 de 6 de abril de 2017, a través de la cual se reconoció la prestación de compensación por muerte y les negó el pago de la pensión de sobrevivientes.

Al paso, el juzgado de instancia declaró probada la excepción propuesta, teniendo en cuenta que la parte actora no demandó el acto administrativo que decidió de manera definitiva su situación jurídica, puesto que esta fue definida por medio de la Resolución N.° 00470 de 6 de abril de 2017, que les negó el reconocimiento pensional, contra la cual procedían los recursos de reposición y apelación, mismos que no fueron interpuestos. En esa medida, el Oficio demandado N.° 045374/ARPRE-GRUPE-1.10 de 13 de septiembre de 2017 únicamente reiteró lo decidido a través de la resolución señalada, por lo cual, no es la decisión definitiva, ni aquella que se debía demandar.

Al respecto, la parte apelante requiere se revoque la decisión, pues considera que el reconocimiento pensional se puede reclamar en cualquier tiempo, al tratarse de una prestación periódica, que no caduca, es imprescriptible e irrenunciable.

Así las cosas, la sala revisará las decisiones emitidas en sede administrativa a fin resolver la controversia, para lo cual procede de la siguiente forma:

(i) Por medio de la Resolución 00470 de 6 de abril de 2017[16], el subdirector general de la PN les reconoció y pagó la suma de $39.827.376, al señor Luis Hernando López y a la

[14] C.E. Sec. Cuarta, Sent. 11001-03-15-000-2018-00149-01, jun. 21/2018. M.P. Milton Chaves García.
[15] Documento No. 03, expediente digital.
[16] Documento No. 02, fls. 77-80 expediente digital.

señora Yeni de la Cruz Enríquez, en calidad de beneficiarios del auxiliar de Policía (f) David Felipe López de la Cruz, por concepto de compensación por muerte.

Así mismo, les negó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, puesto que la muerte del policial ocurrió en actos del servicio y no en combate o por acción del enemigo, como lo estipula la Ley 447 de 1998, y el artículo 34 del Decreto 4433 de 2004.

En ese acto administrativo se indicó que contra esa decisión procedían los recursos de reposición y apelación, los que se debían interponer dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación.

(ii) No obra en el expediente los recursos de reposición o apelación interpuestos en contra de esa de decisión, y en la demanda la parte actora no hace referencia a estos.

(iii) A través de la petición radicada con el No. 08098 de 8 de agosto de 2017[17], los accionantes solicitaron a la dirección general de la PN el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes por la muerte en actos de servicio de su hijo, el auxiliar de Policía (f) David Felipe de la Cruz.

(iv) Mediante el Oficio N.° 045374/ARPRE-GRUPE-1.10 de 13 de septiembre de 2017[18], el jefe de grupo pensiones atendió la petición de los accionantes indicando que no era posible acceder al reconocimiento pensional, como quiera que la muerte del policial no ocurrió en combate o por acción del enemigo, así mismo, hizo referencia a lo resuelto en la Resolución 00470 de 6 de abril de 2017, indicando que la decisión fue debidamente notificada y quedó ejecutoriada.

Acorde con lo expuesto, es evidente que el objeto del proceso es el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a la cual los actores consideran tienen derecho por la muerte de su hijo, quien se encontraba prestando el servicio militar obligatorio en la PN al momento del fallecimiento.

En ese orden, es correcto afirmar que lo que aquí se debate es el derecho a obtener una prestación periódica, que tiene el carácter de irrenunciable, por lo cual, como se afirmó en párrafos anteriores, es obligatorio realizar un estudio distinto respecto de la proposición jurídica incompleta, por lo cual, desde ya advierte la sala que el análisis realizado por el juzgado de instancia incurre en un rigorismo excesivo que va en contravía del derecho al acceso a la administración de justicia.

Conforme a lo establecido, se tiene que si bien es cierto que por medio de la Resolución 00470 de 6 de abril de 2017 la administración dispuso el reconocimiento de la compensación por muerte, y les negó a los accionantes el derecho a la pensión de sobrevivientes, y dado que este acto no fue recurrido en sede administrativa, ni fue demandado en sede judicial, no es correcto hablar de una proposición jurídica incompleta, puesto que, al tratarse de prestaciones periódicas pueden surgir nuevas peticiones y nuevos actos administrativos que son susceptibles de controversia ante la jurisdicción, como ocurre en el presente caso con el acto que se demanda.

Así las cosas, se evidencia que por medio de la petición No. 08098 de 8 de agosto de 2017[19], los accionantes solicitaron a la dirección general de la PN el reconocimiento y

[17] Documento No. 02, fls. 83-92 expediente digital Samai.
[18] Documento No. 2 fls. 98-99, Expediente digital Samai.
[19] Documento No. 02, fls. 83-92 expediente digital Samai.

pago de la pensión de sobrevivientes por la muerte en actos de servicio su hijo, el auxiliar de Policía (f) David Felipe de la Cruz, provocando con lo anterior un nuevo pronunciamiento de la administración contenido en el Oficio N.° 045374/ARPRE-GRUPE-1.10 de 13 de septiembre de 2017, acto administrativo demandado, que es susceptible de control judicial a la luz de los postulados que gobiernan el procedimiento para acudir ante la jurisdicción cuando se trata de prestaciones periódicas, de tal forma que es incorrecto afirmar que la demanda interpuesta por los accionantes infringe lo dispuesto en el artículo 163 del CPACA, y de paso vulnera el principio de la seguridad jurídica.

Bajo ese escenario, se infiere que la decisión recurrida incurrió en una ritualidad excesiva al hacer prevalecer asuntos procedimentales sobre los sustanciales, puesto que el tema puede ser estudiado en sede judicial aun cuando no se haya incorporado a la litis la Resolución 00470 de 6 de abril de 2017, puesto que las pretensiones de nulidad se individualizaron correctamente, y el acto acusado es autónomo como quiera que no depende de una decisión anterior, al tratarse de un nuevo reclamo de la prestación pensional.

Además, desde otra perspectiva se observó en el plenario que la Resolución 00470 de 6 de abril de 2017 fue aportada al expediente junto con los anexos de la demanda, por lo cual, conforme a los poderes de dirección del proceso que tiene el juez, bien pudo inadmitir la demanda para que dicha actuación fuese incorporada al proceso, evitando así dar por terminado el proceso.

8. CONCLUSIONES

La sala revocará el auto impugnado para que el despacho de instancia continúe con el trámite de las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho que fueron interpuestas en contra del acto administrativo contenido en el Oficio N.° 045374/ARPRE-GRUPE-1.10 de 13 de septiembre de 2017, con lo cual se garantiza el acceso a la administración de justicia de los accionantes.

En esa medida, le asiste razón al impugnante al considerar que por tratarse de prestaciones periódicas estas se pueden reclamar en cualquier tiempo, por lo cual, la sala considera que la demanda fue planteada en debida forma, de manera que la excepción de inepta demanda propuesta por la entidad accionada no está llamada a prosperar.

9. DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

La sala revocará el auto proferido el día de veintiséis (26) de abril de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Primero (1.°) Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, a través del cual declaró probada la excepción de inepta demanda y dio por terminado el proceso.

10. COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA -AGENCIAS EN DERECHO

El artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del articulo 306 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

> "**Artículo 365. Condena en costas.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, la condenación en costas se sujetará a las siguientes reglas:

> 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto. Además en los casos especiales previstos en este Código.
> Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o un amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.
> 2. La condena se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella (…)".

En el presente caso, se observa que el recurso de la apelación de la parte demandante fue resuelto favorablemente, motivo por el cual no se condenará en costas en esta instancia procesal.

11. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones puestas en precedencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "E",

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido el veintiséis (26) de abril de dos mil veintidós (2022) por el Juzgado Primero (1.°) Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, y en su lugar se declara no probada la excepción de inepta demanda propuesta por la parte demandada, conforme a las razones expuestas.

SEGUNDO: ORDENAR al Juzgado Primero (1.°) Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá continuar con el trámite procesal correspondiente para resolver la controversia planteada en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la señora Yenni de la Cruz Enríquez y el señor Luis Hernando López, conforme a lo expuesto en esta providencia.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: En firme esta decisión, por la Secretaría de la Subsección "E" se dispondrá la devolución del expediente al juzgado de origen para lo pertinente, previas las anotaciones en el sistema de gestión judicial Samai.

Esta providencia fue discutida y aprobada en sala de decisión de la fecha.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado

Firmado electrónicamente
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

Firmado electrónicamente
RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
Magistrado

Nota: Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo Samai del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace: http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.

DV