



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN E
SISTEMA ORAL

Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Auto N° 067

MAGISTRADA: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

MECANISMO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	110013342-046-2022-00107-01
DEMANDANTE:	LUIS FERNANDO TORRES LÓPEZ
DEMANDADO:	DEFENSA CIVIL COLOMBIANA
ASUNTO:	RECHAZA DEMANDA
RESUELVE:	REVOCA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante contra el auto de 11 de noviembre de 2022, proferido por el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual **rechazó la demanda por acusar un acto administrativo no susceptible de control judicial.**

I. ANTECEDENTES

1. De las pretensiones de la demanda

El señor **Luis Fernando Torres López**, por medio de apoderado judicial, presentó demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra **Defensa Civil Colombiana**, en la que pretende se declare la nulidad de la Resolución 000529 de 10 de agosto de 2021, por medio de la cual, el director general de la Defensa Civil Colombiana, en cumplimiento de una decisión adoptada dentro de un proceso disciplinario, resolvió destituir al demandante del cargo de auxiliar para apoyo de seguridad y defensa de la Dirección Seccional Cundinamarca de la Defensa Civil Colombiana y sancionarlo con inhabilidad general para ejercer funciones públicas por el término de diez (10) años.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicita que se condene a la entidad demandada a reintegrarlo al cargo y grado que venía desempeñando con su respectiva antigüedad en la Institución, pagar todos los salarios, primas, bonificaciones y demás emolumentos dejados de cancelar desde el momento del retiro hasta el día en que se haga efectivo el reintegro, y reparar el daño material e inmaterial causado.

En efecto, el demandante realizó las siguientes declaraciones y condenas:

“(…) se declare la Anulación de la **RESOLUCIÓN NUMERO 000529 de fecha 10 de agosto de 2021, y notificada el día 13 de agosto de 2021; la cual en su fundamentación es motivada por el fallo de primera instancia dentro del proceso disciplinario No 027 de 2016, de fecha 07 de mayo de 2021, y fallo de segunda**

instancia de fecha 19 de julio de 2021, y por el contrario se restablezca el derecho reincorporando nuevamente al SEÑOR LUIS FERNANDO TORRES LOPEZ, a su respectivo cargo y grado, ascensos correspondientes, con su respectiva antigüedad en la Institución, ... y a sus actividades que se encontraba ejerciendo) en el lugar de trabajo (DEFENSA CIVIL COLOMBIANA SECCIONAL CUNDINAMARCA). Por lo anteriormente mencionado, le es de pleno derecho a mi poderdante el reclamo del consecuente cobro de la indemnización a que se tiene derecho por los daños y perjuicios causados a mi poderdante como lo son daños y perjuicios materiales (LUCRO CESANTE) reintegro de todos y cada uno de los emolumentos salariales como son sus salarios, primas bonificaciones y demás derechos prestacionales a que tiene derecho y que se le adeuden al señor LUIS FERNANDO TORRES LOPEZ, a futuro; desde cuando fue excluido del servicio activo, por esta RESOLUCION NUMERO 000529 de fecha 10 de agosto de 2021, y notificada el día 13 de agosto de 2021, **por medio del cual se hace efectiva una sanción de destitución a un funcionario público de la entidad**, hasta cuando se haga efectivo su reintegro al servicio activo, (DAÑO EMERGENTE) consolidados presentes y futuros (objetivados y subjetivados), gastos en que incurrió el señor LUIS FERNANDO TORRES LOPEZ, a consecuencia de esta destitución, DAÑOS Y PERJUICIOS MORALES (PARA LA TASACIÓN DE ESTOS PERJUICIOS SE TENDRÁ EN CUENTA LO ESTABLECIDO EN NUESTRA LEGISLACIÓN COLOMBIANA Y TAL Y COMO LO ESTABLECE NUESTRO HONORABLE CONSEJO DE ESTADO Y LA CORTE PENAL INTERNACIONAL, Con el fin de solicitarle que, previos los trámites de rigor y citación de las partes demandadas, se condenen a los demandados a cancelar las sumas estipuladas en la parte petitoria de esta demanda (...)"

2. Actuaciones procesales

- Mediante auto de 26 de agosto de 2022, el a quo solicitó a la parte demandante allegar los siguientes documentos: **(i)** copia íntegra y legible del oficio No. S-2021-105500 del 24 de marzo de 2021, con su respectiva constancia de publicación, notificación o comunicación; **(ii)** Copia legible de la Resolución 000529 de 10 de agosto de 2021 y el fallo de primera instancia de 7 de mayo de 2021, con su respectiva constancia de publicación, notificación o comunicación.
- El 23 de septiembre de 2022, la parte demandante allegó la copia de la Resolución 000529 de fecha 10 de agosto de 2021, y el fallo de primera instancia del 7 de mayo de 2021 con su respectiva notificación.

Respecto al oficio No. S-2021-105500 del 24 de marzo de 2021 señaló que no podía aportarlo toda vez que no conocía de su existencia. Preciso que al revisar el expediente del proceso disciplinario No. 027 de 2016 no se encontró aquel escrito y en ninguna parte de la demanda se mencionó dicho oficio.

Aunado a lo anterior, señaló que solicitó el referido oficio a la Defensa Civil, la cual mediante correo electrónico de 20 de septiembre de 2022, le informó que no se encontró el referido oficio en ninguno de los archivos relacionados con el demandante, razón por la cual no era posible la entrega de ese documento.

II. LA PROVIDENCIA APELADA

Mediante auto de 11 de noviembre de 2022, el Juez Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, rechazó la demanda con fundamento en el numeral 3° del artículo 169 del CPACA.

Sostuvo que el acto administrativo acusado, esto es, la Resolución No. 000529 de 10 de agosto de 2021 no es susceptible de control judicial, en razón a que es un acto de ejecución. Mediante aquel proveído la entidad hizo efectiva la sanción impuesta al demandante en el fallo disciplinario de 7 de mayo de 2021, el cual fue confirmado en segunda instancia el 19 de julio del mismo año.

Precisó que, por medio del acto acusado, la Defensa Civil Colombiana retiró del servicio al demandante y lo sancionó con inhabilidad general para ejercer funciones públicas por el término de diez (10) años. De modo que, dicho acto es una consecuencia necesaria del proceso disciplinario, pero ello no significa que dicha ejecución sea la culminación del referido proceso.

Citó jurisprudencia del Consejo de Estado para aclarar que la resolución mediante la cual se ejecuta una sanción se tiene en cuenta únicamente para contabilizar el término de caducidad de la acción, pero eso no significa que sea un acto enjuiciable ante esta jurisdicción.

Agregó que el Consejo de Estado ha indicado que de manera excepcional se puede demandar actos de ejecución cuando estos al dar cumplimiento a una decisión judicial se extralimitan y crean o modifican situaciones jurídicas ajenas al contenido de la orden judicial, situación que no sucede en el caso objeto de estudio, toda vez que la Resolución No. 000529 de 10 de agosto de 2021, resulta consecuente con las decisiones adoptadas por la entidad demandada en los fallos del 7 de mayo y 19 de julio de 2021, que impusieron una sanción disciplinaria al demandante.

En consecuencia, rechazó la demanda en razón a que el acto acusado es un acto de ejecución no susceptible de control judicial.

III. EL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN

El demandante solicitó se revoque el auto que rechazó la demanda por cuanto no es acertado el argumento del a quo consistente en que la Resolución No. 000529 de 10 de agosto de 2021 no es un acto definitivo sino uno de ejecución.

Al respecto hizo un recuento del proceso disciplinario para indicar que la referida resolución es el acto administrativo que culminó el proceso disciplinario sancionando al actor con destitución del cargo e inhabilidad general para ejercer funciones públicas por diez (10) años. De modo que, el acto acusado es un acto definitivo susceptible de control judicial como lo dispone el artículo 43 del CPACA y la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado.

IV. AUTO QUE CONCEDIÓ EL RECURSO DE APELACIÓN

El juzgado de conocimiento mediante auto de 9 de diciembre de 2022, resolvió no reponer el auto de 11 de noviembre de 2022 por medio del cual rechazó la demanda.

Reiteró las consideraciones expuestas en el auto recurrido indicando que, si bien la resolución acusada es conexas a los fallos disciplinarios de primera y segunda instancia, aquella es un acto de cumplimiento que no forma parte de dichas decisiones, sino que es un acto nuevo que ejecuta las medidas disciplinarias impuestas, pero que no crea, modifica o extingue la situación jurídica del disciplinado. En consecuencia, la citada resolución no tiene la connotación de definitiva, por lo que no sería un acto objeto de demanda ante esta jurisdicción.

Finalmente, concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo y dispuso remitir el proceso a esta Corporación.

V. CONSIDERACIONES

1. Procedencia y trámite del recurso de apelación

Al tratarse de un auto que rechaza la demanda, es procedente el recurso de apelación en el efecto suspensivo, en virtud del numeral 1 del artículo 243 CPACA y debe resolverse por la Sala de Decisión de conformidad con lo establecido en el literal g) del artículo 125 del ibídem. En consecuencia, se procede a revisar el fondo del asunto.

2. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala determinar, si es susceptible de control judicial el acto administrativo acusado, esto es, la Resolución No. 000529 de 10 de agosto de 2021, por medio de la cual el director general de la Defensa Civil Colombiana, en cumplimiento de un fallo disciplinario, ordenó retirar del servicio al demandante y lo sancionó con inhabilidad general para ejercer funciones públicas por el término de diez (10) años. En caso afirmativo, habrá que establecer si es procedente el rechazo de la demanda en virtud del numeral 3 del artículo 169 del CPACA.

3. Marco legal y jurisprudencial

3.1. Rechazo de la demanda

El artículo 169 del CPACA, señala que el “Rechazo de la demanda”, procede en los casos que a continuación se relacionan:

ARTÍCULO 169. "RECHAZO DE LA DEMANDA. *Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

1. *Cuando hubiere operado la caducidad.*
2. *Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
3. ***Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.***

De la norma transcrita, se colige que las razones para rechazar la demanda se circunscriben a: (i) al acaecimiento del fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control ejercido, (ii) la falta de corrección de los requisitos formales y (iii) cuando el asunto objeto de litigio no sea susceptible de control judicial.

3.2. Actos enjuiciables ante esta jurisdicción

Para los efectos del asunto cuyo estudio se aborda en esta oportunidad, ha de indicarse que, conforme a lo previsto en el artículo 138 del CPACA, podrá acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, quien pretenda atacar la legalidad de actos administrativos de carácter particular que lesionen su derecho subjetivo; adicional a lo anterior y conforme lo prevé el artículo 162 No.2 y el artículo 163 del ibídem, toda demanda contendrá lo que se pretenda con precisión y claridad.

Así, la jurisprudencia contenciosa administrativa ha señalado que los actos administrativos se pueden clasificar en **(i) definitivos**, como aquellos que contienen la declaración de voluntad, dirigida al ejercicio de la función administrativa, que producen efectos jurídicos; en otras palabras, que crean, reconocen, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares y concretas; **(ii) preparatorios o de trámite**, que tienen como objeto impulsar un procedimiento administrativo sin que esto implique la determinación de una situación jurídica concreta, y **(iii) de ejecución**, que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.

A su vez el artículo 43 del CPACA, ha establecido que son **actos definitivos** aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación, y a partir de lo anterior, ha definido la jurisprudencia de manera reiterada que, son los actos definitivos, aquellos pasibles de ser demandados ante esta jurisdicción.

En cuanto a la procedencia del control jurisdiccional sobre los actos de ejecución, entendidos como aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una orden judicial o administrativa, la línea jurisprudencial del H. Consejo de Estado ha sido constante en señalar que esta clase de actos no son susceptibles de enjuiciamiento, teniendo en cuenta que no contienen ninguna decisión que defina directa o indirectamente una situación particular, sino que se limitan a acatar lo decidido o definido en actos anteriores expedidos por una autoridad administrativa o judicial.

Sin embargo, en casos excepcionales se acepta la procedencia del control de legalidad respecto de un acto de ejecución, cuando la administración al dar cumplimiento a un acto precedente, por cualquier eventualidad se excede a lo allí dispuesto, y termina por crear una nueva situación jurídica.

Así lo señaló el Consejo de Estado, en la sentencia de 13 de agosto de 2020¹:

(...) excepcionalmente los actos de ejecución pueden ser objeto de control judicial en los siguientes casos⁶: [...] cuando [e]stos i) se apartan de la decisión judicial, ii) se abstienen de dar cumplimiento a la misma, **iii) se introducen modificaciones sustanciales al acto administrativo o a la sentencia judicial que se pretenda ejecutar** y/o iv) se presentan circunstancias que afectan la competencia de la entidad demandada o condenada. Lo anterior por cuanto en el caso de presentarse cualquiera de los eventos atrás enumerados, se altera, adiciona, modifica o suprime la voluntad real de la administración de justicia y se genera una nueva situación jurídica para el administrado, susceptible de control de legalidad (destacado no es del texto).

De conformidad con lo expuesto, por regla general, son los **actos definitivos** los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas. Sin embargo, en virtud de la referida jurisprudencia, tenemos que los actos administrativos de ejecución solo serán enjuiciables cuando estos se aparten, no cumplan, modifiquen o den un alcance diferente a lo decidido por la autoridad administrativa o judicial. Ello es así porque al pronunciarse sobre aspectos no contenidos en estas decisiones se crea, modifica o extingue una situación jurídica particular, aspecto que lo convierte en un acto administrativo susceptible de control ante esta jurisdicción.

Ahora bien, en vista de que en el presente caso se demanda un acto administrativo expedido dentro de un proceso disciplinario, es menester traer a colación lo señalado por el Consejo de Estado en sentencia de 28 de enero de 2021²:

“ Y en relación con los actos de control disciplinario³, esta **Sección ha sostenido que al ser estos emitidos en ejercicio de la función administrativa, que ejercen las oficinas de control interno disciplinario y la Procuraduría General de la Nación, se constituyen en un acto administrativo sujeto al pleno control de legalidad y constitucionalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como quiera que no son actos que manifiestan el ejercicio de la función jurisdiccional.** Al respecto manifestó:

*“(...) es evidente que el control disciplinario ejercido por las entidades a través de sus órganos internos o por la Procuraduría General de la Nación constituye una función administrativa y no el ejercicio de una función jurisdiccional, por cuanto ni juzgan ni sentencian, al no tener la connotación de jueces. En consecuencia, es evidente que el control de los actos proferidos en ejercicio de esa labor le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa (...).” (Subrayado fuera de texto).*⁴

Son objeto de control judicial:

- 1) Los actos administrativos definitivos, es decir, aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica determinada;

¹ C.E. Sección Segunda, sentencia de 13 de agosto de 2020, Radicado No. 25000-23-42-000-2014-00109-01(1997-16) C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

² C.E. Sección Segunda, sentencia de 28 de enero de 2021, Radicado No. 4700123330002014-00150-01(3022-17) C.P. César Palomino Cortes.

³ *La potestad disciplinaria constituye una de las modalidades de los poderes sancionatorios del Estado; orientada a garantizar la materialización de los principios propios del Estado Social de Derecho, el respeto por los derechos y garantías fundamentales y el logro de los fines esenciales del Estado que establece la Carta Política y justifica la existencia misma de las autoridades. En términos de la Corte Constitucional (C-818 de 2005) tiene como fin: « [...] garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas [...]»*

⁴ *Sentencia del 11 de febrero de 2016.* Radicación: 11001-03-25-000-2011-00586-00 (2261-11). Actor: Roger Arlex Gómez Pastrán Demandado: Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional.

- 2) Los actos disciplinarios emitidos en ejercicio de la función administrativa;
- 3) Aquellos actos administrativos que sin ser definitivos hacen imposible continuar con la actuación y,
- 4) Los actos administrativos de ejecución cuando se cumpla con los requisitos señalados anteriormente.”

En ese mismo sentido, en sentencia de 14 de octubre de 2021⁵, el superior aclaró la naturaleza jurídica de los actos proferidos en cumplimiento de la función disciplinaria, y precisó:

“ (...) Si bien no se allegó **el acto de ejecución por medio del cual se materializó la sanción** de destitución al señor Miguel Ángel Ortiz Díaz, debe precisarse **que dichos actos están excluidos del control de legalidad por parte de la jurisdicción**⁶, ya que no contienen decisión definitiva de ninguna índole, y se profieren con el propósito de hacer efectiva la sanción disciplinaria o materializar las decisiones respectivas.

Sobre este asunto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que, **el acto de ejecución de una sanción disciplinaria no hace parte de un acto complejo, ni tiene la vocación de crear, modificar o extinguir la situación jurídica particular, toda vez que son los fallos de instancia los que culminan en forma definitiva el procedimiento disciplinario**”.

Con base en lo expuesto, es dable concluir que los fallos disciplinarios son actos administrativos definitivos que pueden ser controvertidos ante esta jurisdicción ya que a través de aquellos la entidad administrativa define la situación jurídica del disciplinado. Sin embargo, los actos de ejecución de una sanción disciplinaria no son susceptible de control judicial toda vez que no contienen una decisión definitiva y se profieren con el fin de hacer efectiva la sanción impuesta en los fallos disciplinarios.

4. Pruebas jurídicamente relevantes respecto a los actos administrativos demandados ⁷ :

Proceso disciplinario No. 027 de 2016⁸

- Fallo disciplinario de primera instancia proferido el 7 de mayo de 2021 por la jefe de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Defensa Civil Colombiana y notificado al disciplinado el 14 de mayo de 2021, mediante el cual se declaró probado el cargo único y por lo tanto, sancionó al demandante con destitución en el ejercicio del cargo e inhabilidad general para ejercer las funciones públicas por el término de diez (10) años (Fls. 1170- 1223).

⁵ C.E. Sección Segunda, sentencia de 14 de octubre de 2021, Radicado No. 500012333000-2015-00336-01 (2950-18) C.P. César Palomino Cortés.

⁶ “Los actos de ejecución de la sanción disciplinaria no son susceptibles de control jurisdiccional, pues solamente lo son aquellas decisiones administrativas que tienen como causa un procedimiento de la misma naturaleza y los denominados actos de trámite que impiden continuar el respectivo procedimiento y si tan solo las decisiones referidas pueden demandarse ante la jurisdicción de lo contencioso- administrativo, ello significa que los actos de ejecución de los pronunciamientos administrativos, o judiciales, están excluidos del aludido control, en la medida en que no contienen decisión definitiva de ninguna índole, toda vez que se profieren con el propósito de materializar o hacer efectivas las respectivas decisiones y solo cobran importancia cuando de contabilizar los términos de caducidad se trata *NOTA DE RELATORÍA : Consejo de Estado, sección segunda, sentencia de 27 de septiembre de 2007, rad 25000-23-25-000-1999-03741-01(7392-05), , C.P. Alejandro Ordoñez Maldonado*”.

⁷ Archivo Digital No. 1- Anexos

⁸ Archivo Digital No. 10

- Fallo disciplinario de segunda instancia proferido el 19 de julio de 2021 por la Directora General encargada de la Defensa Civil Colombiana mediante el cual confirmó la decisión de primera instancia. (Fls. 1270-1293). Dicha providencia fue notificada por edicto el 2 de agosto de 2021 y quedó debidamente ejecutoriada el 5 de agosto del 2021 (Fls. 1318-1320).

- Resolución No. 00529 de 10 de agosto de 2021 emitida por el director general de la Defensa Civil Colombiana en cumplimiento de un fallo disciplinario. En dicha providencia la entidad resolvió destituir al demandante del cargo de auxiliar para apoyo de seguridad y defensa de la Dirección Seccional Cundinamarca de la Defensa Civil Colombiana y sancionarlo con inhabilidad general para ejercer funciones públicas por el término de diez (10) años (Fls. 64-70).

- Oficio de 13 de agosto de 2021, emitido por la oficina de Talento Humano de la Defensa Civil Colombiana en el que consta que el demandante se notificó de la referida resolución.

5. Caso Concreto

El señor **Luis Fernando Torres López**, mediante el mecanismo de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicita se declare la nulidad de la Resolución 000529 de 10 de agosto de 2021, por medio de la cual, el director general de la Defensa Civil Colombiana, en cumplimiento de una decisión adoptada dentro de un proceso disciplinario, resolvió destituirlo del cargo de auxiliar para apoyo de seguridad y defensa de la Dirección Seccional Cundinamarca de la Defensa Civil Colombiana y sancionarlo con inhabilidad general para ejercer funciones públicas por el término de diez (10) años. Como consecuencia de tal declaración, solicitó el reintegro al grado y cargo que venía desempeñando, así como el pago de todos los salarios y prestaciones causados hasta que se dé cumplimiento a la sentencia.

El juzgado de primera instancia, mediante el auto de 11 de septiembre de 2022, rechazó la demanda al considerar que el acto acusado es de ejecución y por lo tanto no es susceptible de control judicial.

Inconforme con la decisión, el demandante interpuso recurso de apelación en el cual señaló que la Resolución 000529 de 10 de agosto de 2021, es un acto definitivo enjuiciable ante esta jurisdicción, toda vez que dio por terminado el proceso disciplinario.

Para resolver, estima la Sala necesario advertir que tal y como se anotó en el marco normativo y como lo señaló el a quo, los actos de ejecución de una sanción disciplinaria no son susceptibles de control judicial en la medida que no contienen ninguna decisión definitiva, sino que se profieren con el propósito de hacer efectivas las decisiones adoptadas dentro del proceso disciplinario y solo cobran importancia para el conteo de los términos de caducidad.

Así las cosas, una vez revisada la Resolución 000529 de 10 de agosto de 2021 junto con los fallos disciplinarios de 7 de mayo de 2021 (que impuso la referida sanción disciplinaria) y el de 19 de julio de 2021 que confirmó la decisión de primera instancia, la Sala considera que se trata de un acto de ejecución no susceptible de control judicial.

Lo anterior, en vista de que la precitada resolución fue expedida en cumplimiento a las aquellas decisiones disciplinarias, como lo indica su encabezado: “por medio de la cual se hace efectiva una sanción de destitución a un servidor público de la entidad en cumplimiento de un fallo disciplinario”. Además, se observa que, tal y como se ordenó en aquellos fallos disciplinarios, la resolución declara probado el cargo único endilgado al demandante y ordena sancionarlo con: **(i)** destitución del cargo de auxiliar para apoyo de seguridad y defensa código 6.1. grado 36 de la Dirección Seccional Cundinamarca de la Defensa Civil Colombiana, y **(ii)** inhabilidad general para ejercer funciones públicas por el término de diez (10) años. En consecuencia, el acto acusado, esto es, la Resolución 000529 de 10 de agosto de 2021, es un acto de ejecución no susceptible de ser demandado.

Aunado a lo anterior, cabe precisar que la referida resolución no se extralimitó en lo ordenado ni creó un situación jurídica nueva para el demandante, pues dio cabal cumplimiento a lo ordenado por la entidad demandada en el referido fallo disciplinario, motivo suficiente para concluir que la Resolución 000529 de 10 de agosto de 2021, no es objeto de control por parte de esta jurisdicción, pues lo procedente en este caso, era demandar la legalidad de los fallos disciplinarios, tal y como se indicó en el marco normativo.

No obstante lo anterior, la Sala considera que la demanda de la referencia no debió ser rechazada de plano, toda vez que la parte actora aportó los fallos disciplinarios, actos que, como se indicó líneas atrás, son susceptibles de control judicial. En consecuencia, el a quo incurrió en un exceso ritual manifiesto al haber rechazado de plano la demanda sin admitirla para que el demandante la subsane en debida forma.

Por las razones señaladas anteriormente y en observancia del principio de acceso a la administración de justicia⁹, la Sala revocará la decisión apelada, y, en su lugar, se ordenará al Juez Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que provea sobre la admisión de la demanda teniendo en cuenta los artículos 161, 162 y 163 del CPACA.

6. Costas

El artículo 188 del CPACA, dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, remisión que hoy debe entenderse realizada al Código General del Proceso -CGP-.

⁹ En la sentencia T-283 de 2013 la Corte Constitucional define el derecho de acceso a la administración de justicia como: “la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Agrega el alto tribunal que “Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo. En general, las obligaciones que los estados tienen respecto de sus habitantes pueden dividirse en tres categorías, a saber: las obligaciones de respetar, de proteger y de realizar los derechos humanos. Con base en esta clasificación, a continuación se determinará el contenido del derecho fundamental a la administración de justicia. En primer lugar, la obligación de respetar el derecho a la administración de justicia implica el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización”. Adicionalmente, la Sala resalta que uno de los objetos del Decreto 806 de 2020 es flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia.”

A su turno, el artículo 365 del C.G.P, prevé un régimen objetivo frente a la condena en costas que aplica en los siguientes términos: “*Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.*”

Sin embargo, como en este caso no se ha integrado el contradictorio, no hay lugar la imposición de costas procesales.

En mérito de lo expuesto **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN E**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR el auto de 11 de noviembre de 2022, proferido por el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual rechazó la demanda por haber acusado un acto administrativo no susceptible de control judicial.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen para que se proceda con el estudio de la admisión de la demanda teniendo en cuenta los artículos 161, 162 y 163 del CPACA.

Auto discutido y aprobado en sesión de Sala de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
MAGISTRADA

RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
MAGISTRADO

JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
MAGISTRADO

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, 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 a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
DESPACHO No. 13

Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Auto No. 103

Magistrada: PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

PROCESO	EJECUTIVO
REFERENCIA:	1100133350182021-00177-01
EJECUTANTE:	MARÍA AURORA PARDO DE FERNÁNDEZ
EJECUTADO:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP
ASUNTO:	APELACIÓN AUTO QUE NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO
DECISIÓN:	CONFIRMA AUTO APELADO

Decide la sala el recurso de apelación interpuesto y sustentado por la parte ejecutante contra el auto proferido el 22 de noviembre de 2022 por el Juzgado Dieciocho (18) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se negó el mandamiento de pago solicitado por la señora María Aurora Pardo de Fernández en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

I. ANTECEDENTES

La señora María Aurora Pardo de Fernández interpuso demanda ejecutiva con el fin de que se libere mandamiento de pago a su favor, en los siguientes términos¹:

“1. Por la suma superior a VEINTICUATRO MILLONES DOSCIENTOS DIECINUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y DOS CON NOVENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$24.219.152,99) m/cte por concepto de la diferencia de las sumas descontadas por aportes y ordenados dentro del proceso de la referencia, mediante sentencia del 7 de marzo de 2017 proferida por el Juzgado Dieciocho administrativo de oralidad del circuito judicial de Bogotá D.C., sección segunda, en la que se dispone que: (...) previo descuento de los valores correspondientes a los aportes no efectuados para la pensión, en la proporción correspondiente al trabajador (...) confirmada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, sección segunda-subsección "E", mediante sentencia del 31 de mayo de 2018.

2. Se realice una liquidación sobre la proporción que corresponde a la pensión del CINCO por ciento (5%) de aportes que estimaba la normatividad vigente

¹ SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 3, p. 2-3.

(Ley 4º de 1966, ley 33 de 1985) del tiempo laborado entre el 09 de agosto de 1963 y 30 de diciembre de 1992.

3. Por los intereses moratorios de los dineros que por concepto de la diferencia de las sumas descontadas arbitrariamente por la UGPP y ordenados dentro del proceso de la referencia, mediante sentencia del 31 de mayo de 2018. Causados desde el día siguiente del pago del retroactivo, hasta la fecha en que cancele la suma, equivocadamente descontada.

4. Se condene en costas a la parte demandada”.

Como sustento señaló que mediante sentencia proferida el 07 de marzo de 2017 el Juzgado Dieciocho (18) Contencioso Administrativo del Circuito de Bogotá ordenó a la UGPP reliquidar su pensión de jubilación teniendo en cuenta el último año de servicios y a su vez, el descuento de aportes sobre aquellos factores salariales incluidos que no fueron objeto de cotización. Decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “E” en fallo de 31 de mayo de 2018.

Adujo que mediante Resolución RDP 042538 de 10 de abril de 26 de octubre de 2018, la UGPP dio cumplimiento a los fallos proferidos por el Juzgado Dieciocho (18) Contencioso Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “E”, en el sentido de reliquidar la pensión jubilación y también deducir de los factores salariales incluidos, la suma de veinticuatro millones ochocientos cincuenta mil pesos (\$24.850.000) por concepto de aportes.

Indicó que mediante petición solicitó a la UGPP la modificación de fórmula empleada para liquidar lo relativo a los aportes pensionales. La entidad demandada a través de las Resoluciones RDP 042538 d 26 de octubre de 2018 y RDP 008166 de 13 de marzo de 2019 confirmó en cada una de las partes del acto administrativo de cumplimiento. Sin embargo, dicho procedimiento es arbitrario y desproporcionado, de tal suerte que surge en favor de la ejecutante un saldo favor que tiene su origen en las decisiones judiciales y el acto de cumplimiento de las mismas.

Sostuvo que corresponde a la entidad deducir la suma de seiscientos treinta mil ochocientos cincuenta y cuatro pesos (\$630.584), toda vez que está obligada al 25% del total de las cotizaciones que, según su liquidación, es de un total de dos millones quinientos veintitrés mil cuatrocientos dieciséis pesos (\$2.523.416). Razón por la cual, al evidenciarse que se realizó un descuento mayor, la UGPP le adeuda veinticuatro millones doscientos diecinueve mil ciento cincuenta y dos mil pesos (\$24.219.152).

II. PROVIDENCIA APELADA

Mediante proveído del 22 de noviembre de 2022, el Juzgado Dieciocho (18) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá manifestó que de conformidad con lo previsto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, constituyen título ejecutivo las

sentencias proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que contengan el pago de sumas de dinero. Sostuvo que en virtud de la remisión del artículo 306 del CPACA, en esta clase de asunto debe acudirse a lo previsto en el artículo 422 del CGP y pronunciamientos del Consejo de Estado, el cual dispone que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones claras expresas y exigibles que emanen de sentencias.

Al analizar el caso concreto, la juez de primera instancia consideró que la demanda ejecutiva fue presentada en tiempo, dado que fue interpuesta antes de culminar los 5 años que prevé el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Una vez analizado el contenido de las sentencias objeto de recaudo, aseguró que la demandante no puede pretender el pago de veinticuatro millones doscientos diecinueve mil ciento cincuenta y dos mil pesos (\$24.219.152), por concepto de valores descontados en exceso por aportes pensionales, en atención a que carece de las calidades que el artículo 422 del CGP dispone para que una obligación constituya título ejecutivo.

En esas condiciones, concluyó que lo pretendido en el presente asunto no se deriva de las sentencias proferidas en el proceso ordinario y en tal sentido, negó el mandamiento de pago por ausencia de una obligación clara, expresa y exigible, frente a los descuentos por aportes pensionales sobre los factores de salarios incluidos en el IBL². Sustentó su decisión en distintos pronunciamientos de la sección segunda del Consejo de Estado, en los cuales se determinó que no era posible librar mandamiento de pago por deducciones que presuntamente se efectuaron en exceso al momento de liquidar los aportes pensionales al carecer de requisitos inherentes del título ejecutivo, esto es, una obligación clara expresa y exigible.

III. RECURSO DE APELACIÓN

En forma oportuna, la parte ejecutante interpuso recurso de apelación en contra de la anterior decisión señalando que si bien la orden judicial no indicó de forma expresa la forma como deben efectuarse los descuentos por aportes a pensión, se entiende que la entidad ejecutada tampoco podía aplicar procedimientos distintos a los previstos en las Leyes 33 de 1985 y 100 de 1993 para determinar los porcentajes en los cuales debían efectuarse tales erogaciones.

Afirmó que el juez de primera instancia de forma apresurada concluye que las sentencias base de recaudo no contienen una obligación clara, expresa y exigible, cuando lo cierto es que, los lineamientos para realizar los descuentos de aportes pensionales se encuentran en la ley y en esa medida, resulta innecesario acudir a una controversia litigiosa.

² SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 11.

Sostuvo que en el presente asunto se configura un título ejecutivo complejo constituido por la orden judicial, la resolución que dio cumplimiento al fallo y el desprendible de pago parcial realizado, de los cuales se deduce que las sumas que se ordenan descontar no tienen respaldo en tales documentos.

Ante esa situación aseguró que lo pretendido en esta oportunidad se circunscribe a que se efectúen los descuentos por aportes según la orden contenida en el fallo judicial; pero con los procedimientos, cuantías y proporciones ya establecidas en forma clara y expresa en la Ley en cada periodo laboral de acuerdo a los valores reales certificados por la entidad sobre los factores salariales que se ordenaron incluir. En esas condiciones, solicitó revocar el auto de primera instancia y en su lugar, librar mandamiento de pago en favor de la ejecutante³.

IV. AUTO QUE CONCEDIÓ LA APELACIÓN

Mediante auto de 15 de diciembre de 2022, el Juzgado Dieciocho (18) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, concedió el recurso de apelación interpuesto por la ejecutante contra el auto de 22 de noviembre de la misma anualidad⁴.

V. CONSIDERACIONES

1. Procedencia y competencia para resolver el recurso de apelación

El recurso interpuesto es procedente conforme lo previsto en el artículo 438 del CGP, según el cual, el auto que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago y el que por vía de reposición lo revoque, será apelable en el efecto suspensivo.

En relación a la competencia para proferir la presente providencia, es menester remitirse a lo previsto en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011⁵, el cual dispone que las providencias que deciden el recurso de apelación contra autos que rechacen total o parcialmente el mandamiento ejecutivo los profiere la sala de decisión⁶.

2. Problema jurídico

Se contrae a determinar, si en virtud de las sentencias proferidas (i) el 07 de marzo de 2017 por el Juzgado Dieciocho Administrativo del Circuito de Bogotá y (ii) el 31 de mayo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección “E”, resulta procedente librar mandamiento de pago frente las

³ SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 13.

⁴ SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 14.

⁵ **Artículo 125. Modificado por el art. 20, Ley 2080 de 2021.** <El nuevo texto es el siguiente> De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...) 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...) **g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;**

⁶ **Artículo 243. Modificado por el art. 62, Ley 2080 de 2021.** <El nuevo texto es el siguiente> Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: **1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.**

diferencias supuestamente causadas por los descuentos de los aportes a pensión efectuados por la UGPP en relación con los factores de salario incluidos en el IBL que no fueron objeto de cotización.

3. Tesis de la sala

La sala considera que las sentencias proferidas (i) el 07 de marzo de 2017 por el Juzgado Dieciocho (18) Administrativo del Circuito de Bogotá y (ii) el 31 de mayo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección “E, no constituyen título ejecutivo para librar mandamiento de pago frente a los descuentos de los aportes a pensión efectuados por la UGPP, habida cuenta, que de su contenido no se logra determinar una obligación clara, expresa y exigible -art. 422, L.1564/12- frente a los límites o parámetros para hacer tales erogaciones. Razón por la cual se confirmará el auto apelado.

4. Fundamento jurídico de la decisión

4.1. Cualidades del título ejecutivo

El artículo 422 del CGP -norma aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA- indica:

“Artículo 422. Título ejecutivo. **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**, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184”.

En concordancia con esa disposición, el numeral 1º del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 señala que constituyen título ejecutivo “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”.

Por lo tanto, conforme a las normas reseñadas las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por esta jurisdicción constituyen título ejecutivo siempre y cuando contengan una obligación expresa, clara y exigible, características que el Consejo de Estado ha explicado así⁷:

- a. La obligación es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa.
- b. La obligación es clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalados, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación.

⁷ C.E., Sec. Segunda. Sent. 25000234200020170355801 (1361-2022), jun. 09/2022. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

- c. La obligación es exigible cuando es ejecutable, es decir, cuando no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido”.

4.2. El mandamiento ejecutivo

Sobre la forma en que inicia el proceso ejecutivo, el artículo 430 del Código General del Proceso establece:

“Artículo 430. 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.

Cuando como consecuencia del recurso de reposición el juez revoque el mandamiento de pago por ausencia de los requisitos del título ejecutivo, el demandante, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria del auto, podrá presentar demanda ante el juez para que se adelante proceso declarativo dentro del mismo expediente, sin que haya lugar a nuevo reparto. El juez se pronunciará sobre la demanda declarativa y, si la admite, ordenará notificar por estado a quien ya estuviese vinculado en el proceso ejecutivo.

Vencido el plazo previsto en el inciso anterior, la demanda podrá formularse en proceso separado.

De presentarse en tiempo la demanda declarativa, en el nuevo proceso seguirá teniendo vigencia la interrupción de la prescripción y la inoperancia de la caducidad generados en el proceso ejecutivo.

El trámite de la demanda declarativa no impedirá formular y tramitar el incidente de liquidación de perjuicios en contra del demandante, si a ello hubiere lugar”.

Al respecto, el Consejo de Estado, en providencia del 1º de agosto de 2016⁸ señaló:

“1.- Del contenido literal de la anterior disposición legal, se infiere que el Juez del proceso ejecutivo puede librar mandamiento de pago de manera total o parcial; el primero cuando las pretensiones formuladas por la parte ejecutante encuentran pleno respaldo probatorio en el título judicial ejecutivo y legalmente son procedentes, **y el segundo, cuando previa valoración a las pretensiones formuladas se evidencia que algunas de estas legalmente no son procedentes o son incongruentes y se hace necesario excluirlas.**

En tal sentido, no basta que el A quo alegue que la corrección de la demanda no fue acorde con lo pedido a través del auto inadmisorio, cuando el juez tiene atribuida una facultad que debe emplear en aras de satisfacer el acceso a la administración de justicia **y por tanto en ese caso se deben valorar las pretensiones frente al mandamiento ejecutivo y si se considera que alguna o algunas de ellas no son procedentes debe adecuarlas a tales razones, pero ello no puede ser óbice para dar la orden de pago.** (...)” (negrilla fuera de texto).

Conforme a la orientación impartida por la alta corporación en esa oportunidad, al momento de calificar la demanda ejecutiva, el juez debe examinar que se cumplan

⁸ C. E. Sec. Segunda, Sent. 44001233300020130022201 (4038-14), ago. 01/2016, M.P. William Hernández Gómez.

los siguientes requisitos:

“En cuanto a la primera acción que debe surtirse en este tipo de actuaciones judiciales, -generalmente la relacionada con el mandamiento ejecutivo-, el juez debe centrar su atención a establecer si: i) la demanda fue interpuesta en la jurisdicción correspondiente y ante el juez competente, ii) el término para la presentación de la demanda ante esta jurisdicción no ha vencido, y, iii) la demanda formulada por el ejecutante cumple con los requisitos mínimos señalados en la ley⁹.

Verificado lo anterior, el Juez debe asegurarse que el título judicial reúna las condiciones de un título ejecutivo **claro, expreso y actualmente exigible**, esto es: i) que haya una obligación determinada o determinable, ii) la ejecutante acredite que la obligación efectivamente es a su favor, iii) se tiene certeza de quién es el deudor, iv) transcurrió el término legal o se cumplió la condición sin que el deudor cumpliera con la obligación que tenía a su cargo. Además, se debe verificar si hay lugar o no al reconocimiento de intereses, según el caso”.

Una vez realizado el estudio de los presupuestos procesales (jurisdicción, competencia, legitimación en la causa, caducidad), y verificados los requisitos formales y sustanciales del título de recaudo, el juez podrá determinar si niega el mandamiento de pago, o si lo libra en forma total o parcial. Este último evento tiene cabida, cuando de la valoración previa se establece que alguna de las pretensiones formuladas, legalmente no es procedente o es incongruente y por lo tanto se hace necesario excluirla de la orden de apremio.

Este análisis resulta consecuente con lo previsto en el artículo 430 del Código General del proceso, que indica que

“Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez libraré mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.

En suma, el legislador autorizó al juez executor para que libre la orden de apremio como lo solicita la parte ejecutante o como lo considere legal, y por ende el operador judicial se encuentra facultado para valorar el material probatorio allegado con la demanda ejecutiva y establecer si hay lugar a librar el mandamiento de pago en los términos deprecados, o si por el contrario, se debe modificar por estimar que las pretensiones formuladas legalmente no son procedentes o son incongruentes con el título de recaudo que se hace valer.

VI. CASO CONCRETO

1. La señora María Aurora Pardo de Fernández interpuso demanda ejecutiva en la que solicitó librar mandamiento de pago a su favor y en contra de la UGPP, por la suma de veinticuatro millones doscientos diecinueve mil ciento cincuenta y dos mil pesos (\$24.219.152) que corresponden a valores deducidos en exceso por concepto de aportes pensionales por parte de la entidad ejecutada al momento de dar cumplimiento a lo ordenado las sentencias proferidas el 07 de marzo de 2017 y 31 de mayo de 2018 por el Juzgado Dieciocho Administrativo del Circuito de Bogotá

⁹ Designación de las partes y sus representantes, pretensiones precisas y claras, hechos y omisiones, fundamentos de derecho de las pretensiones, pruebas, estimación razonada de la cuantía y lugar y dirección de las partes procesales para recibir las respectivas notificaciones.

y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E, respectivamente.

2.- Como base del recaudo coercitivo, la parte ejecutante aportó los siguientes documentos:

- Sentencia proferida el 07 de marzo de 2017 por el Juzgado Dieciocho (18) Administrativo del Circuito de Bogotá dentro del proceso ordinario instaurado por la señora María Aurora Pardo de Fernández en contra la UGPP, en la cual ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación teniendo en cuenta la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicios y a su vez, en el numeral tercero dispuso lo siguiente “(...)previo descuento de los valores correspondientes a los aportes no efectuados para la pensión, en la proporción correspondiente al trabajador”. (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 03).

- Sentencia proferida el 31 de mayo de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E, en donde confirmó la sentencia apelada que ordenó la reliquidación pensional a favor de la demandante. (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 3).

- Constancia expedida por el Juzgado Dieciocho (18) Administrativos del Circuito de Bogotá, en donde señala que las sentencias proferidas el 07 de marzo de 2017 y 17 de junio de 2016 proferidas por el Juzgado en mención y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E, respectivamente, quedaron ejecutoriadas el 09 de julio de 2018 (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 3).

- Resolución RDP 042538 de 26 de octubre de 2018, por medio de la cual la UGPP da cumplimiento a los fallos proferidos anteriormente relacionados, en el sentido de (i) reliquidar la pensión de jubilación pagada a la señora María Aurora Pardo de Fernández elevando su cuantía en ciento setenta y siete mil quinientos veintiséis pesos (\$177.526) y (ii) descontar de las mesadas atrasadas, la suma de veinticuatro millones doscientos diecinueve mil ciento cincuenta y dos mil pesos (\$24.219.152) por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 3).

- Petición radicada el 26 de octubre de 2018, en donde la ejecutante solicitó a la UGPP la corrección y/o modificación de la anterior resolución a fin de que se efectúen los descuentos para aportes sobre los factores de los cuales no se hayan realizado aportes en el último año, en los tres últimos o en los últimos 5 años sin indexar y siguiendo los parámetros de la Ley 33 de 1985 (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 3).

-Resolución RDP 015907 de 24 de mayo de 2019 proferida por la UGPP mediante la cual se resolvió el recurso de apelación instaurado, confirmando todas y cada una de las partes del acto recurrido en atención a que los descuentos se efectuaron de conformidad con los lineamientos fijados en la Ley 100 de 1993 y en el Acto Legislativo 001 de 2005 (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 3).

- Certificado de tiempos laborados expedido por el Departamento Nacional de Estadística de fecha 09 de abril de 2019, en el que deja constancia del tiempo de servicios prestado por la demandante y los factores salariales por ella devengados. (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 3).

3.- La *a quo* negó librar mandamiento de pago, al considerar que UGPP dio cumplimiento a la orden dada por el operador judicial consistente en realizar los descuentos por concepto de aportes sobre los factores de salario no efectuados y además, los alcances que pretende la ejecutante frente a los descuentos de aportes pensionales no se deprenden de las sentencias invocadas como título coercitivo.

4.- La parte actora interpuso recurso de apelación contra dicha decisión, señalando que conforme a las sentencias proferidas en el proceso ordinario, la UGPP no podía aplicar procedimientos distintos a los previstos en las Leyes 33 de 1985 y 100 de 1993 para efectuar los descuentos de los aportes a pensión; en ese sentido manifestó que la obligación clara, expresa y exigible, está contenida en las normas citadas, dado que en ella se estableció la forma como deben realizarse tales deducciones, de tal suerte que resulta innecesario interponer una acción litigiosa.

Para resolver el recurso de alzada, conviene recordar que de conformidad con el marco jurídico expuesto, las sentencias proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo constituyen título ejecutivo siempre y cuando contengan obligaciones expresas, claras y exigibles.

En aras de determinar esas condiciones, se tiene que la sentencia proferida el 07 de marzo de 2017 por el Juzgado Dieciocho (18) Administrativo del Circuito de Bogotá accedió a las pretensiones de la demanda en ese sentido, a título de restablecimiento del derecho ordenó:

“TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP** a reliquidar la pensión mensual de jubilación de la señora **MARÍA AURORA PARDO DE FERNÁNDEZ**, identificado con C.C. No. 20.198.350 con base en el 75% del salario devengado en el último año de servicios, esto es, del 1 de enero de 1992 al 31 de diciembre de 1992, que lo integran además de la asignación básica, la bonificación por servicios prestados y la prima de antigüedad ya reconocidos, los siguientes: las doceavas partes de la prima de servicios, prima de navidad y prima de vacaciones, previo descuento de los valores correspondientes a los aportes no efectuados para la pensión en la proporción correspondiente al trabajador” (Subrayado fuera texto)
(...)

Decisión que fue confirmada en su totalidad por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E, cuando en sentencia de 31 de mayo de 2018.

De las sentencias invocadas como título ejecutivo de recaudo, se logra establecer que además de la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora María Aurora

Pardo de Fernández con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, dispuso que la UGPP debía realizar los descuentos por concepto de aportes sobre aquellos emolumentos incluidos teniendo en cuenta la indexación de la primera mesada pensional. Orden que no precisó el procedimiento a través del cual la entidad ejecutada estaba facultada para realizar tales deducciones, tampoco determinó las acreencias laborales susceptibles de tal erogación, ni especificó el periodo a efectuarse.

En este punto, conviene resaltar que el Consejo de Estado ha sido claro en manifestar que el título que se pretende hacer cumplir en los procesos ejecutivos por descuentos de aportes debe establecer los parámetros bajo los cuales se va a realizar, pues de lo contrario no es posible librar mandamiento de pago. Así lo explicó en auto de 27 de mayo de 2019¹⁰, cuando en relación a ese tema afirmó:

“En conclusión, para el caso del proceso ejecutivo que hoy ocupa la atención de la Sala, no existe título ejecutivo que contenga de manera clara los valores reclamados por el demandante, de manera que no es pertinente librar mandamiento con base en interpretaciones realizadas por el ejecutante respecto al cobro de los descuentos por concepto de aportes parafiscales al Sistema de Seguridad Social, pues no aparece clara la obligación que se pretende cobrar en cuanto el título no está integrado debidamente, de manera que se confirmará el auto apelado, pero por las razones expuestas.”.

Tesis que también ha sostenido esa Corporación en tutelas contra providencias de la Jurisdicción que niegan librar mandamiento de pago por concepto de aportes, toda vez que así ocurrió en providencia de 2 de septiembre de 2019¹¹ cuando en lo pertinente discurrió:

“Conforme con lo anterior, es correcto afirmar que la orden impuesta por el Tribunal Administrativo de Nariño no desarrolla un procedimiento preciso para que la UGPP realice los descuentos por aportes no efectuados, es más, la autoridad judicial accionada deja a disposición de la entidad la posibilidad de realizar los descuentos. Por lo anterior, allí no puede colegirse que exista una obligación clara, expresa y exigible sobre la forma en que debían efectuarse los descuentos.

En consecuencia, debido a la ambigüedad de la orden judicial del Tribunal y pese a la voluntad de cumplimiento de la sentencia por parte de la entidad pública, pueden surgir problemas en la interpretación de dicha orden, no sólo entre las partes, sino también entre los jueces que conocen de la ejecución de la sentencia judicial proferida.”.

De igual forma, la improcedencia de la acción ejecutiva con el fin de que no se apliquen los descuentos en exceso por aportes a pensión, se aprecia en sentencia de tutela de 13 de febrero de 2020¹², en donde expresó:

“Analizado lo anterior, se tiene que la obligación fijada en la providencia judicial debe emitirse de forma nítida, para que el juez a quien corresponde la ejecución de la sentencia no tenga que efectuar mayores consideraciones sobre su claridad y expresividad. Bajo esa línea de pensamiento, **es correcto afirmar que la orden impuesta por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no desarrolló un**

¹⁰ C. E. Sec. Segunda. Sent. 76001233100020000271302 (2036-17), may. 27/2019, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹¹ C.E., Sec. Segunda. Sent. 11001031500020190385201 (AC), dic. 02/2019. M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

¹² C.E. Sec. Segunda. Sent. 11001031500020190462601 (AC), feb. 13/2020. M. P. William Hernández Gómez.

procedimiento preciso para que la UGPP realizara los descuentos por aportes no efectuados, pues se advierte que en el ordinal primero de la sentencia del 23 de febrero de 2017 la precitada corporación judicial dejó a disposición de la entidad de previsión la posibilidad de realizar los descuentos. **Por lo anterior, no puede colegirse que la obligación contenida en la decisión judicial sea clara, expresa y exigible sobre la forma en que debían efectuarse los descuentos.**

Ahora bien, en cuanto a lo afirmado por el accionante en el escrito de impugnación, acerca de que la autoridad judicial accionada debió librar mandamiento de pago para el pago del retroactivo pensional, ya que, en su criterio, esta obligación es autónoma e independiente del deber de realizar la deducción de los aportes por los nuevos factores salariales, es ineludible precisar que para poder librar dicho mandamiento, como ya se explicó, la obligación debe ser clara, expresa y exigible. En esa medida, para ordenar el retroactivo pensional debía conocerse con exactitud el valor que la UGPP podía deducir por los aportes de los factores que le fueron incluidos, lo cual no es posible en razón a que, se insiste, el Tribunal accionando no precisó con claridad si los aportes tenían que hacerse sobre algún período determinado.

En ese sentido, tampoco puede concluirse que el fondo de previsión se excedió al descontar el monto de los aportes, ya que no se tiene claridad si el descuento por concepto de aportes debe hacerse por el último año o por toda la vida laboral. En ese orden, la Subsección considera que, en efecto, la autoridad judicial accionada no podía librar el mandamiento de pago, como quiera que la orden impuesta en la sentencia del 23 de febrero de 2017 no cumple con los requisitos que constituyen un título ejecutivo, pues, como se ha venido iterando, la obligación debe expresarse de manera diáfana, con el fin de que el juez ejecutivo no tenga que realizar elucubraciones o suposiciones sobre este aspecto.” (Resaltado fuera de texto)

Así mismo, la sentencia de 29 de octubre de 2021¹³ sostuvo:

“Así las cosas, la providencia de 20 de mayo de 2016, expedida por el Juzgado Veintiocho Administrativo del Circuito de Bogotá, adicionada y confirmada por la sentencia de 27 de octubre del mismo año, **no puede constituir un título ejecutivo, porque contiene conceptos abstractos e imprecisos y en su contenido no se hizo manifestación alguna sobre el procedimiento y el porcentaje para determinar y liquidar los descuentos por aportes a el señor Gilma Salazar Córdoba.**

En efecto, la obligación que pretende ejecutar la parte actora, consiste en que la UGPP reintegrara los montos deducidos por el descuento del valor de los aportes no realizados oportunamente sobre los factores salariales certificados en el último año de servicios de la actora, tratándose de cotizaciones que respaldaría la obligación principal, referente a la reliquidación de la pensión de la actora con la inclusión de nuevos emolumentos; por lo que no se puede advertir de la misma una acreencia a favor de la demandante.

Para la Sala, la accionante no puede pretender utilizar el proceso ejecutivo para adicionar o complementar las decisiones adoptadas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, buscando que se analicen aspectos normativos y fácticos que no fueron objeto de discusión al interior del proceso ordinario, relacionados con la metodología o criterios para determinar los valores descontados por concepto de aportes a seguridad social de los factores de liquidación incluidos por las sentencias de 2016.

Asimismo, es importante resaltar que en las sentencias 20 de mayo y 27 de octubre de 2016, proferidas, respectivamente, por el Juzgado Veintiocho Administrativo del

¹³ C.E. Sec. Segunda. Sent. 11001031500020210655000 (AC), oct. 29/2021. M.P. César Palomino Cortés.

Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, no fue objeto de debate lo relacionado a los parámetros para determinar los descuentos a los aportes a pensión, por lo que el juez del proceso ejecutivo no puede venir a hacer una interpretación normativa y fáctica para suplir ese vacío, tal como lo advirtió el Tribunal accionado en la providencia acusada.” (Resaltado fuera de texto)

Por último, el fallo de 4 de noviembre de 2021¹⁴, enfáticamente señaló:

“En tal sentido, se concluye por esta Sala que en la decisión objeto de la litis se sustentaron debidamente las razones por las cuales no era posible librar mandamiento de pago por las deducciones que el accionante alega se efectuaron en exceso al liquidar los aportes pensionales sobre factores no cotizados, pues carecía de los requisitos inherentes al título ejecutivo, esto es, contener una obligación clara, expresa y exigible.”

Luego entonces, bajo los lineamientos expuestos por el Consejo de Estado, la sala considera que en el presente asunto, la sentencia que se invoca como título ejecutivo no contiene una obligación clara, expresa y exigible respecto de los descuentos de aportes a pensión, habida cuenta que no establece los límites o parámetros para hacerlos y en esa medida, tendría que acudirse a realizar una interpretación de las normas como pretende la ejecutante y adicionalmente efectuar una operación aritmética que permita establecer si existió alguna arbitrariedad o capricho por parte de la entidad, transgrediendo con ello, su derecho fundamental al debido proceso, pues en los procesos ejecutivos no se debate la estructuración de la obligación, dado que esta se encuentra consignada en el título.

Ahora bien, respecto a la afirmación consistente en que la obligación clara, expresa y exigible está contenida en un título ejecutivo complejo, basta señalar que si bien el Consejo de Estado ha expuesto que el mismo “está conformado por el fallo, su constancia de ejecutoria y el acto que expide la administración para cumplirlo”¹⁵, de la lectura de tales documentos tampoco se pueden establecer las condiciones que exige el artículo 422 del CGP, dada la falta de precisión frente a la metodología o criterios para determinar los valores a descontar por concepto de aportes.

Conviene advertir que si la parte actora considera que la administración al realizar la liquidación de descuentos por aportes a pensión desbordó lo establecido en las sentencias base de ejecución, debe acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para dirimir la controversia.

En consecuencia, se confirmará el auto que se abstuvo de librar mandamiento de pago por la suma de veinticuatro millones doscientos diecinueve mil ciento cincuenta y dos mil pesos (\$24.219.152) que según el ejecutante corresponden a valores deducidos en exceso por concepto de aportes pensionales, en atención a que frente a ese tema la sentencia de segunda instancia no constituye título ejecutivo.

¹⁴ C. E. Sec. Segunda. Sent. 11001031500020210566600 (AC), nov. 04/2021. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

¹⁵ C.E. Sec. Segunda. Sent. 20001-23-39-000-2011-00138-01, ene. 27/2022. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

VII. COSTAS PROCESALES

Frente a las costas procesales en segunda instancia, conviene recordar que el artículo 365 del Código General del Proceso dispone que “1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”, sin embargo, en la medida que no se ha trabado la relación jurídica procesal, se considera que no resulta procedente imponer condena en costas.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN E**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido 22 de noviembre de 2022 por el Juzgado Dieciocho (18) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se negó el mandamiento de pago solicitado por la señora María Aurora Pardo de Fernández en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: ABSTENERSE de condenar en costas, conforme se expuso en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: Notificada la presente providencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen, previo registro en el Sistema “SAMAI”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

Firmado electrónicamente
RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
Magistrado

Firmado electrónicamente
JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, 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 a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.