

**República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público**



**Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”**

Magistrado ponente: Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon

Bogotá D.C., dos (2) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-42-055-2019-00277-01
Ejecutante: Manuel Guillermo Rodríguez Osorio
Ejecutada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Medio de control: Ejecutivo
Controversia: Mandamiento de pago por valores deducidos por concepto de aportes a pensión

I. Objeto de la decisión

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto del 10 de marzo de 2022, proferido por el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio del cual se negó el mandamiento de pago solicitado con la demanda ejecutiva.

II. Antecedentes

1. Demanda¹

El señor Manuel Guillermo Rodríguez Osorio presentó demanda ejecutiva con el fin de que se libre mandamiento de pago a su favor y en contra de la entidad Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social², por los siguientes conceptos: i) la suma de \$ 16.128.289 por las diferencias pensionales, en su criterio no pagadas por el mayor valor deducido de aportes pensionales, ii) el valor correspondiente a los intereses moratorios hasta que se realice el pago, y iii) pidió la condena en costas.

2. Auto de primera instancia recurrido³

¹ Ff. 3 a 49.

² En adelante Ugpp.

³ Ff. 226 a 230.

El auto recurrido del 10 de marzo de 2022 negó el mandamiento de pago solicitado en la demanda ejecutiva porque no se cumplen los requisitos para que la obligación sea clara, expresa y exigible e indicó:

- i) La parte ejecutante se encuentra inconforme con la decisión contenida en la Resolución No. RDP 17402 del 26 de abril de 2017, por medio de la cual se realizó el pago de diferencias de mesadas pensionales y se descontaron los aportes a pensión. Luego, señaló el juez de instancia que lo pretendido es un derecho incierto que se debe controvertir a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.
- ii) La sentencia invocada como título ejecutivo no contiene la orden de pagar o devolver la suma de dinero que reclama el ejecutante, al parecer la cifra corresponde a un posible exceso en lo descontado por aportes.
- iii) Insiste el *A quo* que la obligación que pretende a su favor la parte ejecutante no es una acreencia contenida en el título ejecutivo y tampoco se puede exigir por la vía ejecutiva la inconformidad planteada.

3. Recurso de apelación⁴

El apoderado de la parte ejecutante interpuso recurso de apelación para solicitar revocar la decisión que negó el mandamiento de pago y en su lugar pedir que se libere el mandamiento de pago por la suma de dinero y por concepto de intereses moratorios, como se pide en la demanda.

Manifiesta que la obligación que se pretende ejecutar contrario a lo señalado por el juez de instancia, es clara, expresa y actualmente exigible, tal como se advierte de las pruebas aportadas al proceso.

Agrega que el descuento de los aportes no pagados se debe realizar conforme al ordenamiento legal vigente.

Afirmó que la sentencia base de recaudo no facultó a la Ugpp a presumir la falta de pago de aportes, la liquidación corresponde al 5%, según la normatividad vigente, sin aplicar la fórmula utilizada por la entidad de forma discrecional sin argumento jurídico.

4. Trámite procesal

⁴ Ff. 233 a 239.

Por auto del 8 de septiembre de 2022⁵ el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá decidió no reponer el auto emitido el 10 de marzo de 2022 y concedió el recurso de apelación ante esta Corporación.

III. Consideraciones de la Sala

1. Competencia

El artículo 153 del CPACA dispone que los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación.

Además, el artículo 438 del CGP establece que el auto que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago, será apelable en el efecto suspensivo.

Luego, en el presente asunto, la Sala procede a resolver el recurso de apelación que interpuso la parte ejecutante, con el fin de que se revoque el auto de instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 125⁶ del CPACA en concordancia con el artículo 243⁷ ibídem.

2. Problema jurídico

Consiste en determinar si habrá lugar a revocar o confirmar el auto del 10 de marzo de 2022, por medio del cual el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá negó el mandamiento de pago pretendido por la parte ejecutante.

El análisis de la Sala se hará partiendo de los siguientes aspectos: I) generalidades del título ejecutivo, II) revisión oficiosa del título ejecutivo, III) decisiones sobre descuentos por aportes a pensión y IV) caso concreto.

3. Generalidades del título ejecutivo

El artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en tratándose de procesos ejecutivos, dispone:

⁵ Ff. 241 a 243.

⁶ "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;"

⁷ "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. (...)".

“Artículo 297. Título Ejecutivo. 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. (...).”

El artículo 306 del CPACA remite al Código de Procedimiento Civil -CPC- los aspectos no contemplados en este, siempre que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, razón por la cual, la orden de librar mandamiento ejecutivo deberá ajustarse a las disposiciones procesales civiles.

Ahora, la **Ley 1564 del 12 de julio de 2012**, por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso, dispone:

“Artículo 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 resolutive 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.*

(...) Cuando la ley autorice imponer en la sentencia condena en abstracto, una vez ejecutoriada la providencia que la concrete, se aplicarán las reglas de los incisos anteriores.

(...) 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”.

“Artículo 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.*

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". (Destaca la Sala).

Así las cosas, conforme al artículo 297 del CPACA la sentencia debidamente ejecutoriada proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, constituye título ejecutivo, autónomo, completo y suficiente para el cobro de la condena, es decir, crea una obligación a cargo de la entidad clara, expresa y exigible, características señaladas en el artículo 422 del CGP.

Además, resulta claro para la Sala que al momento de presentación de la demanda ejecutiva, la misma debe estar acompañada del documento que presta mérito ejecutivo, por tratarse de uno de los requisitos de fondo.

En relación con los requisitos sustanciales del título ejecutivo, son tres, los cuales se refieren a lo siguiente: 1. La obligación es expresa cuando aparece de forma manifiesta en la redacción misma del documento en el cual está contenido el título ejecutivo sin dar lugar a imaginaciones o suposiciones, 2. La obligación es clara porque debe estar determinada de forma fácil e inteligible en el documento base de recaudo o título ejecutivo, y 3. La obligación es exigible cuando su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, en el evento de estar la obligación sometida a un plazo o condición, será exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición se cumpla.

El Consejo de Estado en su Sección Segunda con ponencia de la Magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez en auto del 3 de mayo de 2018 dictado dentro del proceso con radicado No. 25000-23-42-000-2014-02585-01, en relación con los requisitos del título ejecutivo, señaló:

"43. Conforme a las normas anteriores, se pueden demandar las obligaciones que reúnan las siguientes condiciones:

- 1. Obligaciones expresas, claras y exigibles.***
- 2. Que emanen del deudor o de su causante, o que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción.***
- 3. Que constituyan plena prueba contra él.***

44. La definición contenida en el artículo 422 del Código General del Proceso permite inferir que hay requisitos de forma y de fondo, siendo los primeros "que se trate de documentos que (...) tengan autenticidad, que emanen de autoridad judicial, o de otra clase si la ley lo autoriza, o del propio ejecutado o causante cuando aquel sea heredero de este" [*] y los segundos, "que de esos documentos aparezca a

favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante, una obligación clara expresa, exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero” [*].

45. 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.

(...) 48. De lo anterior, se observa que el título de recaudo debe contener todos los documentos que lo integran, pero, además, unos requisitos, condiciones o exigencias tanto de forma como de fondo, siendo las primeras la autenticidad de los documentos, que emanen del deudor o que provengan de una providencia judicial o de un acto administrativo en firme. En cuanto a las segundas, es decir, las de fondo o sustanciales, se refieren a la acreditación de una **obligación insatisfecha que está a cargo del ejecutado y debe ser clara, expresa y exigible al momento de la ejecución.**”. (Destaca la Sala).

4. Revisión oficiosa del título ejecutivo

Se recuerda que el mandamiento de pago debe ser librado en los términos precisos del artículo 430 del CGP, teniendo en cuenta la existencia de las características de la obligación o sentencia invocada como título ejecutivo, esto es, que las obligaciones sean claras, expresas y exigibles, condiciones estas que deben estar contenidas en la orden judicial.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia de 5 de abril de 2017, dictada dentro proceso No. 11001-02-03-000-2017-00694-00, con ponencia de la Magistrada Margarita Cabello Blanco, señaló que es posible el análisis y la verificación de los requisitos de la sentencia que se invoca como título ejecutivo, de la siguiente manera:

“Y es que sobre el particular de la revisión oficiosa del título ejecutivo esta Sala precisó, en CSJ STC18432-2016, 15 dic. 2016, rad. 2016-00440-01, lo siguiente:

“(...) De ese modo las cosas, **todo juzgador, no cabe duda, está habilitado para volver a estudiar, incluso ex officio y sin límite en cuanto atañe con ese preciso tópico, el título que se presenta como soporte del recaudo,** pues tal proceder ha de adelantarle tanto al analizar, por vía de impugnación, la orden de apremio impartida cuando la misma es de ese modo rebatida, como también a la hora de emitir el fallo con que finiquite lo atañedor con ese escrutinio judicial, en tanto que ese es el primer aspecto relativamente al cual se ha de pronunciar la jurisdicción, ya sea a través del juez a quo, ora por el ad quem. (...)

Ese entendido hace arribar a la convicción de 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. Por tanto, así la cita jurisprudencial que a continuación se transcribe haya sido proferida bajo el derogado Código de Procedimiento Civil, la misma cobra plena vitalidad para predicar que del mismo modo, bajo la vigencia del Código General del Proceso:

[T]odo juzgador, sin hesitación alguna, [...] sí está habilitado para estudiar, aun oficiosamente, el título que se presenta como soporte del pretense recaudo ejecutivo, pues tal proceder ha de adelantarle tanto al analizar, por vía de impugnación, la orden de apremio dictada cuando la misma es rebatida, y ello indistintamente del preciso transcurso del reproche que haya sido efectuado e

incluso en los eventos en que las connotaciones jurídicas de aquel no fueron cuestionadas, como también a la hora de emitir el fallo de fondo con que finiquite lo atañero con ese escrutinio judicial, en tanto que tal es el primer tópico relativamente al cual se ha de pronunciar a fin de depurar el litigio de cualesquiera irregularidad sin que por ende se pueda pregonar extralimitación o desafuero en sus funciones, máxime cuando el proceso perennemente ha de darle prevalencia al derecho sustancial (artículo 228 Superior) (denótase).

Por supuesto, tal deber, valga apuntarlo, parejamente es predicable «en tratándose de sentencias de segundo grado en las que el recurso vertical no gravita sobre dicho tema, [sin que] se pueda predicar afrenta alguna al principio de la no reformatio in pejus por causa de dicho emprendimiento, ello porque para que la mentada irregularidad se estructure es menester, entre otras cosas, que “la enmienda no obedezca a una necesidad impuesta por razones de carácter lógico o jurídico atinentes a la consistencia misma del pronunciamiento jurisdiccional” (CSJ SC, 9 ago. 1995, rad. 5093), cual es lo opuesto a lo que sucede en tales análisis, en virtud a que sería del todo desatinado esperar un pronunciamiento “de fondo” en un litigio ejecutivo en que el título no está plenamente configurado, ya que, por sustracción de materia, ese proceder devendría inane». Claro, esta Corporación señaló al respecto, en CSJ STC, 9 feb. 2012, rad. 2011-02157-01, que «[f]rente a alegada vía de hecho del ad-quem por analizar previamente las formalidades que debía contener el referido título valor, sin que se hubiese propuesto como “excepción” por el demandado dentro del litigio en mención, cabe recordar que la jurisprudencia de la Sala ha reiterado que “el juzgador de segunda instancia puede en el fallo volver a examinar el título ejecutivo adosado, a efectos de corroborar la idoneidad del mismo para servir de báculo de la ejecución por ser la obligación en él contenida clara, expresa y exigible, independientemente de que la misma no haya sido objeto de discusión dentro del recurso de alzada formulado contra la decisión de primera instancia, pudiendo aún revocar la orden de pago primigenia, sin que ello implique extralimitación de su competencia».” (Se destaca).

También sobre la revisión del título ejecutivo de manera oficiosa, la Corte Suprema de Justicia mediante providencia del 7 de julio de 2017 en acción constitucional No. CSJ STC9833-2017, radicado bajo el No. 2017 01593 00, señaló lo siguiente:

“(…) Los funcionarios judiciales han de vigilar que al interior de las actuaciones procesales perennemente se denote que los diversos litigios, teleológicamente, lo que buscan es dar prevalencia al derecho sustancial que en cada caso se disputa (artículos 228 de la Constitución Política y 11 del Código General del Proceso); por supuesto, ello comporta que a los juzgadores, como directores del proceso, legalmente les asiste toda una serie de potestades, aun oficiosas, para que las actuaciones que emprendan atiendan la anotada finalidad, mismas que corresponde observarlas desde la panorámica propia de la estructura que constituye el sistema jurídico, mas no desde la óptica restricta derivada de interpretar y aplicar cada aparte del articulado de manera aislada.

Entre ellas, y en lo que atañe con el control que oficiosamente ha de realizarse sobre el título ejecutivo que se presenta ante la jurisdicción en pro de soportar los diferentes recaudos, ha de predicarse que si bien el precepto 430 del Código General del Proceso estipula, en uno de sus segmentos, en concreto en su inciso segundo, que «[l]os 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», lo cierto es que ese fragmento también debe armonizarse con otros que obran en esa misma regla, así como también con otras normas que hacen parte del entramado legal, verbigracia, con los cánones 4º, 11, 42-2º y 430 inciso 1º ejusdem, amén del mandato constitucional enantes aludido. [...]

*De ese modo las cosas, **todo juzgador, no cabe duda, está habilitado para volver a estudiar, incluso ex officio y sin límite en cuanto atañe con ese preciso tópico, el título que se presenta como soporte del recaudo**, pues tal proceder ha de adelantar tanto al analizar, por vía de impugnación, la orden de apremio impartida cuando la misma es de ese modo rebatida, como también a la hora de emitir el fallo con que finiquite lo atañero con ese escrutinio judicial, en tanto que ese es el primer aspecto relativamente al cual se ha de pronunciar la jurisdicción, ya sea a través del juez a quo, ora por el ad quem. [...]*

De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa. (Destaca la Sala).

Sobre el particular la Corte Constitucional ha señalado:

“(…) los títulos ejecutivos deben gozar de dos tipos de condiciones: formales y sustanciales (...). Las primeras exigen que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación (i) sean auténticos y (ii) emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme...”⁸

... Las segundas, exigen que el título ejecutivo contenga una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que establezca que el obligado debe observar a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, que debe ser clara, expresa y exigible. Es clara la obligación que no da lugar a equívocos, en otras palabras, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan. Es expresa cuando de la redacción misma del documento, aparece nítida y manifiesta la obligación. Es exigible si su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, dicho de otro modo, si se trata de una obligación pura y simple ya declarada.

*De manera que toda obligación que se ajuste a los preceptos y requisitos generales indicados presta mérito ejecutivo, por lo tanto, en el trámite de un proceso ejecutivo, el juez debe determinar si en el caso que se somete a su consideración se dan los supuestos exigidos en la norma referida.*⁹ (Destaca la Sala).

El Consejo de Estado en sentencia de tutela proferida el 24 de marzo de 2022¹⁰, señaló que en los procesos ejecutivos la competencia del juez no es limitada ni mecánica, pues el pago se ordena en la forma que se considere legal (artículo 430 del CGP):

*“Ahora bien, si en gracia de discusión se considerara que el tribunal accionado modificó la obligación contenida en la sentencia que sirve como título ejecutivo, se aclara que la **competencia que ostenta el juez de la ejecución no se encuentra limitada como lo expone la accionante**. Al respecto, esta Sección en sentencia de 23 de abril de 2020², precisó que “[s]i bien el proceso ejecutivo está previsto exclusivamente para obtener el cumplimiento de la condena judicialmente impuesta*

⁸ Consejo de Estado, Sentencia No. 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825), del 24 de enero de 2007, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio y Sentencia T-283 de 2013. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (Cita original)

⁹ Corte Constitucional en Sentencia T-747 de 2013.

¹⁰ C.E., Sent. 2022-00483-00, mar. 24/2022. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. El 9 de junio de 2022 esa Corporación con ponencia del Consejero Hernando Sánchez Sánchez, revocó la sentencia de 24 de marzo de 2022 por medio de la cual se negó la acción de tutela, y en su lugar, declaró la improcedencia de la solicitud de amparo por no cumplir con el requisito de relevancia constitucional (Radicación No. 110010315000202200483-01).

y de ninguna manera constituye una herramienta o mecanismo para reabrir los debates agotados en el respectivo proceso declarativo, lo cierto es que el juez del proceso ejecutivo debe armonizar la orden con los límites previstos a nivel constitucional, legal y jurisprudencial".

*Por consiguiente, contrario a lo manifestado en el escrito de tutela, **la labor de las autoridades judiciales en el marco de los procesos ejecutivos no puede ser mecánica, sino que debe obedecer a una valoración integral y racional de los diferentes elementos que estén presentes al decidir un caso concreto y en conjunto con todo el marco normativo***". (Se destaca).

5. Decisiones sobre descuentos por aportes a pensión

En relación con los descuentos por aportes a pensión sobre los nuevos factores con los cuales se ordena reliquidar una mesada pensional, se ha pronunciado el Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción en sede de tutela, así¹¹:

"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"¹².

También en sentencia de tutela, se indicó¹³:

¹¹ Consejo de Estado en su Sección Cuarta con ponencia del Consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez, en sentencia del 27 de junio de 2019 dentro del proceso radicado número 11001-03-15-000-2019-01763-00.

¹² Decisión confirmada mediante sentencia del 12 de septiembre de 2019 con ponencia del Consejero Oswaldo Giraldo López.

¹³ Proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, expediente 11001-03-15-000-2021-05130-00, el 7 de septiembre de 2021, ponente Carmelo Perdomo Cuéter.

“De lo transcrito 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 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[], 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”.

La misma Corporación se refirió a la decisión de negar el mandamiento de pago por las sumas correspondientes a los descuentos por concepto de aportes a seguridad social efectuados en exceso, señalando¹⁴:

“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.

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

¹⁴ Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 7 de octubre de 2021 dentro de la tutela número 11001-03-15-000-2021-05619-00, Magistrado ponente Rafael Francisco Suárez Vargas.

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.”.

La anterior decisión fue confirmada mediante sentencia del 3 de febrero de 2022 por el Consejo de Estado con ponencia de la Consejera Rocío Araújo Oñate, al considerar que: *“no encontrarse plenamente identificado en la sentencia el periodo a partir del cual se debían calcular las deducciones que se realizaron por concepto de aportes al Sistema General de Pensiones, el operador jurídico tutelado no tenía ningún criterio que le permitiera verificar si la liquidación que presentó la entidad ejecutada correspondía a lo dispuesto por el juez que ordenó el reajuste de la pensión, con la inclusión de unos nuevos factores, a partir de los cuales debían descontarse los aportes establecidos en la Ley”¹⁵.*

En conclusión, ha señalado el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa que con la decisión administrativa por medio de la cual se han descontado en exceso los valores de los por aportes a seguridad social en asuntos en donde se ordenó la reliquidación pensional con la inclusión de nuevos factores de salario, se configura la existencia de un acto administrativo de ejecución plausible de control de legalidad mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

IV. Caso concreto

El señor Manuel Guillermo Rodríguez Osorio en virtud de la decisión contenida en la sentencia del Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá proferida el 9 de junio de 2013, modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección “E”, Sala de Descongestión el 29

¹⁵ Expediente radicado número 11001-03-15-000-2021-05619-01.

de enero de 2016¹⁶, por medio de la cual se ordenó la reliquidación de la pensión con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, conforme se señaló en la demanda ejecutiva, pretende seguir adelante con la ejecución por las sumas solicitadas y los intereses moratorios.

1. El título ejecutivo

Se observa en el asunto bajo examen que la sentencia que se pretende su ejecución y se invoca como título ejecutivo, fue aportada al expediente con la constancia de ejecutoria del 11 de febrero de 2016¹⁷.

La sentencia del 30 de septiembre de 2013 proferida por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección “E”, Sala de Descongestión el 22 de abril de 2016, a título de restablecimiento del derecho dispuso:

“SEGUNDO.- Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se CONDENA a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL E.I.C.E. – CAJANAL - “LIQUIDADA” hoy UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, a reliquidar y pagar la pensión de jubilación del demandante MANUEL GUILLERMO RODRÍGUEZ OSORIO, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.108.455 de Bogotá, en cuantía equivalente al 75% del promedio mensual de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios anterior al retiro, comprendido entre el 3 de junio de 1992 al 2 de junio de 1993 incluyendo los factores asignación básica mensual, incremento antigüedad, auxilio alimenticio, auxilio de transporte, bonificación por servicios prestados, prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones, éstos cuatro últimos de forma proporcional a una doceava parte que está demostrado se pagaban por la administración en su momento relevante, efectiva a partir del 2 de agosto de 2004, fecha de adquisición de su status pensional, pero con efectos fiscales a partir del 6 de mayo de 2008, por prescripción trienal de las diferencias de las mesadas pensionales. La entidad demandada podrá descontar los aportes correspondientes a los factores sobre los cuales no se haya efectuado los descuentos de Ley de manera proporcional.

Así mismo deberá efectuarse la indexación de la primera mesada pensional, incluyendo el valor de los factores reconocidos y que incrementan el monto de la pensión.

Al efectuarse la reliquidación de las mesadas pensionales del demandante, la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL E.I.C.E. – CAJANAL – “EN LIQUIDACIÓN” hoy UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, deberá reajustar la pensión mes a mes, incluyendo el valor factores reconocidos, según sean los incrementos que se hayan dispuesto en virtud de la Ley y estas cifras a su vez serán ajustadas en su valor, siguiendo para ello el procedimiento a que se refiere la siguiente fórmula:

¹⁶ Ff. 52 a 110.

¹⁷ F. 50.

$$R = RH \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es la suma adeudada al demandante, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta decisión, por el índice inicial de precios vigente en la fecha en que debió efectuarse el pago de cada mensualidad y así sucesivamente.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes para cada mesada pensional, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de causación de cada una de ellas.

La condena debe ser liquidada teniendo en cuenta el ajuste de valores establecido en el artículo 178 del C.C.A. y dar cumplimiento a la presente decisión dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 176 y 177 del C.C.A..”.

2. Cumplimiento a la sentencia invocada como título ejecutivo

La Ugpp por medio de la Resolución No. RDP 17402 del 26 de abril de 2017¹⁸, en cumplimiento de la condena impuesta, reliquidó y ordenó el pago de la pensión a favor del señor Manuel Guillermo Rodríguez Osorio, en cuantía de \$ 671.978, a partir del 2 de agosto de 2004 pero con efectos fiscales por prescripción desde el 6 de mayo de 2008. En el artículo 8º de dicha Resolución, se ordenó en relación con los aportes a pensión lo siguiente:

“ARTICULO DECIMO PRIMERO: Descontar de las mesadas atrasadas a las que tiene derecho el (a) señor (a) RODRIGUEZ OSORIO MANUEL GUILLERMO, la suma de DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE pesos (\$ 17.233.387.00 m/cte) por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que el pensionado adeuda valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca que los aportes inicialmente descontados deben ser objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se proceda a adelantar su cobro, para lo cual deberá enviar una copia de la presente resolución al área competente. Igualmente la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto.”

3. Planteamiento de la parte ejecutante

Alega la parte ejecutante que se debe dar cumplimiento a la sentencia que se invoca como título ejecutivo, y para ello se deben descontar los valores por concepto de aportes para pensión y sobre los cuales no se haya realizado la deducción legal en la proporción que corresponda al trabajador.

4. Planteamiento del juez de primera instancia

¹⁸ Ff. 128 a 138.

Por auto del 10 de marzo de 2022 el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá negó el mandamiento de pago a favor del señor Manuel Guillermo Rodríguez Osorio, al considerar que no existe una obligación clara, expresa y exigible. Además, lo pretendido por la parte ejecutante no fue ordenado en la sentencia que sirve de título ejecutivo.

V. Análisis de la Sala

La parte ejecutante manifiesta que la entidad ejecutada le adeuda una suma de dinero, teniendo en cuenta que descontó por aportes pensionales una cifra superior a la que correspondía, según los parámetros establecidos en la sentencia base de recaudo.

La sentencia emitida el 9 de junio de 2013 por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección “E”, Sala de Descongestión el 29 de enero de 2016, dispuso liquidar la pensión de jubilación del señor Manuel Guillermo Rodríguez Osorio con el promedio mensual de los factores de salario devengados en el último año de servicio.

En la misma decisión se ordenó hacer el descuento de los aportes sobre los factores que se ordenaron incluir en caso de no haberse realizado.

Se observa que la sentencia que se invoca como título ejecutivo ordenó a la entidad realizar los descuentos de los aportes a pensión respecto de los factores salariales certificados e incluidos en la prestación, pero no quedó establecido el porcentaje que se debía recaudar por parte del trabajador ni se indicó que esos descuentos se encuentran establecidos en la ley. Tampoco se advirtió el tiempo por el cual procedía la deducción.

Es decir, no se indicó de forma clara y específica la manera en que debía la Ugpp realizar los descuentos de aportes pensionales, por ello, en el asunto en examen no se reúnen los presupuestos señalados en los artículos 422 y 430 del CGP, teniendo en cuenta que con la demanda ejecutiva presentada no se invoca una obligación clara, expresa y exigible a favor de la parte ejecutante y a cargo de la entidad ejecutada.

Se precisa que en la sentencia que se invoca como título ejecutivo, de manera concreta no fue incluida la orden judicial sobre los valores correspondientes a los

aportes para el sistema de seguridad social en pensiones a cargo del empleado ni el período que se debía recaudar.

Ahora, para determinar la obligación habría que realizar un estudio de fondo que no es propio del proceso ejecutivo, pues la controversia como se encuentra planteada no es liquidable o determinable por una simple operación aritmética.

Además, como la parte ejecutante se mostró inconforme con los descuentos realizados por concepto de aportes a la seguridad social a través del acto administrativo de cumplimiento de la orden judicial expedido por la Ugpp (acto de ejecución), de forma eventual la situación planteada puede ser susceptible de ser controvertida ante la jurisdicción a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al considerarse que la nueva decisión de la administración se apartó de la orden emitida, tal como lo ha señalado el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa.

En ese orden ideas, se advierte que la sentencia allegada como título ejecutivo no contiene la obligación pretendida por el ejecutante, se reitera, no se determinó de forma clara, expresa y exigible la forma en la cual se debía realizar el cálculo sobre los valores adeudados con ocasión de los aportes a la seguridad social por los nuevos factores incluidos.

Por ello, no es procedente librar mandamiento de pago por este concepto, y se dispone confirmar el auto recurrido.

Por último, en relación con la pretensión de pago intereses moratorios que aparece en la demanda, entiende la Sala que la misma se deriva de la cifra reclamada en exceso por el descuento de aportes que en criterio de la parte ejecutante tiene derecho, esto es, esa pretensión estaba sometida a una condición referida al evento de haberse ordenado la devolución de sumas de dinero por concepto de aportes a pensión como se pide en la demanda ejecutiva, razón por la cual la misma tampoco puede prosperar.

VI. Costas procesales en segunda instancia

En los procesos regulados por el CPACA se procederá a la condena en costas cuando se decidan los procesos en primera instancia, cuando se resuelvan los recursos de apelación contra las sentencias en segunda instancia y cuando se decidan los recursos de apelación contra los autos que ponen fin al proceso.

En este caso concreto el recurso de apelación fue desfavorable a la parte ejecutante, pero la Sala considera que no procede la condena en costas porque no se ha trabado el litigio.

VII. Conclusión

I) La Sala procede a confirmar el auto del 10 de marzo de 2022 proferido por el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en cuanto no libró el mandamiento de pago a favor del señor Manuel Guillermo Rodríguez Osorio.

II) Se considera que la sentencia invocada como título ejecutivo no contiene la obligación pretendida por el señor Manuel Guillermo Rodríguez Osorio, es decir, no se determinó de forma clara, expresa y exigible como se debía realizar el cálculo de los aportes a seguridad social sobre los nuevos factores salariales que fueron incluidos en la base de liquidación de la pensión, por las razones expuestas en la presente decisión¹⁹.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda – Subsección “E”,

Resuelve:

Primero: Confirmar la decisión de primera instancia proferida el 10 de marzo de 2022 por el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de conformidad con lo expuesto en esta decisión.

Segundo: Sin costas en esta instancia.

Tercero: Ejecutoriado el presente proveído, por secretaría de la Subsección “E”, devolver el expediente al juzgado de origen.

¹⁹ La tesis fue acogida en providencias del 13 y 27 de mayo de 2022, por la Sala de Decisión de la Sección Segunda Subsección “E” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con ponencia del Magistrado Jaime Alberto Galeano Garzón, expedientes radicados números 11001-33-35-026-2021-00254-01 y 11001-33-25-020-2020-00017-01, en su orden. Además, la posición de la Sala de Decisión se mantiene teniendo en cuenta el auto proferido el pasado 27 de octubre de 2023 dentro del proceso distinguido con el radicado número 11001-33-35-008-2015-00792-01, ponente el Magistrado Jaime Alberto Galeano Garzón.

Cuarto: Por secretaría notificar en estado electrónico esta decisión, en los términos del artículo 201 del CPACA.

La anterior decisión, fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado – *Firma electrónica*

Jaime Alberto Galeano Garzón
Magistrado – *Firma electrónica*

Patricia Victoria Manjarrés Bravo
Magistrada – *Firma electrónica*

Nota: Se deja constancia 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 siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”

Magistrado ponente: Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon

Bogotá D.C., dos (2) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-42-055-2018-00506-01
Ejecutante: Mario Ramírez Cuevas
Ejecutada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Medio de control: Ejecutivo
Controversia: Mandamiento de pago por valores deducidos por concepto de aportes a pensión

I. Objeto de la decisión

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto del 8 de septiembre de 2022, proferido por el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio del cual se negó el mandamiento de pago solicitado con la demanda ejecutiva.

II. Antecedentes

1. Demanda¹

El señor Mario Ramírez Cuevas presentó demanda ejecutiva con el fin de que se libre mandamiento de pago a su favor y en contra de la entidad Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social², por los siguientes conceptos: i) la suma de \$ 10.156.814 por las diferencias pensionales, en su criterio no pagadas por el mayor valor deducido de aportes pensionales, ii) el valor correspondiente a los intereses moratorios hasta que se realice el pago, y iii) pidió la condena en costas y agencias en derecho.

2. Auto de primera instancia recurrido³

¹ Ff. 1 a 10.

² En adelante Ugpp.

³ Ff. 143 a 147.

El auto recurrido del 8 de septiembre de 2022 negó el mandamiento de pago solicitado en la demanda ejecutiva porque no se cumplen los requisitos para que la obligación sea clara, expresa y exigible e indicó:

- i) La parte ejecutante se encuentra inconforme con la decisión contenida en la Resolución No. RDP 33918 del 30 de agosto de 2017, por medio de la cual se realizó el pago de diferencias de mesadas pensionales y se descontaron los aportes a pensión. Luego, señaló el juez de instancia que lo pretendido es un derecho incierto que se debe controvertir a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.
- ii) La sentencia invocada como título ejecutivo no contiene la orden de pagar o devolver la suma de dinero que reclama el ejecutante, al parecer la cifra corresponde a un posible exceso en lo descontado por aportes.
- iii) Insiste el *A quo* que la obligación que pretende a su favor la parte ejecutante no es una acreencia contenida en el título ejecutivo y tampoco se puede exigir por la vía ejecutiva la inconformidad planteada.

3. Recurso de apelación⁴

El apoderado de la parte ejecutante interpuso recurso de apelación para solicitar revocar la decisión que negó el mandamiento de pago y en su lugar pedir que se libere el mandamiento de pago por la suma de dinero y por concepto de intereses moratorios, como se pide en la demanda.

Afirmó que la sentencia base de recaudo ordenó el descuento de los aportes sobre los factores salariales incluidos en la liquidación y respecto de aquellos que no se haya efectuado la deducción legal, pero no indicó de forma expresa la manera de efectuar tales descuentos, ni autorizó a la entidad para aplicar el procedimiento que se adelantó sin soporte legal.

Agregó que la entidad no podía interpretar el fallo y realizar procedimientos oficiosos para calcular los descuentos de los aportes. Los descuentos se debían aplicar en los porcentajes y proporciones ordenados en la ley, según la época de la relación laboral. Advierte que la entidad descontó de forma unilateral los aportes, apartándose de la ley y el título ejecutivo.

4. Trámite procesal

⁴ Ff. 150 y 151.

Por auto del 2 de febrero de 2023⁵ el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá concedió el recurso de apelación ante esta Corporación.

III. Consideraciones de la Sala

1. Competencia

El artículo 153 del CPACA dispone que los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación.

Además, el artículo 438 del CGP establece que el auto que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago, será apelable en el efecto suspensivo.

Luego, en el presente asunto, la Sala procede a resolver el recurso de apelación que interpuso la parte ejecutante, con el fin de que se revoque el auto de instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 125⁶ del CPACA en concordancia con el artículo 243⁷ ibídem.

2. Problema jurídico

Consiste en determinar si habrá lugar a revocar o confirmar el auto del 8 de septiembre de 2022, por medio del cual el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá negó el mandamiento de pago pretendido por la parte ejecutante.

El análisis de la Sala se hará partiendo de los siguientes aspectos: I) generalidades del título ejecutivo, II) revisión oficiosa del título ejecutivo, III) decisiones sobre descuentos por aportes a pensión y IV) caso concreto.

3. Generalidades del título ejecutivo

El artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en tratándose de procesos ejecutivos, dispone:

⁵ F. 153.

⁶ "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;"

⁷ "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. (...)".

“Artículo 297. Título Ejecutivo. 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. (...).”

El artículo 306 del CPACA remite al Código de Procedimiento Civil -CPC- los aspectos no contemplados en este, siempre que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, razón por la cual, la orden de librar mandamiento ejecutivo deberá ajustarse a las disposiciones procesales civiles.

Ahora, la **Ley 1564 del 12 de julio de 2012**, por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso, dispone:

“Artículo 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 resolutive 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.*

(...) Cuando la ley autorice imponer en la sentencia condena en abstracto, una vez ejecutoriada la providencia que la concrete, se aplicarán las reglas de los incisos anteriores.

(...) 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”.

“Artículo 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.*

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". (Destaca la Sala).

Así las cosas, conforme al artículo 297 del CPACA la sentencia debidamente ejecutoriada proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, constituye título ejecutivo, autónomo, completo y suficiente para el cobro de la condena, es decir, crea una obligación a cargo de la entidad clara, expresa y exigible, características señaladas en el artículo 422 del CGP.

Además, resulta claro para la Sala que al momento de presentación de la demanda ejecutiva, la misma debe estar acompañada del documento que presta mérito ejecutivo, por tratarse de uno de los requisitos de fondo.

En relación con los requisitos sustanciales del título ejecutivo, son tres, los cuales se refieren a lo siguiente: 1. La obligación es expresa cuando aparece de forma manifiesta en la redacción misma del documento en el cual está contenido el título ejecutivo sin dar lugar a imaginaciones o suposiciones, 2. La obligación es clara porque debe estar determinada de forma fácil e inteligible en el documento base de recaudo o título ejecutivo, y 3. La obligación es exigible cuando su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, en el evento de estar la obligación sometida a un plazo o condición, será exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición se cumpla.

El Consejo de Estado en su Sección Segunda con ponencia de la Magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez en auto del 3 de mayo de 2018 dictado dentro del proceso con radicado No. 25000-23-42-000-2014-02585-01, en relación con los requisitos del título ejecutivo, señaló:

"43. Conforme a las normas anteriores, se pueden demandar las obligaciones que reúnan las siguientes condiciones:

- 1. Obligaciones expresas, claras y exigibles.***
- 2. Que emanen del deudor o de su causante, o que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción.***
- 3. Que constituyan plena prueba contra él.***

44. La definición contenida en el artículo 422 del Código General del Proceso permite inferir que hay requisitos de forma y de fondo, siendo los primeros "que se trate de documentos que (...) tengan autenticidad, que emanen de autoridad judicial, o de otra clase si la ley lo autoriza, o del propio ejecutado o causante cuando aquel sea heredero de este" [*] y los segundos, "que de esos documentos aparezca a

favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante, una obligación clara expresa, exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero [*].

45. 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.

(...) 48. De lo anterior, se observa que el título de recaudo debe contener todos los documentos que lo integran, pero, además, unos requisitos, condiciones o exigencias tanto de forma como de fondo, siendo las primeras la autenticidad de los documentos, que emanen del deudor o que provengan de una providencia judicial o de un acto administrativo en firme. En cuanto a las segundas, es decir, las de fondo o sustanciales, se refieren a la acreditación de una **obligación insatisfecha que está a cargo del ejecutado y debe ser clara, expresa y exigible al momento de la ejecución.**”. (Destaca la Sala).

4. Revisión oficiosa del título ejecutivo

Se recuerda que el mandamiento de pago debe ser librado en los términos precisos del artículo 430 del CGP, teniendo en cuenta la existencia de las características de la obligación o sentencia invocada como título ejecutivo, esto es, que las obligaciones sean claras, expresas y exigibles, condiciones estas que deben estar contenidas en la orden judicial.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia de 5 de abril de 2017, dictada dentro proceso No. 11001-02-03-000-2017-00694-00, con ponencia de la Magistrada Margarita Cabello Blanco, señaló que es posible el análisis y la verificación de los requisitos de la sentencia que se invoca como título ejecutivo, de la siguiente manera:

“Y es que sobre el particular de la revisión oficiosa del título ejecutivo esta Sala precisó, en CSJ STC18432-2016, 15 dic. 2016, rad. 2016-00440-01, lo siguiente:

*“(...) De ese modo las cosas, **todo juzgador, no cabe duda, está habilitado para volver a estudiar, incluso ex officio y sin límite en cuanto atañe con ese preciso tópico, el título que se presenta como soporte del recaudo,** pues tal proceder ha de adelantarle tanto al analizar, por vía de impugnación, la orden de apremio impartida cuando la misma es de ese modo rebatida, como también a la hora de emitir el fallo con que finiquite lo atañadero con ese escrutinio judicial, en tanto que ese es el primer aspecto relativamente al cual se ha de pronunciar la jurisdicción, ya sea a través del juez a quo, ora por el ad quem. (...)*

Ese entendido hace arribar a la convicción de 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. Por tanto, así la cita jurisprudencial que a continuación se transcribe haya sido proferida bajo el derogado Código de Procedimiento Civil, la misma cobra plena vitalidad para predicar que del mismo modo, bajo la vigencia del Código General del Proceso:

[T]odo juzgador, sin hesitación alguna, [...] sí está habilitado para estudiar, aun oficiosamente, el título que se presenta como soporte del pretense recaudo ejecutivo, pues tal proceder ha de adelantarle tanto al analizar, por vía de impugnación, la orden de apremio dictada cuando la misma es rebatida, y ello indistintamente del preciso transcurso del reproche que haya sido efectuado e

incluso en los eventos en que las connotaciones jurídicas de aquel no fueron cuestionadas, como también a la hora de emitir el fallo de fondo con que finiquite lo atañero con ese escrutinio judicial, en tanto que tal es el primer tópico relativamente al cual se ha de pronunciar a fin de depurar el litigio de cualesquiera irregularidad sin que por ende se pueda pregonar extralimitación o desafuero en sus funciones, máxime cuando el proceso perennemente ha de darle prevalencia al derecho sustancial (artículo 228 Superior) (denótase).

Por supuesto, tal deber, valga apuntarlo, parejamente es predicable «en tratándose de sentencias de segundo grado en las que el recurso vertical no gravita sobre dicho tema, [sin que] se pueda predicar afrenta alguna al principio de la no reformatio in pejus por causa de dicho emprendimiento, ello porque para que la mentada irregularidad se estructure es menester, entre otras cosas, que “la enmienda no obedezca a una necesidad impuesta por razones de carácter lógico o jurídico atinentes a la consistencia misma del pronunciamiento jurisdiccional” (CSJ SC, 9 ago. 1995, rad. 5093), cual es lo opuesto a lo que sucede en tales análisis, en virtud a que sería del todo desatinado esperar un pronunciamiento “de fondo” en un litigio ejecutivo en que el título no está plenamente configurado, ya que, por sustracción de materia, ese proceder devendría inane». Claro, esta Corporación señaló al respecto, en CSJ STC, 9 feb. 2012, rad. 2011-02157-01, que «[f]rente a alegada vía de hecho del ad-quem por analizar previamente las formalidades que debía contener el referido título valor, sin que se hubiese propuesto como “excepción” por el demandado dentro del litigio en mención, cabe recordar que la jurisprudencia de la Sala ha reiterado que “el juzgador de segunda instancia puede en el fallo volver a examinar el título ejecutivo adosado, a efectos de corroborar la idoneidad del mismo para servir de báculo de la ejecución por ser la obligación en él contenida clara, expresa y exigible, independientemente de que la misma no haya sido objeto de discusión dentro del recurso de alzada formulado contra la decisión de primera instancia, pudiendo aún revocar la orden de pago primigenia, sin que ello implique extralimitación de su competencia».” (Se destaca).

También sobre la revisión del título ejecutivo de manera oficiosa, la Corte Suprema de Justicia mediante providencia del 7 de julio de 2017 en acción constitucional No. CSJ STC9833-2017, radicado bajo el No. 2017 01593 00, señaló lo siguiente:

“(…) Los funcionarios judiciales han de vigilar que al interior de las actuaciones procesales perennemente se denote que los diversos litigios, teleológicamente, lo que buscan es dar prevalencia al derecho sustancial que en cada caso se disputa (artículos 228 de la Constitución Política y 11 del Código General del Proceso); por supuesto, ello comporta que a los juzgadores, como directores del proceso, legalmente les asiste toda una serie de potestades, aun oficiosas, para que las actuaciones que emprendan atiendan la anotada finalidad, mismas que corresponde observarlas desde la panorámica propia de la estructura que constituye el sistema jurídico, mas no desde la óptica restricta derivada de interpretar y aplicar cada aparte del articulado de manera aislada.

Entre ellas, y en lo que atañe con el control que oficiosamente ha de realizarse sobre el título ejecutivo que se presenta ante la jurisdicción en pro de soportar los diferentes recaudos, ha de predicarse que si bien el precepto 430 del Código General del Proceso estipula, en uno de sus segmentos, en concreto en su inciso segundo, que «[l]os 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», lo cierto es que ese fragmento también debe armonizarse con otros que obran en esa misma regla, así como también con otras normas que hacen parte del entramado legal, verbigracia, con los cánones 4º, 11, 42-2º y 430 inciso 1º ejusdem, amén del mandato constitucional enantes aludido. [...]

*De ese modo las cosas, **todo juzgador, no cabe duda, está habilitado para volver a estudiar, incluso ex officio y sin límite en cuanto atañe con ese preciso tópico, el título que se presenta como soporte del recaudo**, pues tal proceder ha de adelantar tanto al analizar, por vía de impugnación, la orden de apremio impartida cuando la misma es de ese modo rebatida, como también a la hora de emitir el fallo con que finiquite lo atañero con ese escrutinio judicial, en tanto que ese es el primer aspecto relativamente al cual se ha de pronunciar la jurisdicción, ya sea a través del juez a quo, ora por el ad quem. [...]*

De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa. (Destaca la Sala).

Sobre el particular la Corte Constitucional ha señalado:

“(...) los títulos ejecutivos deben gozar de dos tipos de condiciones: formales y sustanciales (...). Las primeras exigen que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación (i) sean auténticos y (ii) emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme...”⁸

... Las segundas, exigen que el título ejecutivo contenga una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que establezca que el obligado debe observar a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, que debe ser clara, expresa y exigible. Es clara la obligación que no da lugar a equívocos, en otras palabras, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan. Es expresa cuando de la redacción misma del documento, aparece nítida y manifiesta la obligación. Es exigible si su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, dicho de otro modo, si se trata de una obligación pura y simple ya declarada.

*De manera que toda obligación que se ajuste a los preceptos y requisitos generales indicados presta mérito ejecutivo, por lo tanto, en el trámite de un proceso ejecutivo, el juez debe determinar si en el caso que se somete a su consideración se dan los supuestos exigidos en la norma referida.*⁹ (Destaca la Sala).

El Consejo de Estado en sentencia de tutela proferida el 24 de marzo de 2022¹⁰, señaló que en los procesos ejecutivos la competencia del juez no es limitada ni mecánica, pues el pago se ordena en la forma que se considere legal (artículo 430 del CGP):

*“Ahora bien, si en gracia de discusión se considerara que el tribunal accionado modificó la obligación contenida en la sentencia que sirve como título ejecutivo, se aclara que la **competencia que ostenta el juez de la ejecución no se encuentra limitada como lo expone la accionante**. Al respecto, esta Sección en sentencia de 23 de abril de 2020², precisó que “[s]i bien el proceso ejecutivo está previsto exclusivamente para obtener el cumplimiento de la condena judicialmente impuesta y de ninguna manera constituye una herramienta o mecanismo para reabrir los debates agotados en el respectivo proceso declarativo, lo cierto es que el juez del*

⁸ Consejo de Estado, Sentencia No. 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825), del 24 de enero de 2007, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio y Sentencia T-283 de 2013. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (Cita original)

⁹ Corte Constitucional en Sentencia T-747 de 2013.

¹⁰ C.E., Sent. 2022-00483-00, mar. 24/2022. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. El 9 de junio de 2022 esa Corporación con ponencia del Consejero Hernando Sánchez Sánchez, revocó la sentencia de 24 de marzo de 2022 por medio de la cual se negó la acción de tutela, y en su lugar, declaró la improcedencia de la solicitud de amparo por no cumplir con el requisito de relevancia constitucional (Radicación No. 110010315000202200483-01).

proceso ejecutivo debe armonizar la orden con los límites previstos a nivel constitucional, legal y jurisprudencial”.

Por consiguiente, contrario a lo manifestado en el escrito de tutela, la labor de las autoridades judiciales en el marco de los procesos ejecutivos no puede ser mecánica, sino que debe obedecer a una valoración integral y racional de los diferentes elementos que estén presentes al decidir un caso concreto y en conjunto con todo el marco normativo”. (Se destaca).

5. Decisiones sobre descuentos por aportes a pensión

En relación con los descuentos por aportes a pensión sobre los nuevos factores con los cuales se ordena reliquidar una mesada pensional, se ha pronunciado el Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción en sede de tutela, así¹¹:

“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”¹².

También en sentencia de tutela, se indicó¹³:

“De lo transcrito 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

¹¹ Consejo de Estado en su Sección Cuarta con ponencia del Consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez, en sentencia del 27 de junio de 2019 dentro del proceso radicado número 11001-03-15-000-2019-01763-00.

¹² Decisión confirmada mediante sentencia del 12 de septiembre de 2019 con ponencia del Consejero Oswaldo Giraldo López.

¹³ Proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, expediente 11001-03-15-000-2021-05130-00, el 7 de septiembre de 2021, ponente Carmelo Perdomo Cuéter.

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 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 (subsido 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[], 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”.

La misma Corporación se refirió a la decisión de negar el mandamiento de pago por las sumas correspondientes a los descuentos por concepto de aportes a seguridad social efectuados en exceso, señalando¹⁴:

“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.

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

¹⁴ Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 7 de octubre de 2021 dentro de la tutela número 11001-03-15-000-2021-05619-00, Magistrado ponente Rafael Francisco Suárez Vargas.

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.”.

La anterior decisión fue confirmada mediante sentencia del 3 de febrero de 2022 por el Consejo de Estado con ponencia de la Consejera Rocío Araújo Oñate, al considerar que: *“no encontrarse plenamente identificado en la sentencia el periodo a partir del cual se debían calcular las deducciones que se realizaron por concepto de aportes al Sistema General de Pensiones, el operador jurídico tutelado no tenía ningún criterio que le permitiera verificar si la liquidación que presentó la entidad ejecutada correspondía a lo dispuesto por el juez que ordenó el reajuste de la pensión, con la inclusión de unos nuevos factores, a partir de los cuales debían descontarse los aportes establecidos en la Ley”¹⁵.*

En conclusión, ha señalado el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa que con la decisión administrativa por medio de la cual se han descontado en exceso los valores de los por aportes a seguridad social en asuntos en donde se ordenó la reliquidación pensional con la inclusión de nuevos factores de salario, se configura la existencia de un acto administrativo de ejecución plausible de control de legalidad mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

IV. Caso concreto

El señor Mario Ramírez Cuevas en virtud de la decisión contenida en la sentencia del Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá proferida el 30 de septiembre de 2013, modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección “E”, Sala de Descongestión el 22 de abril de 2016¹⁶, por medio de la cual se ordenó la reliquidación de la pensión con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de

¹⁵ Expediente radicado número 11001-03-15-000-2021-05619-01.

¹⁶ Ff. 19 a 78.

servicios, conforme se señaló en la demanda ejecutiva, pretende seguir adelante con la ejecución por las sumas solicitadas y los intereses moratorios.

1. El título ejecutivo

Se observa en el asunto bajo examen que la sentencia que se pretende su ejecución y se invoca como título ejecutivo, fue aportada al expediente con la constancia de ejecutoria del 20 de mayo de 2016¹⁷.

La sentencia del 30 de septiembre de 2013 proferida por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección “E”, Sala de Descongestión el 22 de abril de 2016, a título de restablecimiento del derecho dispuso:

“SEGUNDO: MODIFICAR el numeral 3º de la sentencia del 30 de septiembre de 2013, el cual quedara de la siguiente manera:

“TERCERO: Como consecuencia de lo anterior declaración de nulidad y a título de restablecimiento del derecho, se CONDENA a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL E.I.C.E. - CAJANAL - “LIQUIDADADA” hoy UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – U.G.P.P., a reliquidar la pensión de jubilación del demandante MARIO RAMÍREZ CUEVAS, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.903.776 de Garzón (Huila), en cuantía equivalente al 75% del promedio mensual que hubiere devengado durante el último año de servicios, comprendido entre el 1º de noviembre de 1992 al 31 de octubre de 1993, efectiva a partir del 5 de febrero de 1999 pero con efectos fiscales a partir del 13 de abril de 2008 por prescripción trienal de las diferencias de las mesadas pensionales, la cual debe comprender los factores de asignación básica mensual, auxilio de alimentación, prima de vacaciones, prima semestral y prima de navidad, éstas tres últimas, en forma proporcional a una doceava parte, que está demostrado se pagaban por la administración en su momento relevante.

Igualmente se deberá efectuar la indexación de la primera mesada pensional con relación a todos los factores salariales reconocidos en esta decisión y que incrementan el monto de la pensión por el periodo comprendido entre el 1º de noviembre de 1993 al 5 de febrero de 1999, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

Al momento de realizar la liquidación para cancelar los valores resultantes de lo aquí dispuesto, se tendrá en cuenta para descontar lo ya aceptado por este concepto, así como las sumas correspondientes a los descuentos del valor de los aportes no realizados sobre los factores salariales certificados, si hubiere lugar a ello”.

2. Cumplimiento a la sentencia invocada como título ejecutivo

¹⁷ F. 18.

La Ugpp por medio de la Resolución No. RDP 33918 del 30 de agosto de 2017¹⁸, en cumplimiento de la condena impuesta, modificó y adicionó la Resolución No. RDP 2045 del 24 de enero de 2017 que en principio reliquidó y ordenó el pago de la pensión a favor del señor Mario Ramírez Cuevas, en cuantía de \$ 544.187, a partir del 5 de febrero de 1999 pero con efectos fiscales por prescripción desde el 13 de abril de 2008. En el artículo 11 de dicha Resolución, se ordenó en relación con los aportes a pensión lo siguiente:

“ARTICULO DECIMO PRIMERO: Descontar de las mesadas atrasadas a las que tiene derecho el (a) señor (a) RAMIREZ CUEVAS MARIO, la suma de DIEZ MILLONES OCHECIENTOS OCHENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS DOS pesos (\$ 10.883.202.00 m/cte) por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que el pensionado adeuda valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca que los aportes inicialmente descontados deben ser objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se proceda a adelantar su cobro, para lo cual deberá enviar una copia de la presente resolución al área competente. Igualmente la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto.”

3. Planteamiento de la parte ejecutante

Alega la parte ejecutante que se debe dar cumplimiento a la sentencia que se invoca como título ejecutivo, y para ello se deben descontar los valores por concepto de aportes para pensión y sobre los cuales no se haya realizado la deducción legal en la proporción que corresponda al trabajador.

4. Planteamiento del juez de primera instancia

Por auto del 8 de septiembre de 2022 el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá negó el mandamiento de pago a favor del señor Mario Ramírez Cuevas, al considerar que no existe una obligación clara, expresa y exigible. Además, lo pretendido por la parte ejecutante no fue ordenado en la sentencia que sirve de título ejecutivo.

V. Análisis de la Sala

La parte ejecutante manifiesta que la entidad ejecutada le adeuda una suma de dinero, teniendo en cuenta que descontó por aportes pensionales una cifra superior a la que correspondía, según los parámetros establecidos en la sentencia base de recaudo.

¹⁸ Ff. 89 y 90.

La sentencia emitida el 30 de septiembre de 2013 por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección “E”, Sala de Descongestión el 22 de abril de 2016, dispuso liquidar la pensión de jubilación del señor Mario Ramírez Cuevas con el promedio mensual de los factores de salario devengados en el último año de servicio.

En la misma decisión se ordenó hacer el descuento de los aportes sobre los factores que se ordenaron incluir en caso de no haberse realizado.

Se observa que la sentencia que se invoca como título ejecutivo ordenó a la entidad realizar los descuentos de los aportes a pensión respecto de los factores salariales certificados e incluidos en la prestación, pero no quedó establecido el porcentaje que se debía recaudar por parte del trabajador ni se indicó que esos descuentos se encuentran establecidos en la ley. Tampoco se advirtió el tiempo por el cual procedía la deducción.

Es decir, no se indicó de forma clara y específica la manera en que debía la Ugpp realizar los descuentos de aportes pensionales, por ello, en el asunto en examen no se reúnen los presupuestos señalados en los artículos 422 y 430 del CGP, teniendo en cuenta que con la demanda ejecutiva presentada no se invoca una obligación clara, expresa y exigible a favor de la parte ejecutante y a cargo de la entidad ejecutada.

Se precisa que en la sentencia que se invoca como título ejecutivo, de manera concreta no fue incluida la orden judicial sobre los valores correspondientes a los aportes para el sistema de seguridad social en pensiones a cargo del empleado ni el período que se debía recaudar.

Ahora, para determinar la obligación habría que realizar un estudio de fondo que no es propio del proceso ejecutivo, pues la controversia como se encuentra planteada no es liquidable o determinable por una simple operación aritmética.

Además, como la parte ejecutante se mostró inconforme con los descuentos realizados por concepto de aportes a la seguridad social a través del acto administrativo de cumplimiento de la orden judicial expedido por la Ugpp (acto de ejecución), de forma eventual la situación planteada puede ser susceptible de ser controvertida ante la jurisdicción a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al considerarse que la nueva decisión de la

administración se apartó de la orden emitida, tal como lo ha señalado el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa.

En ese orden ideas, se advierte que la sentencia allegada como título ejecutivo no contiene la obligación pretendida por el ejecutante, se reitera, no se determinó de forma clara, expresa y exigible la forma en la cual se debía realizar el cálculo sobre los valores adeudados con ocasión de los aportes a la seguridad social por los nuevos factores incluidos.

Por ello, no es procedente librar mandamiento de pago por este concepto, y se dispone confirmar el auto recurrido.

Por último, en relación con la pretensión de pago intereses moratorios que aparece en la demanda, entiende la Sala que la misma se deriva de la cifra reclamada en exceso por el descuento de aportes que en criterio de la parte ejecutante tiene derecho, esto es, esa pretensión estaba sometida a una condición referida al evento de haberse ordenado la devolución de sumas de dinero por concepto de aportes a pensión como se pide en la demanda ejecutiva, razón por la cual la misma tampoco puede prosperar.

VI. Costas procesales en segunda instancia

En los procesos regulados por el CPACA se procederá a la condena en costas cuando se decidan los procesos en primera instancia, cuando se resuelvan los recursos de apelación contra las sentencias en segunda instancia y cuando se decidan los recursos de apelación contra los autos que ponen fin al proceso.

En este caso concreto el recurso de apelación fue desfavorable a la parte ejecutante, pero la Sala considera que no procede la condena en costas porque no se ha trabado el litigio.

VII. Conclusión

I) La Sala procede a confirmar el auto del 8 de septiembre de 2022 proferido por el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en cuanto no libró el mandamiento de pago a favor del señor Mario Ramírez Cuevas.

II) Se considera que la sentencia invocada como título ejecutivo no contiene la obligación pretendida por el señor Mario Ramírez Cuevas, es decir, no se determinó de forma clara, expresa y exigible como se debía realizar el cálculo de

los aportes a seguridad social sobre los nuevos factores salariales que fueron incluidos en la base de liquidación de la pensión, por las razones expuestas en la presente decisión¹⁹.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda – Subsección “E”,

Resuelve:

Primero: Confirmar la decisión de primera instancia proferida el 8 de septiembre de 2022 por el Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de conformidad con lo expuesto en esta decisión.

Segundo: Sin costas en esta instancia.

Tercero: Ejecutoriado el presente proveído, por secretaría de la Subsección “E”, devolver el expediente al juzgado de origen.

Cuarto: Por secretaría notificar en estado electrónico esta decisión, en los términos del artículo 201 del CPACA.

La anterior decisión, fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado – Firma electrónica

Jaime Alberto Galeano Garzón
Magistrado – Firma electrónica

Patricia Victoria Manjarrés Bravo
Magistrada – Firma electrónica

¹⁹ La tesis fue acogida en providencias del 13 y 27 de mayo de 2022, por la Sala de Decisión de la Sección Segunda Subsección “E” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con ponencia del Magistrado Jaime Alberto Galeano Garzón, expedientes radicados números 11001-33-35-026-2021-00254-01 y 11001-33-25-020-2020-00017-01, en su orden. Además, la posición de la Sala de Decisión se mantiene teniendo en cuenta el auto proferido el pasado 27 de octubre de 2023 dentro del proceso distinguido con el radicado número 11001-33-35-008-2015-00792-01, ponente el Magistrado Jaime Alberto Galeano Garzón.

Nota: Se deja constancia 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 siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>