



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

Bogotá D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Auto N° 517**

**MAGISTRADA: DRA PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

|                   |  |
|-------------------|--|
| MEDIO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO                             |
| REFERENCIA:       | 250002342000 <b>2018-01036-00</b>                                  |
| DEMANDANTE:       | FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA – FONPRECON |
| DEMANDADO:        | LUIS JESÚS BOTELLO GÓMEZ   |
| DECISIÓN:         | RESUELVE RECURSO   |

Se procede a decidir el **recurso de reposición**, interpuesto por el apoderado del señor LUIS JESÚS BOTELLO GÓMEZ, contra el auto de fecha 30 de septiembre de 2022, mediante el cual se declaró cerrado el periodo probatorio y se corrió traslado para alegar de conclusión.

### **I. ANTECEDENTES**

Con auto de 12 de septiembre de 2022 se prescindió de la audiencia de pruebas, se dispuso la incorporación al expediente de las documentales que en cumplimiento a lo dispuesto en audiencia inicial de 27 de octubre de 2021 fueron allegadas por el municipio de San José de Cúcuta, la Fiscalía 15 Especializada ante los Jueces Penales del Circuito de Cúcuta y la Registraduría Nacional del Estado Civil -visibles a folios 175-180, 181-190, 193-196 del cuaderno No. 01, cuadernos 3 y 4 del expediente y en el archivo 76 de SAMAI-, y se corrió traslado de los mismos a las partes<sup>1</sup>.

Durante el término de traslado de las documentales, el señor LUIS JESÚS BOTELLO GÓMEZ compareció en nombre propio, mediante escrito de 15 de septiembre de 2022, en el que solicitó no prescindir de la audiencia de pruebas.

### **II. PROVIDENCIA RECURRIDA**

A través de proveído de 30 de septiembre de 2022<sup>2</sup>, el despacho, por considerar recaudadas las pruebas en su totalidad, declaró cerrado el periodo probatorio, a la vez que dispuso que las partes presentaran por escrito los alegatos de conclusión, dentro de los 10 días siguientes a su notificación.

<sup>1</sup> Expediente digital, documento N° 78.

<sup>2</sup> Expediente digital, documento N° 84.

En esa misma oportunidad, respecto a la necesidad de llevar a cabo audiencia de pruebas -según lo expuesto por el demandado en memorial de 15 de septiembre de la presente anualidad-, se indicó que por haber comparecido el señor BOTELLO GÓMEZ en nombre propio -sin acreditar la calidad de abogado- y no por intermedio de su apoderado, se hacía evidente el incumplimiento de las exigencias propias del derecho de postulación, razón suficiente para desestimar su solicitud.

No obstante lo anterior, se aclaró que como “lo aportado al expediente corresponde a medios probatorios de naturaleza documental, cuyo traslado a las partes se efectuó sin que las mismas manifestaran reparo alguno en cuanto a su recaudo; en aplicación de los principios de economía procesal y eficacia, resulta oportuno prescindir de la audiencia de pruebas”, conforme lo señalado por el Consejo de Estado en providencia de 12 de febrero de 2020<sup>3</sup>.

### **III. RECURSO DE REPOSICIÓN**

La parte demandada interpuso en tiempo recurso de reposición<sup>4</sup> contra la providencia anterior, solicitando que se revoque, bajo el argumento de que si bien a través de la Resolución N° 360 de 25 de agosto de 2022, la secretaría general del municipio de San José de Cúcuta resolvió declarar no reconstruido el tiempo laboral reclamado por el señor LUIS JESÚS BOTELLO GÓMEZ, ésta fue remitida al medio de control de la referencia sin que se hubiese notificado o quedado en firme, puesto que solo fue notificada por aviso el 29 de septiembre de la misma anualidad.

En este orden, solicitó reponer el auto recurrido por considerar que no es posible disponer el cierre del periodo probatorio “hasta que se cierre definitivamente la investigación en Cúcuta”.

### **IV. OPOSICIÓN AL RECURSO**

La parte demandante recorrió el traslado del recurso<sup>5</sup>, oportunidad en la que luego de referirse a los documentos allegados al expediente en cumplimiento a lo dispuesto por el despacho en audiencia inicial de 27 de octubre de 2021, concluyó que la falta de ejecutoria de la Resolución 360 de 25 de agosto de 2022 resulta intrascendente para no decretar el cierre de la etapa probatoria.

### **V. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

Precisado lo anterior, se verifica que la parte demandada interpuso recurso de reposición contra el auto de 30 de septiembre de 2022, argumentando la imposibilidad del cierre del periodo probatorio, como quiera que la Resolución 360

---

<sup>3</sup> C.E., Sec. Tercera. Auto 11001032600020130008900, feb. 12/2020. M.P. Alberto Montaña Plata.

<sup>4</sup> Folio 215 a 218, cuaderno principal.

<sup>5</sup> Folio 221 a 226, cuaderno principal.

de 25 de agosto de 2022, con la que la secretaría general del municipio de San José de Cúcuta cerró la investigación administrativa del proceso de reconstrucción parcial del expediente laboral del señor LUIS JESÚS BOTELLO GÓMEZ, fue notificada por aviso al interesado el día 29 de septiembre del presente año, y en tal medida no se encuentra en firme.

Por su parte, el FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, al descorrer el traslado del recurso de reposición, indicó que la situación advertida no tiene incidencia alguna en el cierre del periodo probatorio.

Ahora bien, para resolver el objeto del recurso interpuesto resulta oportuno destacar que el despacho, en audiencia inicial de 27 de octubre de 2021, decretó las siguientes pruebas solicitadas por la parte demandada:

i)“Frente a las pruebas solicitadas en los literales a), b) y c) del acápite de “pruebas por informe” de la demanda (fl. 53 c1), consistentes en que se libre oficio a la Alcaldía de San José de Cúcuta, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Fiscalía General de la Nación, ORDENÓ QUE POR SECRETARÍA SE ELABOREN LOS OFICIOS de los literales a) y b) dirigidos a la Alcaldía de San José de Cúcuta y a la Registraduría Nacional del Estado Civil con el fin de que remitan la información solicitada en un término de 10 días contados a partir de la recepción del oficio respectivo.”

En cumplimiento de lo anterior, por parte de la secretaría de la subsección, se libraron los oficios correspondientes, entre ellos, el N° SE-93 de 29 de octubre de 2021, dirigido a la alcaldía de San José de Cúcuta “para que informen si se ha actualizado o reconstruido, depurado, organizado, clasificado y ordenado el Archivo General de ese municipio, de conformidad con el contrato de prestación de servicio N° 709 celebrado entre el municipio de San José de Cúcuta y la Unión Temporal DOCUMENT EXPRESS, suscrito el 1° de septiembre de 2015. Igualmente, se certifique si existe en el archivo central toda la documentación laboral pertinente o si esta fue entregada a la unión temporal y si actualmente es posible emitirse certificación o confrontación de los documentos relativos al tiempo trabajado, presentados por el señor LUIS JESÚS BOTELLO GÓMEZ”, de acuerdo a lo solicitado en el literal a) del acápite “pruebas por informe” de la contestación de la demanda<sup>6</sup>.

En respuesta al anterior requerimiento, el ente territorial allegó al expediente las siguientes documentales:

1.- Oficio de 16 de noviembre de 2021, suscrito por la secretaria general del municipio de San José de Cúcuta, en el cual se informa lo concerniente al trámite de reconstrucción del archivo general del municipio y el trámite de reconstrucción de la historia laboral del demandado, indicando sobre el particular “(...) es importante resaltar que esta administración municipal actualmente adelanta el proceso de reconstrucción de expedición de la historia laboral del señor BOTELLO

---

<sup>6</sup> Folio 53 Cd. Principal.

GÓMEZ, encontrándose en etapa de pruebas y análisis de material probatorio que hace parte de dicho expediente (...) el archivo se encuentra recolectando los documentos solicitados por la secretaría general, una vez se alleguen a esta dependencia se procederá con el estudio señalado anteriormente en cumplimiento a los parámetros establecidos por el Archivo General de la Nación en su Acuerdo N° 007 de 2014 en cuanto a la etapa probatoria del proceso de reconstrucción de expedientes y con la Ley 594 del 2000 y, así poder determinar si hay lugar o no a declarar reconstruidos los siguientes tiempos de servicio del señor LUIS JESÚS BOTELLO GÓMEZ (...)”<sup>7</sup>.

2.- Con posterioridad remitió copia de la Resolución N° 360 de 25 de agosto de 2022, por medio de la cual la secretaría general del municipio de San José de Cúcuta cerró la investigación administrativa del proceso de reconstrucción parcial del expediente laboral del señor LUIS JESÚS BOTELLO GÓMEZ<sup>8</sup>, en el sentido de no declarar reconstruido el tiempo reclamado como laborado en los siguientes lapsos:

| CARGO   | PERIODO                  |
|---|--------------------------|
| Coordinador del Fondo de Protección Escolar de la Caja de Previsión Municipal | 03/08/1975 al 20/08/1976 |
| Coordinador del Fondo de Protección Escolar de la Caja de Previsión Municipal | 01/12/1976 al 25/07/1977 |
| Coordinador del Fondo de Protección Escolar de la Caja de Previsión Municipal | 04/04/1978 al 28/09/1978 |
| Jefe de Estadística de la Caja de Previsión Municipal                         | 03/06/1981 al 31/12/1982 |
| Jefe de Ejecuciones Fiscales de la Tesorería Municipal                        | 05/01/1985 al 31/12/1985 |
| Secretario de despacho de la Tesorería Municipal                              | 01/04/1986 al 25/09/1986 |

3.- Acta de cierre de la investigación administrativa del proceso de reconstrucción parcial del expediente laboral del señor LUIS JESÚS BOTELLO GÓMEZ.<sup>9</sup>

Así las cosas, el despacho concluye que la prueba documental recaudada se encuentra acorde con lo decretado en audiencia inicial de 27 de octubre de 2021, sin que se deba entender que el cierre del periodo probatorio se encuentra condicionado a la firmeza de la Resolución N° 360 de 25 de agosto de 2022, como lo sostiene el recurrente.

En este orden de ideas, no hay lugar a reponer la providencia de 30 de septiembre de 2022, razón por la que se ordenará continuar con el trámite del proceso, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 118 del C. G. del P.<sup>10</sup>

Por lo expuesto el Despacho,

<sup>7</sup> Folio 175 a 180 Cd. Principal.

<sup>8</sup> Samai/Expediente Digital. Documento 76.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> **Ley 1564 de 2012, Artículo 118. Cómputo de términos.** (...) Cuando se interpongan recursos contra la providencia que concede el término, o del auto a partir de cuya notificación debe correr un término por ministerio de la ley, este se interrumpirá y comenzará a correr a partir del día siguiente al de la notificación del auto que resuelva el recurso.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de 30 de septiembre de 2022, a través del cual se dispuso el cierre del periodo probatorio, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada la presente decisión, por Secretaría córrase traslado a las partes y al agente del Ministerio Público, para los fines previstos en la providencia de 30 de septiembre de 2022.

**Firmado electrónicamente  
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO  
MAGISTRADA**

Se deja constancia que esta providencia fue firmada de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

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

Bogotá D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Auto NO. 515**

**Magistrada: PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

|             |   |
|-------------|---|
| PROCESO     | EJECUTIVO   |
| REFERENCIA: | 1100133350132017-00331-02                           |
| DEMANDANTE: | MARTHA CECILIA FORERO BERNAL                        |
| DEMANDADO   | ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES |
| ASUNTO:     | APELACIÓN AUTO QUE NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO        |
| DECISIÓN:   | REVOCA AUTO   |

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto y sustentado por la parte ejecutante contra el auto proferido el 18 de noviembre de 2021 por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual negó el mandamiento de pago solicitado por la señora **Martha Cecilia Forero Bernal** en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES.

**I. ANTECEDENTES**

La señora **Martha Cecilia Forero Bernal** interpuso demanda a través del medio de control ejecutivo con el fin de que se libere mandamiento de pago a su favor y en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES, por las siguientes sumas (fls. 1-2):

"A.- Por la suma de \$594.120.00, por concepto de reajuste pensional (11 días) y mesada adicional del mes de diciembre de 2.008;

B.- \$10.306.229.00, por concepto de reajuste pensional y mesada adicional correspondiente al año 2009;

C.- \$10.270.943.00 por concepto de reajuste pensional y mesada adicional, correspondiente al año 2010;

D.- \$5.044.053, por concepto de reajuste pensional y mesada adicional de junio, correspondiente a los meses de enero a 12 de julio del año 2011;

E.- \$3.357.123.00, por concepto de reajuste de mesadas causadas entre el 13 de julio y el 30 de diciembre de 2.011 y la mesada adicional de diciembre e intereses moratorios (artículo 177 del C.C.A.) después de la ejecutoria del fallo de 13 de julio de 2.011;

F.- \$10.024.748.00, por concepto de reajuste pensional y mesadas adicionales e intereses moratorios (artículo 177 del C.C.A.) después de la ejecutoria del fallo de 13 de julio de 2.011, correspondientes al año 2012;

G.- \$13.155.847.00, por concepto de reajuste pensional y mesadas adicionales e intereses moratorios (artículo 177 del C.C.A.) después de la ejecutoria del fallo de 13 de julio de 2.011, correspondientes al año 2013;

H.- \$17.070.049.00 por concepto de reajuste pensional y mesadas adicionales e intereses moratorios (artículo 177 del C.C.A.) después de la ejecutoria del fallo de 13 de julio de 2.011, correspondientes al año 2014;

I.- \$18.873.308.00, por concepto de reajuste pensional y mesadas adicionales e intereses moratorios (artículo 177 del C.C.A.) después de la ejecutoria del fallo de 13 de julio de 2.011, correspondientes al año 2015;

J.- \$24.123.395.00, por concepto de reajuste pensional y mesadas adicionales e intereses moratorios (artículo 177 del C.C.A.) después de la ejecutoria del fallo de 13 de julio de 2.011, correspondientes al año 2016;

K.- Por concepto de reajuste pensional y mesadas adicional de junio, correspondiente a los meses de enero a 12 de julio del año 2017;

L.- Por los reajustes pensionales y los intereses moratorios (artículo 177 del C.C.A.) que se causen a partir del 1º de junio de 2.017 y hasta cuando se cancelen efectivamente, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 431 del C.G.P. (artículo 306 C.P.A.C.A.);

M.- Por las costas del presente proceso.

En el momento procesal correspondiente a la liquidación del crédito, se cuantificará el valor total adeudado a la ejecutante por el reajuste de su pensión de jubilación, su indexación y los intereses moratorios (artículo 177 C.C.A. – artículo 192 y 195 del C.P.A.C.A.)”

Como sustentó señaló que mediante sentencia proferida a su favor el 15 de junio de 2011 por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, se ordenó reliquidar su pensión teniendo en cuenta el 75% del salario promedio devengado en el último año de servicios, esto es, entre el 19 de diciembre de 2007 al 18 de diciembre de 2008.

Adujo que mediante petición radicada el 21 de octubre de 2011 solicitó al entonces ISS el pago de la condena impuesta en el fallo reseñado. COLPENSIONES mediante la Resolución GNR 226588 de 27 de julio de 2015 dio cumplimiento parcial al fallo, toda vez que consignó \$24.797.568; sin embargo, una vez efectuada la reliquidación de la pensión, su indexación y el cálculo de intereses moratorios, la suma a cancelar corresponde arroja un saldo a favor de \$177.943.352.

## II. PROVIDENCIA APELADA

Mediante proveído de 18 de noviembre de 2021, el Juzgado Trece Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá indicó que de la revisión del título ejecutivo se lograba establecer que si bien en la parte resolutive se ordenó la reliquidación de la pensión teniendo en cuenta el 75% de los factores devengados en el último año de servicios, lo cierto es que en las consideraciones de la sentencia, el juzgado dispuso que el monto de la pensión debía comprender los factores sobre los cuales se efectuaron aportes. En tal medida incluyó en el IBL la asignación básica, prima de navidad,

prima de vacaciones, prima semestral de junio, prima de alimentación y prima semestral de diciembre. En relación con la bonificación por servicios prestados precisó que el título objeto de recaudo excluyó expresamente dicho emolumento.

Teniendo en cuenta esos parámetros, la juez de primera instancia indicó que el IBL se calculaba con la asignación básica, prima de navidad, prima de vacaciones, prima semestral de junio, prima semestral de diciembre y prima de alimentación. Frente a la reserva especial del ahorro añadió que a pesar de haber sido objeto de aportes a pensión, debía excluirse de la base de liquidación en atención a que en la certificación allegada en el proceso ordinario, no se indicó que sobre ese factor se efectuaron deducciones.

En esas condiciones estableció como monto de la primera mesada el valor de \$2.342.347; suma inferior a la calculada por la entidad demandada quien en cumplimiento de la orden judicial la determinó en \$2.604.301. Por lo tanto, negó el mandamiento de pago al establecer que no existían diferencias a favor de la demandante exigibles a través de la acción ejecutiva (fls. 90-95).

### **III. RECURSO DE APELACIÓN**

La parte ejecutante señaló que la juez de primera instancia omitió incluir varios factores a pesar de que en la resolutive se precisa de forma clara que la reliquidación de la pensión debe efectuarse tomando como base el promedio de lo devengado durante el último año de servicios.

De igual forma aseveró que el *a quo* no debió desconocer el valor de la asignación básica del mes de diciembre de 2008 ni excluir la reserva especial del ahorro, prima de servicios y bonificación por servicios prestados, dado que fueron devengados por la ejecutante en el último año de servicios.

Agregó que según lo considerado por el Consejo de Estado la reserva especial del ahorro o fomento al ahorro constituye factor salarial. También aseguró que en la sentencia objeto de recaudo se indicó que la bonificación por servicios prestados fue percibida en el último año; luego entonces debe incluirse en el IBL. En todo caso manifestó que a pesar de no haberse efectuados aportes a pensión frente alguna remuneración devengada por la ejecutante, la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES está en la obligación de deducir tales valores (fls. 97 vto.- 99)

### **IV. AUTO QUE CONCEDIÓ LA APELACIÓN**

Mediante auto de 6 de mayo de 2022, el Juzgado Trece Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante en contra del auto que negó mandamiento ejecutivo (CD, fl. 87, pp. 77-79)

## V. CONSIDERACIONES

### 1. Procedencia y competencia para resolver el recurso de apelación

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

En relación a la competencia para proferir la presente providencia, es menester remitirse a lo previsto en el artículo 125 del C. P. A. C. A.<sup>1</sup> (previa la modificación efectuada por la Ley 2080 de 2021, teniendo en cuenta que se trata de un recurso interpuesto antes de su entrada en vigencia), que dispone que las providencias que deciden el recurso de apelación contra autos que rechacen la demanda total o parcialmente son competencia de la Sala de Decisión.

### 2. Fundamento jurídico de la decisión

#### 2.1. El mandamiento ejecutivo

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

**“Artículo 430.** Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.

Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso.

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

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

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

Al respecto, el H. Consejo de Estado – Sección Segunda- Subsección A, en providencia del 1º de agosto de 2016<sup>2</sup>, señaló:

<sup>1</sup> **Artículo 125. De la expedición de providencias.** “Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia.

<sup>2</sup> Proferida con ponencia del consejero Dr. William Hernández Gómez, dentro del proceso con radicación número: 44001-23-

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

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

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

“En cuanto a la primera acción que debe surtir en este tipo de actuaciones judiciales, -generalmente la relacionada con el mandamiento ejecutivo-, el juez debe centrar su atención a establecer si: i) la demanda fue interpuesta en la jurisdicción correspondiente y ante el juez competente, ii) el término para la presentación de la demanda ante esta jurisdicción no ha vencido, y, iii) la demanda formulada por el ejecutante cumple con los requisitos mínimos señalados en la ley<sup>3</sup>.

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

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

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

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

En suma, el legislador autorizó al juez executor para que libre la orden de apremio como lo solicita la parte ejecutante o como lo considere legal, y por ende el operador

---

33-000-2013-00222-01(4038-14).

<sup>3</sup> Designación de las partes y sus representantes, pretensiones precisas y claras, hechos y omisiones, fundamentos de derecho de las pretensiones, pruebas, estimación razonada de la cuantía y lugar y dirección de las partes procesales para recibir las respectivas notificaciones.

judicial se encuentra facultado para valorar el material probatorio allegado con la demanda ejecutiva y establecer si hay lugar a librar la orden de apremio en los términos deprecados, o si por el contrario, se debe modificar por estimar que las pretensiones formuladas legalmente no son procedentes o son incongruentes con el título de recaudo que se hace valer.

A lo anterior, hay que agregar que el mandamiento de pago ha sido considerado como una orden provisional, toda vez que queda sujeto a las posibles modificaciones que surjan al momento de librar la orden de seguir adelante la ejecución (ya sea mediante auto o sentencia), que sí es definitiva.

A este punto, el Consejo de Estado - Sección Segunda, Subsección "B", en el auto proferido el 18 de mayo de 2017, con ponencia de la Consejera Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, refirió:

"La estructura del proceso ejecutivo, resulta sencilla pues se inicia con la orden de pago que profiere la autoridad judicial, que puede ser controvertida o no por el ejecutado. Si el demandado se opone a la ejecución, lo hará ya sea con la interposición del recurso de reposición para alegar la falta de requisitos formales del título o la falta de ciertos requisitos de la demanda o por la existencia de excepciones previas o también lo hará con la presentación de las excepciones de fondo. Así y dependiendo de que exista o no un cuestionamiento formal o de fondo respecto del título ejecutivo, se abrirá camino a dictar la orden de seguir adelante con la ejecución.

**El mandamiento ejecutivo, es una orden judicial provisional de cumplir perentoriamente con una obligación que reúna las condiciones de un título ejecutivo, esto es que sea expresa, clara, actualmente exigible** y que provenga del deudor<sup>4</sup>. La orden de seguir adelante con la ejecución ya sea que se adopte por auto o por sentencia, según se propongan o no mecanismos de defensa por el ejecutado, se constituye en una orden judicial definitiva...". (Negrilla fuera de texto).

## VI. CASO CONCRETO

**1.** La señora **Martha Cecilia Forero Bernal** interpuso demanda ejecutiva en la que solicitó se libre mandamiento de pago a su favor y en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES, por la suma de **i)** ciento setenta y siete millones novecientos cuarenta y tres mil trescientos cincuenta y dos pesos con veintinueve centavos (\$177.943.352,29) correspondiente a las diferencias pensionales que se causaron liquidadas hasta el 12 de julio de 2011 y los intereses moratorios generados hasta el 30 de junio de 2017, así como por **(ii)** las sumas correspondientes a las diferencias en las mesadas pensionales que haya lugar con posterioridad a la presentación de la demanda con sus respectivos intereses moratorios.

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

- Copia de la sentencia proferida el 15 de junio de 2011 por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Bogotá dentro del proceso instaurado por la señora **Martha Cecilia Forero Bernal** en contra del extinto Instituto de Seguros

---

<sup>4</sup> Artículo 422 C. G. P.

Sociales, en la cual se ordenó **(i)** reliquidar la pensión con el 75% de todo lo devengado en el último año de servicios debidamente indexados y **(ii)** dispuso efectuar los descuentos correspondientes a los aportes no efectuados sobre los emolumentos incluidos (CD, fl. 87, pp. 12-22).

- Constancia de ejecutoria de la sentencia de fecha 11 de julio de 2011 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bogotá, en la que se indica que esta quedó en firme el 27 de julio de 2011 (CD, fl. 87, p. 27).

- Copia de la petición radicada el 21 de octubre de 2011, en la cual solicitó al entonces Instituto de Seguros Sociales -ISS el cumplimiento del fallo judicial proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Bogotá del Circuito Judicial de Bogotá el 15 de junio de 2011.

- Copia de la Resolución GNR 226588 de 27 de julio de 2015 expedida por COLPENSIONES mediante la cual se da cumplimiento al fallo proferido a favor de la señora **Martha Cecilia Forero Bernal**, reliquidando su pensión de vejez en cuantía de \$2.604.301 efectiva a partir del 23 de junio de 2008. En el mismo acto se ordenó su indexación hasta el 2015 por valor de \$3.313.365; también se dispuso el pago del retroactivo e intereses por la suma de \$24.797.568 (fl. 8-12).

- Copia del certificado de factores salariales devengados por la señora **Martha Cecilia Forero Bernal** durante el último año comprendido entre el 19 de diciembre de 2007 y el 18 de diciembre de 2008, expedido por la Superintendencia Financiera. En ese documento se informa que durante el periodo en mención devengó los siguiente: **asignación básica, reserva, prima de alimentación, bonificación por servicios, prima de servicios, prima de vacaciones, bonificación por recreación, prima de navidad, prima semestral de junio y prima semestral de diciembre** (fl. 15).

- Oficio No. 20215161025981 de 8 de julio de 2021 expedido por la Subdirectora Técnica de Recursos Humanos (E) del Instituto de Desarrollo Urbano mediante el cual se aclaran los períodos de causación de las primas de vacaciones certificados en el último año de servicios y se allegan los actos administrativos a través de los cuales se reconocieron las vacaciones al ejecutante. (fl. 137-143)

**3.-** Tras verificar los requisitos formales del título, el *a quo* no presentó reparo alguno, así mismo señaló que el título de recaudo aportado contiene una obligación clara, expresa y exigible. No obstante, estimó tras revisar la liquidación realizada por la entidad, que se había dado cumplimiento a las órdenes judiciales y que no había pago pendiente por realizar, como quiera que incluso el monto de la pensión efectuado por COLPENSIONES era superior al calculado por la juez de primera instancia, quien incluyó la asignación básica, la prima de navidad, prima de vacaciones, prima semestral de junio, prima semestral de diciembre y prima de alimentación. En consecuencia, negó el mandamiento de pago solicitado.

**4.-** La parte ejecutante interpuso recurso de apelación contra dicha decisión, señalando como motivo de inconformidad que no se incluyeron todos los factores devengados en el último año de servicios, dado que la juez de primera instancia

excluyó la reserva especial del ahorro, la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados. De igual forma indicó que independiente de que se realizaran aportes o no, COLPENSIONES está en la obligación de deducir tales valores toda vez que así señala el título ejecutivo.

En ese sentido, insistió en que debía librarse el mandamiento de pago por las sumas señaladas en la demanda ejecutiva correspondiente a las diferencias pensionales causadas desde el mes de diciembre de 2008 hasta el 12 de julio de 2017, más los intereses moratorios liquidados conforme el artículo 177 del C.C.A.

**5.-** Así las cosas y para resolver el recurso de alzada, procede la Sala a aclarar los siguientes aspectos indispensables para determinar la obligación que se pretende ejecutar en esta oportunidad:

### **5.1. En relación con la orden judicial**

Mediante la sentencia proferida el 15 de junio de 2011, el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Bogotá dispuso:

“**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad parcial de la Resolución No. 030551 del 9 de julio de 2009 expedida por el Instituto de Seguros Sociales- Seccional Cundinamarca y D.C., mediante la cual se concedió una pensión de jubilación por aportes a la señora Martha Cecilia Forero Bernal, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 41.617.481, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad de la Resolución NO. 007259 del 18 de marzo de 2010 expedida por el Instituto de Seguros Sociales -Seccional Cundinamarca y D.C., mediante la cual se negó la reliquidación de la pensión por aportes de la señora Martha Cecilia Forero Bernal, y no se tomó el 75% del promedio devengado por la actora durante el último año de servicios, conforme se expuso.

**TERCERO:** Como consecuencia de las anteriores declaraciones ordénese al Instituto de Seguros Sociales -Seccional Cundinamarca y D.C. o quien haga sus veces, proceda a efectuar una nueva liquidación de la pensión por aportes de la señora Martha Cecilia Forero Bernal identificada con cédula de ciudadanía No. 41.617.481 de Bogotá, a partir de la fecha en que adquirió sus (sic) status jurídico, tomando como base en la nueva liquidación el 75% del ingreso base de liquidación (IBL) del promedio de lo devengado por la actora en el último año de servicios, incluyendo todos los factores de salario devengados durante el último año de servicios, debidamente indexados.

**CUARTO:** El Instituto de Seguros Sociales -Seccional Cundinamarca y D.C., o quien haga sus veces, deberá pagar a la demandante la diferencia que resulte entre la cantidad reliquidada y las sumas que ya le fueron canceladas a ésta por el mismo concepto.

**QUINTO:** En caso de no haberse pagado la totalidad de los aportes de ley y el Instituto de Seguros Sociales -Seccional Cundinamarca y D.C., o quien haga sus veces deberá efectuar los descuentos correspondientes por razón de los aportes no efectuados debidamente indexados al momento de pagarlas mesadas correspondientes. (...)

Ahora bien, la entidad ejecutada a través de la Resolución No. GNR 226588 de 22 de julio de 2015 dio cumplimiento al fallo y previa reliquidación de la pensión de la demandante, estableció que su cuantía equivalía para el 19 de diciembre de 2008, a la suma de dos millones seiscientos cuatro mil trescientos un mil pesos (\$2.604.301).

Por su parte, la señora **Martha Cecilia Forero Bernal** en la demanda ejecutiva considera que la cuantía de la pensión para el año 2008, debió ser de tres millones cuatrocientos diecinueve mil trescientos cuarenta pesos (\$3.419.340). Suma que determinó con la inclusión de la asignación básica, reserva especial del ahorro, prima semestral de junio, prima semestral de diciembre, prima de navidad, prima de vacaciones y prima de alimentación; devengados en el último año de servicios comprendido entre el 19 de diciembre de 2007 y el 18 de diciembre de 2008.

Luego entonces considera que COLPENSIONES le adeuda el capital derivado de la diferencia entre lo pagado y lo que se debió pagar desde el 18 de diciembre de 2007 hasta el 30 de junio de 2017 (según lo señalado en la liquidación allegada), más los intereses moratorios causados por el incumplimiento del fallo<sup>5</sup>.

Por su parte, la juez de primera instancia consideró que no existía diferencias por reconocer. Lo anterior en razón a que de acuerdo con la orden judicial la pensión debió calcularse con la **asignación básica, prima de navidad, prima de vacaciones, prima semestral de junio, prima semestral de diciembre y prima de alimentación**. De tal suerte que la cuantía de la primera mesada arrojó un valor de dos millones trescientos cuarenta y dos mil trescientos cuarenta y siete pesos (\$2.342.347); cuantía menor a la establecida por la entidad demandada.

Para efectos de resolver el recurso, es menester analizar el contenido del fallo cuyo recaudo se pretende. Al respecto, conviene señalar que conforme al contenido de la sentencia de 15 de junio de 2011, se observa en su parte resolutive la orden expresa de reliquidar la pensión por aportes de la señora **Martha Cecilia Forero Bernal** tomando como base “el 75% del ingreso base de liquidación (IBL) del promedio de lo devengado por la actora en el último año de servicios”. Sin embargo, una vez revisado el contenido del fallo, se verifica que en las consideraciones del fallo existen parámetros que determinan la forma como debe liquidarse la prestación aludida.

En efecto en la sentencia del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá se advirtió al entonces ISS que debió incluir en la liquidación los factores devengados por la demandante en el último año de servicios, siempre y cuando hubiera realizado aportes. Factores que a renglón seguido enlistó como asignación, básica, bonificación por servicios prestados, prima de navidad, prima de vacaciones, prima semestral de junio, prima de alimentación y prima semestral de diciembre. Lo anterior se evidencia del siguiente aparte:

“Por lo anterior, el Instituto del Seguro Social debió incluir en la liquidación de la pensión de la actora, todos los factores devengados por la señora Martha Cecilia Forero Bernal devengados durante su ultimo año de servicios sobre los cuales se le descontó para aportes a pensiones.

En el proceso quedo acreditado que la actora durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2008 de diciembre de 2008, asignación básica,

---

<sup>5</sup> Retroactivo: \$26.175.355  
Diferencias desde la ejecutoria hasta el 30/07/2011: \$86.112.186,39  
Intereses desde la ejecutoria hasta el 30/07/2011: \$99.408.708,13

bonificación servicios prestados, prima de navidad, prima de vacaciones, prima semestral junio, prima de alimentación, prima semestral diciembre, sobre todos ellos le fue descontado el aporte correspondiente a pensiones (fl. 135), por lo que era deber de la entidad incluirlos en el ingreso base de liquidación.

Así mismo, frente a la bonificación por servicios prestados expresamente la excluyó bajo el tenor que a continuación se transcribe:

“En cuanto a la bonificación por servicios este Despacho se permite señalar que dicha bonificación no constituye factor salarial para efectos prestacionales por lo cual no puede accederse en este aspecto a la petición del demandante”.

En ese orden, la sala considera que de acuerdo al contenido íntegro del título ejecutivo, la pensión de la señora **Martha Cecilia Forero Bernal** debe reliquidarse con los factores devengados en el último año de servicios, siempre y cuando se hayan realizado aportes; con excepción de la bonificación por servicios prestados, dado que no fue incluida en el IBL por expresa consideración del juez de instancia.

Así las cosas, en principio los factores a incluir en el ingreso base de liquidación de la pensión de la ejecutante corresponden a la **asignación básica, prima de navidad, prima de vacaciones, prima semestral junio, prima semestral diciembre y prima de alimentación.**

Es del caso resaltar que en el auto apelado tampoco se tuvo en cuenta como factor salarial la **reserva especial del ahorro**, en razón a que según certificación allegada en el proceso ordinario dicho emolumento no fue objeto de aportes a pensión. Consideración que no se comparte, en atención a que según constancia de 23 de noviembre de 2016, la Superintendencia Financiera informa que la señora **Martha Cecilia Forero Bernal** efectuó cotizaciones al sistema de seguridad social integral, sobre la remuneración denominada “reserva” (fl. 14); de tal suerte que contrario a lo señalado por el *a quo*, debe incluirse como factor de salario pues según el título, la única condición para integrar el IBL de la pensión de la ejecutante es el pago de aportes.

Adicionalmente en virtud de lo dispuesto en el artículo 430 del CGP el juez puede librar mandamiento ejecutivo en lo que considere legal; tal y como ocurre en esta oportunidad al considerar que la reserva especial del ahorro debe incluirse como factor de salario atendiendo lo señalado por el Consejo de Estado en sentencia 12 de septiembre de 2022<sup>6</sup>, en donde precisó que “se debe tener en cuenta la Reserva Especial del Ahorro como factor salarial para efectos de la liquidación pensional”.

Así las cosas, colige la sala que la orden judicial consiste en ordenar la reliquidación de la pensión de la demandante con los factores que devengó en el último año de servicios, siempre y cuando hayan realizados aportes; los cuales corresponden a la **asignación básica, reserva especial del ahorro, prima de navidad, prima de vacaciones, prima semestral junio, prima semestral diciembre y prima de alimentación.**

---

<sup>6</sup> C.E., Sec. Segunda. Sent. 76001233300020140094401 (3880-2021), sep. 12/2022. M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

Bajo esas consideraciones, la primera mesada establecida por la juez de primera debe modificarse en el sentido de incluir como factor de salario la reserva especial de ahorro<sup>7</sup>. No obstante, será desestimado el argumento relacionado con la inclusión de la bonificación por servicios prestados, en atención a que como se indicó líneas arriba, fue excluida expresamente. Frente a la prima de servicios no fue solicitada en la demanda ejecutiva ni tampoco, tanto el título ejecutivo como las certificaciones aportadas, dan cuenta que sobre ese emolumento se realizaron cotizaciones.

Resuelto lo anterior, debe analizarse si efectivamente existen diferencias entre el monto de la pensión que determinó COLPENSIONES y la que pretende la ejecutante en esta oportunidad. En este punto conviene recordar el concepto de devengar, respecto del cual el H. Consejo de Estado puntualizó que tiene una connotación jurídica y hace referencia a la adquisición de un derecho a alguna retribución por razón del trabajo. Ese concepto, ha sido claramente diferenciado del de percibir, que constituye más bien un concepto de hecho, circunscrito a recibir un pago<sup>8</sup>.

## 5.2. El certificado de salarios

A folio 15 del expediente, reposa el certificado de sueldos y factores salariales de la demandante, durante el periodo comprendido entre 19 de diciembre de 2007 y el 18 de diciembre de 2008, en el cual se registra:

| Años   | Asignación Básica | Reserva      | Prima Aliment. | Bonif. por Servicios | Prima Servicios | Prima Vacaciones | Bonif. Recreac. | Prima Navidad | Prima Semestral Junio | Prima Semestral Diciembre |
|--------|-------------------|--------------|----------------|----------------------|-----------------|------------------|-----------------|---------------|-----------------------|---------------------------|
| dic-07 | \$793.491         | \$515.769    | \$15.467       |                      |                 |                  |                 | \$304.599     |                       | \$226.508                 |
| ene-08 | \$2.096.602       | \$1.362.791  | \$20.300       |                      |                 |                  |                 |               |                       |                           |
| feb-08 | \$2.096.602       | \$1.362.791  | \$29.000       |                      |                 |                  |                 |               |                       |                           |
| mar-08 | \$2.096.602       | \$1.362.791  | \$29.000       | \$1.210.788          |                 |                  |                 |               |                       |                           |
| abr-08 | \$2.096.602       | \$1.362.791  | \$22.233       |                      |                 |                  |                 |               |                       |                           |
| may-08 | \$2.096.602       | \$1.362.791  | \$13.533       |                      |                 |                  |                 |               |                       |                           |
| jun-08 | \$2.096.602       | \$1.362.791  | \$29.000       |                      |                 |                  |                 |               |                       |                           |
| jul-08 | \$2.096.602       | \$1.362.791  | \$29.000       |                      | \$1.780.146     |                  |                 |               | \$3.589.292           |                           |
| ago-08 | \$2.096.602       | \$1.362.791  | \$29.000       |                      |                 |                  |                 |               |                       |                           |
| sep-08 | \$2.096.602       | \$1.362.791  | \$29.000       |                      |                 |                  |                 |               |                       |                           |
| oct-08 | \$2.096.602       | \$1.362.791  | \$29.000       |                      |                 | \$1.854.319      | \$230.626       |               |                       |                           |
| nov-08 | \$2.096.602       | \$1.362.791  | \$25.133       |                      |                 |                  |                 |               |                       |                           |
| dic-08 | \$1.257.961       | \$817.675    | \$ -           |                      |                 |                  |                 | \$3.541.234   |                       | \$3.350.006               |
|        | \$25.114.074      | \$16.324.145 | \$299.666      | \$1.210.788          | \$1.780.146     | \$1.854.319      | \$230.626       | \$3.845.833   | \$3.589.292           | \$3.576.514               |

## 5.3. La liquidación de la mesada pensional

Ahora bien, en aras de establecer si le asiste razón al ejecutante, se procede a determinar la mesada pensional de la demandante y si de esta, resulta alguna diferencia con la establecida con la entidad ejecutada. Para tales efectos, se aclara

<sup>7</sup> Además de la asignación básica, prima de navidad, prima de vacaciones, prima semestral junio, prima semestral diciembre y prima de alimentación.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. CP. Ignacio Reyes Posada. Rad. 2527. Junio 7 de 1980

que tal monto debe establecerse a partir del salario promedio devengado y causado en el último año de servicios, en la medida que existen remuneraciones que se pagan de forma anual; luego entonces los valores a tener en cuenta son los siguientes:

| <b>PRIMERA MESADA DICIEMBRE 2008</b> |                     |
|--------------------------------------|---------------------|
| Asignación básica                    | \$25.114.074        |
| Reserva especial del ahorro          | \$16.324.148        |
| prima de alimentación                | \$299.666           |
| Prima de vacaciones                  | \$1.854.319         |
| Prima de navidad                     | \$3.845.833         |
| Prima semestral junio                | \$3.589.282         |
| Prima semestral diciembre            | \$3.576.514         |
| <b>Total 12 meses</b>                | <b>\$54.603.836</b> |
| Dividido entre 12                    | \$4.550.320         |
| <b>75%</b>                           | <b>\$3.412.740</b>  |

Así las cosas, teniendo en cuenta que COLPENSIONES determinó la mesada pensional en dos millones trescientos cuarenta y dos mil trescientos cuarenta y siete pesos (\$2.342.347), para la sala resulta una diferencia en favor de la demandante ya que la cuantía de la prestación conforme al título ejecutivo corresponde a tres millones cuatrocientos doce mil setecientos cuarenta pesos (\$3.412.740) bajo los siguientes parámetros:

**(i)** La **asignación básica, la reserva especial del ahorro y la prima de alimentación** deben calcularse teniendo en cuenta la totalidad de lo cancelado por tales conceptos entre el 19 de diciembre de 2007 y el 18 de diciembre de 2008, advirtiendo que respecto del mes de diciembre de 2007 están certificados la proporción.

**(ii)** La **prima de vacaciones y prima semestral de junio** al ser una retribución que se canceló durante el periodo del 19 de diciembre de 2007 al 18 de diciembre de 2008 se calcula en una doceava parte sobre **\$1.854.319** y **\$3.589.282**, respectivamente.

**(iii)** Frente a la **prima de navidad**, su valor debe establecerse con lo reconocido de forma proporcional en diciembre de 2007 (\$304.599), más la suma pagada en el año 2008 que corresponde a \$3.541.234; para luego determinar su inclusión en el IBL en una doceava parte.

**(iv)** En el mismo sentido **la prima semestral de diciembre** se calcula con el valor proporcional pagado en diciembre de 2007 (\$226.508) y lo cancelado al momento de su retiro (\$3.350.006), para sobre ese monto total; tomar la doceava parte.

## 6. Conclusión

Bajo las consideraciones que preceden, la Sala revocará el auto de 18 de noviembre de 2021 y en su lugar, ordenará al juzgado de primera instancia librar mandamiento de pago, en donde, para determinar la primera mesada deberá incluir en el IBL la **asignación básica, reserva especial del ahorro, prima de navidad, prima de**

**vacaciones, prima semestral junio, prima semestral diciembre y prima de alimentación** devengados por la demandante en el último año de servicios y sobre los cuales se efectuaron aportes. El cálculo de la primera mesada debe determinarse conforme a los parámetros establecidos en este auto.

Es del caso señalar que en esta providencia no realiza estudio acerca del pago de las diferencias y de los intereses moratorios a reconocer, en atención a que de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional sentencia SU-041 de 2018 realizar tal estudio “desconoce el principio de autonomía judicial del funcionario cuya actuación se revisa, puesto que vacía sus competencias en asuntos sobre los cuales mantiene un margen de decisión trascendental para el proceso y para el ejercicio de los derechos fundamentales de defensa y de contradicción del ejecutado como garantía del contenido esencial del debido proceso”.

## **7. Costas**

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, remisión que hoy debe entenderse realizada al Código General del Proceso - CGP-.

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

En consecuencia, como el recurso de apelación se resolvió de forma favorablemente, no hay lugar a condenar en costas al recurrente. Adicionalmente, por cuanto no se ha trabado la relación jurídica procesal las agencias en derecho no se han causado.

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

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto proferido el 18 de noviembre de 2018, por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual negó el mandamiento de pago solicitado en la demanda ejecutiva interpuesta por la señora **Martha Cecilia Forero Bernal** en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES. En su lugar se dispone:

“Librar mandamiento de pago, en donde, para determinar la primera mesada deberá incluir en el IBL la **asignación básica, reserva especial del ahorro, prima de navidad, prima de vacaciones, prima semestral junio, prima semestral diciembre y prima de alimentación** devengados por la demandante en el último año de servicios y sobre los cuales se efectuaron

aportes. El cálculo de la primera mesada debe determinarse conforme a los parámetros establecidos en este auto”.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**TERCERO:** En firme esta providencia, previo registro por el sistema “SAMAI”, por Secretaría devuélvase el expediente al Despacho Judicial de origen para lo de su competencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado electrónicamente**  
**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada

**Firmado electrónicamente**  
**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**  
Magistrado

**Firmado electrónicamente**  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**NOTA:** Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.



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

Bogotá D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Auto N° 491**

**MAGISTRADA: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

|                       |  |
|-----------------------|--|
| MECANISMO DE CONTROL: | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LESIVIDAD           |
| REFERENCIA:           | 110013335025-2022-00330-01                                   |
| DEMANDANTE:           | ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES          |
| DEMANDADO:            | MORGAN MARCELIANO SANDOVAL                                   |
| ASUNTO:               | RECHAZA DEMANDA POR ACTOS NO SUCEPTIBLES DE CONTROL JUDICIAL |
| RESUELVE:             | REVOCA   |

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la entidad demandante contra el auto de 12 de septiembre de 2022, proferido por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual **rechazó la demanda por acusar actos no susceptibles de control judicial**.

## I. ANTECEDENTES

### 1. De las pretensiones de la demanda

La **Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones–**, por medio de apoderado judicial, presentó demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en la modalidad de lesividad, contra el señor **Morgan Marcelino Sandoval**, en la que pretende se efectúen las siguientes declaraciones y condenas:

“1. Que se declare la Nulidad de la **Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997**, mediante la cual Colpensiones **reconoció una pensión de vejez** al señor SANDOVAL BARRERO MORGAN MARCELIANO, **efectiva a partir del 13 de febrero de 1997** por valor de \$172.005, **por ser dicho reconocimiento contrario a derecho**.

2. Que se declare la nulidad de la **Resolución No. 9986 del 21 de junio de 2010**, mediante la cual, el Instituto de los Seguros Sociales hoy Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, **acató la sentencia emitida por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla del 13 de marzo de 2009**, en el sentido de **conceder incrementos pensionales del 14% por persona** a cargo al señor SANDOVAL BARRERO MORGAN MARCELIANO, efectiva a partir del 1 de julio de 2010.

3. Que se declare la nulidad de la **Resolución No. 00016619 del 09 de noviembre de 2010**, mediante la cual, el Instituto de los Seguros Sociales hoy Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, modificó la Resolución No. 9986 del 21 de junio

de 2010, en el sentido de **reconocer retroactivo pensional desde el 1 de febrero de 2010 hasta el 30 de junio de 2010** en favor del señor SANDOVAL BARRERO MORGAN MARCELIANO

4. A título de restablecimiento del derecho, se ORDENE al señor MORGAN MARCELIANO SANDOVAL BARRERO, **REINTEGRAR la devolución de lo pagado por el ISS** hoy Colpensiones por concepto del **reconocimiento y pago de una pensión de invalidez y posteriormente pensión de sobreviviente, a título de mesadas, retroactivo y aportes en salud**, desde su ingreso a nomina hasta que cese su pago en virtud de la nulidad.

5. Se ordene la INDEXACIÓN de las sumas reconocidas a favor de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES–, y al pago de intereses a los que hubiere lugar, como consecuencia de los pagos realizados en virtud del reconocimiento pensional de la demandada.

6. Que se condene en costas a la demandada”.

## 2. Supuestos Fácticos

Para una mejor comprensión del asunto, a continuación, se ilustra la situación fáctica planteada por Colpensiones en el escrito de la demanda:

Colpensiones manifestó que el señor **Morgan Marcelino Sandoval** recibe dos pensiones de vejez: una reconocida por la extinta **Empresa Puertos de Colombia** –Colpuertos- y la otra, por el **Instituto de Seguros Sociales- ISS** (hoy Colpensiones), las cuales son incompatibles, puesto que ambas involucran un mismo periodo y cubren un mismo riesgo.

En vista de que el reconocimiento de la segunda pensión de vejez vulnera de forma directa el artículo 128 de la Constitución Política y el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, Colpensiones solicita la nulidad de sus propios actos, estos son: **(i)** la Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997, mediante la cual se reconoció una pensión de vejez al demandado; **(ii)** la Resolución No. 9986 del 21 de junio de 2010, que en cumplimiento a una orden judicial, le reconoció un incremento pensional del 14% por su cónyuge a cargo a partir del 1 de julio de 2010; y **(iii)** la Resolución No. 00016619 del 9 de noviembre de 2010, que modificó la resolución anterior y le reconoció el pago de un retroactivo por los incrementos pensionales desde el 1 de febrero de 2010 hasta el 30 de junio de 2010.

Respecto a la primera pensión, manifestó que le fue otorgada al demandado por Colpuertos mediante la **Resolución No. 042540 del 8 de junio de 1990**, en virtud a una convención colectiva vigente a la fecha de retiro del servicio, **efectiva a partir del 13 de febrero de 1987** en cuantía de \$20.509 con ocasión a los servicios prestados por el señor Sandoval al Terminal Marítimo de Cartagena desde el 25 de junio de 1954 hasta el 6 de febrero de 1976, por un tiempo de 21 años, 7 meses y 12 días.

Luego de dicho reconocimiento, el demandado se vinculó laboralmente con dos empleadores del sector privado y con el Instituto Nacional de Transporte, desde el 15 de noviembre de 1982 al 15 de noviembre de 1993, por espacio de 11 años percibiendo en forma simultánea pensión y sueldo, ambos provenientes de recursos públicos del nivel nacional.

Respecto a la segunda pensión manifestó que el ISS mediante la **Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997 (acto demandado)**, le reconoció al señor Sandoval una pensión de vejez **efectiva a partir del 13 de febrero de 1997** por valor de \$172.005,

teniendo en cuenta lo previsto en el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 758 de 1990. La liquidación se basó en: 623 semanas cotizadas, un IBL de \$311.490 y los siguientes tiempos cotizados: Choochotax Ltda del 30/12/1977 al 15/07/1978; Distribuidoras Unidas S.A. del 19/07/1980 al 30/09/1980; Construcc. Protexa SA de CV del 25/05/1982 al 02/08/1982 y tiempos públicos con el Instituto Nacional de Transporte del 15/11/1982 al 15/11/1993.

Mediante la **Resolución No. 0286 de 6 de enero de 1998 expedida por el ISS**, se resolvieron los recursos interpuestos por el señor Sandoval y se confirmaron las Resoluciones No. 001176 del 22 de marzo de 1997 y la No. 02602 del 19 de agosto de 1997, agotando así la vía gubernativa.

A través la **Resolución No. 9986 del 21 de junio de 2010 (acto demandado)**, el ISS **acató la sentencia emitida el 13 de marzo de 2009**, por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla, reconociendo unos **incrementos pensionales del 14%** por la cónyuge a cargo del señor Sandoval, efectiva a partir del 1 de julio de 2010.

En la **Resolución No. 00016619 del 9 de noviembre de 2010 (acto demandado)**, el ISS modificó la anterior decisión, reconociéndole al demandado un retroactivo pensional desde el 1 de febrero de 2010 hasta el 30 de junio de 2010.

En 2018, el señor Sandoval solicitó la reliquidación de su pensión de vejez, petición que fue denegada a través de la **Resolución SUB 300783 del 20 de noviembre de 2018**, la cual fue recurrida y finalmente, confirmada la negativa en la **Resolución DIR 21896 del 20 de diciembre de 2018**.

Luego de analizar nuevamente el caso del señor Sandoval, Colpensiones determinó una incompatibilidad entre la pensión reconocida por esa entidad y la reconocida por la Colpuertos (hoy UGPP). En consecuencia, emitió el **auto de pruebas APSUB 1193 del 12 de mayo de 2022**, por medio del cual solicitó al demandado el consentimiento para revocar **las Resoluciones No. 01176 del 22 de marzo de 1997, No. 9986 del 21 de junio de 2010, No. 00016619 del 9 de noviembre de 2010**.

Finalmente, Colpensiones manifestó que, una vez revisada la base de datos de la entidad, el demandado se encuentra en estado activo recibiendo una mesada pensional para el 2022 de \$1.000.000.

## II. LA PROVIDENCIA APELADA

Mediante auto de 12 de septiembre de 2022, el Juez Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, **rechazó la demanda por considerar que los actos administrativos acusados son de ejecución y por lo tanto no son susceptibles de control judicial**.

Señaló que si bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional han sido uniforme en indicar que los actos administrativos de ejecución de una sentencia no son susceptibles de control jurisdiccional; lo cierto es que, las mismas Corporaciones han establecido que de manera excepcional es procedente ejercer control de legalidad frente a dichos actos de ejecución, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando aquellos actos exceden, parcial o totalmente lo

dispuesto en la sentencia, creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica diferente a la inicial. En tal eventualidad se genera un acto administrativo susceptible de control jurisdiccional.

Precisó que dicha excepción no se evidencia en el presente caso, puesto que Colpensiones no señaló que los actos acusados fueron expedidos contrario a lo señalado en la sentencia que les dio origen o que no se acató en debida forma la orden judicial, circunstancias que harían procedente el medio de control incoado. La entidad demandante se limitó a señalar razones de hecho y de derecho respecto del derecho pensional, el cual ya fue debatido en sede judicial. En consecuencia, lo procedente es rechazar la demanda.

### **III. EL RECURSO DE APELACIÓN**

Colpensiones solicitó se revoque el auto que rechazó la demanda con base en los siguientes argumentos:

Afirmó que no es acertado el argumento del a quo consistente en que la Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997, mediante la cual Colpensiones reconoció una pensión de vejez al demandado, es un acto de ejecución. Al respecto, advirtió que dicho acto no fue expedido en cumplimiento de una orden judicial, sino de una solicitud efectuada por el beneficiario.

Agregó que, al declararse la nulidad del acto lesivo principal, es decir, de la Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997, por sustracción de materia todos los demás actos, las Resoluciones No. 9986 del 21 de junio de 2010 y No. 00016619 del 09 de noviembre de 2010, desaparecen del ordenamiento jurídico.

Así pues, reiteró que el reconocimiento pensional no fue producto de decisión judicial alguna, ni siquiera en cumplimiento de un fallo de tutela, y siendo el derecho principal, todo lo demás que de dicho reconocimiento se derive es totalmente accesorio, como lo son los incrementos pensionales que no son definitivos y solo dura mientras se mantengan las circunstancias que le dieron origen, sin que sea necesario solicitar su respectiva nulidad.

### **IV. AUTO QUE CONCEDIÓ EL RECURSO DE APELACIÓN**

El juzgado de conocimiento mediante auto de 10 de septiembre de 2022, concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo. En consecuencia, dispuso remitir el proceso a esta Corporación.

### **V. CONSIDERACIONES**

#### **1. Procedencia y trámite del recurso de apelación**

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

## 2. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala determinar, si los actos administrativos demandados por Colpensiones: **(i)** la Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997, mediante la cual se reconoció una pensión de vejez al demandado; **(ii)** la Resolución No. 9986 del 21 de junio de 2010, que reconoció unos incrementos pensionales en cumplimiento a una orden judicial; y **(iii)** la Resolución No. 00016619 del 09 de noviembre de 2010, que modificó la resolución anterior y le reconoció el pago de un retroactivo son susceptibles de control judicial. En caso afirmativo, habrá que establecer si es procedente el rechazo de la demanda en virtud del numeral 3 del artículo 169 del CPACA.

## 3. Marco legal y jurisprudencial

### 3.1. Rechazo de la demanda

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

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

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

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

### 3.2. Actos enjuiciables ante esta jurisdicción

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

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

administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado.

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

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

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

Así lo señaló el Consejo de Estado, en la sentencia de 13 de agosto de 2020<sup>1</sup>:

(...)excepcionalmente los actos de ejecución pueden ser objeto de control judicial en los siguientes casos<sup>6</sup>: [...] cuando [e]stos i) se apartan de la decisión judicial, ii) se abstienen de dar cumplimiento a la misma, **iii) se introducen modificaciones sustanciales al acto administrativo o a la sentencia judicial que se pretenda ejecutar y/o iv) se presentan circunstancias que afectan la competencia de la entidad demandada o condenada. Lo anterior por cuanto en el caso de presentarse cualquiera de los eventos atrás enumerados, se altera, adiciona, modifica o suprime la voluntad real de la administración de justicia y se genera una nueva situación jurídica para el administrado, susceptible de control de legalidad (destacado no es del texto).**

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

---

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

#### 4. Pruebas relevantes respecto a los actos administrativos demandados <sup>2</sup> :

- **Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997 (acto demandado)**, emitida por la jefe del Departamento de Atención al Pensionado del ISS, mediante la cual le reconoció al señor Sandoval Barrero una pensión de vejez **efectiva a partir del 13 de febrero de 1997** por valor de \$172.005 según lo previsto en el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 758 de 1990. Se le tuvieron en cuenta 623 semanas cotizadas, un IBL de \$311.490 y los siguientes tiempos: Choochotax Ltda del 30/12/1977 al 15/07/1978; Distribuidoras Unidas S.A. del 19/07/1980 al 30/09/1980; Construcc. Protexa SA de CV del 25/05/1982 al 02/08/1982 y tiempos públicos con el Instituto Nacional de Transporte del 15/11/1982 al 15/11/1993. (Folios 106 archivo digital No. 03)

- **Fallo de primera instancia del 13 de marzo de 2009**, proferido por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla en el proceso ordinario laboral No. 2008-0160, mediante el cual se le reconoció al señor Sandoval Barrero unos incrementos pensionales del 14% por su esposa a cargo a partir de febrero de 2004. (Folios 156-164 archivo digital No. 03)

-**Fallo de segunda instancia de 30 de octubre de 2009**, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, mediante el cual confirmó la sentencia de primera instancia. (Folios 165-173 archivo digital No. 03)

-**Auto de 10 de febrero de 2010 Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla** mediante el cual se **libra mandamiento de pago** en favor del señor Sandoval Barrero y a cargo del ISS por la suma de \$6'694.536. (Folios 123-126 archivo digital No. 03).

- **Resolución No. 9986 del 21 de junio de 2010 (acto demandado)**, expedida por la jefe del Departamento de Atención al Pensionado del ISS, mediante la cual la entidad **acató la sentencia emitida el 13 de marzo de 2009**, por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla, reconociéndole al señor Sandoval Barrero **unos incrementos pensionales del 14%** por la cónyuge a cargo, efectivos a partir del 1 de julio de 2010. (Folios 107-109 archivo digital No. 03)

- En la **Resolución No. 00016619 del 9 de noviembre de 2010 (acto demandado)**, emitida por la jefe del Departamento de atención al pensionado del ISS, se modificó la Resolución No. 9986 del 21 de junio de 2010, reconociéndole al señor Sandoval Barrero un retroactivo por los incrementos pensionales desde el 1 de febrero de 2010 hasta el 30 de junio de 2010. (Folios 110-112- archivo digital No. 03)

-**Resolución SUB 300783 del 20 de noviembre de 2018**, proferida por Colpensiones, en la que negó una solicitud de reliquidación de la pensión de vejez presentada por el señor Sandoval Barrero. (Folios 2-10 archivo digital No. 03)

- **Resolución SUB 325464 del 17 de diciembre de 2018**, emitida por Colpensiones en la que resolvió un recurso de reposición interpuesto por el señor Sandoval Barrero en contra de la anterior Resolución de 20 de noviembre de 2018. En este acto se confirmó

---

<sup>2</sup> Archivo Digital No. 3- Anexos

la resolución recurrida en todas y cada una de sus partes. (Folios 11-17 archivo digital No. 03)

- **Resolución DIR 21896 del 20 de diciembre de 2018** expedida por Colpensiones, en la que se resolvió un recurso de apelación interpuesto por el señor Sandoval Barrero en contra la resolución de 20 de noviembre de 2018, confirmándola en su totalidad. (Folios 18-22 archivo digital No. 03)

- **Auto de prueba APSUB 1193 del 12 de mayo de 2022**, por medio del cual solicitó al señor Sandoval Barrero el consentimiento para revocar **las Resoluciones No. 001176 del 22 de marzo de 1997, No. 9986 del 21 de junio de 2010, No. 00016619 del 09 de noviembre de 2010**, argumentando **una incompatibilidad pensional** con la prestación reconocida por Colpuertos a través de resolución No. 042540 del 8 de junio de 1990. (Folios 24-29 archivo digital No. 03)

- **Resolución SUB179199 de 7 de julio de 2022**, emitida por el subdirector de Determinación de Colpensiones en la cual se solicita a la Dirección de Procesos Judiciales, evaluar la posibilidad de iniciar el medio de control de nulidad y restablecimiento en la modalidad de lesividad. (Folios 30-37 archivo digital No. 03)

## 5. Caso Concreto

En el caso bajo estudio, Colpensiones, mediante el mecanismo de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, solicita se declare la nulidad de sus propios actos: **(i)** la Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997, mediante la cual le reconoció una pensión de vejez al señor **Morgan Marcelino Sandoval Barrero**; **(ii)** la Resolución No. 9986 del 21 de junio de 2010, que en cumplimiento a un fallo judicial, le reconoció unos incrementos pensionales del 14% a partir del 1 de julio de 2010; y **(iii)** la Resolución No. 00016619 del 09 de noviembre de 2010, que modificó la anterior decisión y le reconoció el pago de un retroactivo por los incrementos pensionales desde el 1 de febrero de 2010 hasta el 30 de junio de 2010.

Como consecuencia de lo anterior y a título del restablecimiento del derecho, Colpensiones solicita se ordene al señor Sandoval Barrero reintegrar las mesadas pensionales, retroactivo y aportes a salud cancelados a su favor, en la medida que la pensión reconocida por dicha entidad mediante la **Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997**, es incompatible con la pensión de vejez que ya le había sido reconocida por la extinta Empresa Colpuertos de Colombia mediante la **Resolución No. 042540 del 8 de junio de 1990**.

El a quo, mediante el auto de 12 de septiembre de 2022, rechazó de plano la demanda al considerar que los actos demandados son de ejecución y no crearon una situación jurídica nueva al demandado que permita que sean controvertidos de manera excepcional antes esta jurisdicción.

Por su parte, Colpensiones solicitó sea revocada la anterior decisión en la medida que los actos acusados son susceptibles de control judicial. Precisó que la Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997, mediante la cual se reconoció al demandado la pensión de vejez, es el acto lesivo principal, el cual fue expedido en respuesta a una solicitud presentada por el señor Sandoval y no en cumplimiento a una sentencia, como

equivocadamente lo afirmó el a quo. Agregó que, al declararse la nulidad del acto principal las demás resoluciones demandadas correrían la misma suerte.

Así las cosas, cabe recordar que el artículo 97 del CPACA reguló lo referente a la revocación de actos de carácter particular y concreto expedidos por las entidades de orden público, en los siguientes términos:

“ Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa. Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”

De acuerdo con el contenido de la referida norma, la administración no puede revocar un acto administrativo de contenido particular y concreto sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular del derecho, en la medida que dichos actos crean, modifican o reconocen derechos de naturaleza individual. De esta manera, si el titular del derecho no otorga su consentimiento para revocar el acto administrativo, corresponde a la respectiva entidad acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad), para que mediante una decisión judicial se declare su nulidad.

Así las cosas, en el presente caso tenemos que Colpensiones pretende la nulidad de sus propios actos administrativos relacionados con la pensión de vejez reconocida al señor Sandoval Barrero, debido a que aquella es contraria a derecho, ya que vulnera de forma directa el artículo 128 de la Constitución Política y el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, esto es, nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público.

Sostuvo que la pensión de vejez reconocida por la entidad (**Colpensiones**) mediante la **Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997**, es incompatible con la pensión reconocida por **Colpuertos de Colombia mediante la Resolución No. 042540 del 8 de junio de 1990** efectiva a partir del 13 de febrero de 1987 en cuantía de \$20.509.93, toda vez que ambas pensiones tuvieron en cuenta un mismo periodo, esto es, los tiempos públicos que el demandado cotizó con el Instituto Nacional de Transporte del 15/11/1982 al 15/11/1993.

En efecto, Colpensiones manifestó que el 13 de febrero de 1997, fecha en que se hizo efectiva la pensión reconocida por esta entidad, el demandado contaba con la edad de 60 años, sin embargo, no contaba con las quinientas (500) semanas de cotización pagadas durante los últimos veinte (20) años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas. Así que asegura que es necesario descontar las semanas cotizadas con la

entidad pública Instituto Nacional de Transporte. Por lo tanto, Colpensiones no debió reconocerle la pensión de vejez ya que no se cumplen con los presupuestos mínimos de semanas cotizadas.

En vista de lo anterior, Colpensiones, mediante el **auto de prueba APSUB 1193 del 12 de mayo de 2022**, solicitó al demandado el consentimiento para revocar **las Resoluciones No. 001176 del 22 de marzo de 1997, No. 9986 del 21 de junio de 2010, No. 00016619 del 09 de noviembre de 2010**, argumentando **una incompatibilidad** entre la pensión de vejez reconocida por la Colpuertos de Colombia (hoy UGPP) y la reconocida por el ISS (hoy Colpensiones), pues ambas involucran un mismo periodo y cubren un mismo riesgo.

Ahora bien, de acuerdo con los antecedentes administrativos que obran en el expediente se encuentra que el demandado guardó silencio respecto a la solicitud de revocatoria de los referidos actos.

Así las cosas, para resolver el problema jurídico, la Sala analizará si los actos enjuiciados: **(i)** la Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997, mediante la cual se reconoció una pensión de vejez al demandado; **(ii)** la Resolución No. 9986 del 21 de junio de 2010, que en cumplimiento a una orden judicial, le reconoció al demandado unos incrementos pensionales del 14% por su cónyuge a cargo desde el 1 de julio de 2010; y **(iii)** la Resolución No. 00016619 del 09 de noviembre de 2010, que modificó la resolución anterior y le reconoció el pago de un retroactivo al demandado desde el 1 de febrero de 2010 hasta el 30 de junio de 2010 son susceptibles de control judicial.

### 1. Respecto a la Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997, que reconoció una pensión de vejez al demandado:

Por la cual se resuelve una solicitud de Prestaciones Económicas en el Sistema General de Pensiones - Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida.

EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - SECCIONAL ATLANTICO

En uso de sus facultades legales, y

#### CONSIDERANDO

Que el día 25 de NOVIEMBRE de 1996, el asegurado(a) MORGAN M. SANDOVAL BARRERO, con fecha de nacimiento 13 de FEBRERO de 1937, C.C. 831,957, afiliación 900831957 170216604 de la Seccional ATLANTICO elevó solicitud de pensión por vejez, teniendo como último patrono INSTITUTO NAL. DE TRANSPORTE Patronal 17018200574.

Que teniendo en cuenta lo previsto en el régimen de transición establecido por el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con el Artículo 12 del Acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 del mismo año, el(la) asegurado(a) cumple los requisitos de edad y semanas exigidos para el derecho a la pensión por vejez.

Que en consecuencia,

#### RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Reconocer pensión por vejez a el(a) asegurado(a) MORGAN M. SANDOVAL BARRERO así:

A PARTIR DE  
13 FEB 1997

PENSION  
172,005 ✓

Retroactivo hasta MARZO de 1997  
Aporte Salud Ley 100 de 1993  
Retroactivo neto a pagar

\$ 275,208  
\$ 33,025  
\$ 242,183 ✓

La liquidación se basó en 623 semanas cotizadas, con ingreso base de liquidación \$ 311,490.00

ARTICULO SEGUNDO: El retroactivo de la pensión se girará con la respectiva mesada pensional de ABRIL a través de B. C. H. B/QUILLA PASEO BOLIVAR Cuenta: 00000980011953 a partir del 09 de MAYO de 1997.

En primer lugar, se observa que este acto administrativo es producto de una solicitud elevada el 25 de noviembre de 1996 por el señor Morgan Marcelino Sandoval Barrero y no de una decisión judicial, como lo sostuvo el a quo. Por otro lado, se tiene que es un

acto definitivo que creó una situación jurídica, en la medida que le reconoció una pensión de vejez al señor Sandoval Barrero.

Así las cosas, contrario a lo afirmado por el juez de primera instancia, la Sala encuentra que la **Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997**, mediante la cual Colpensiones reconoció una pensión de vejez al demandado, es pasible de control judicial y bastaba con demandar aquel acto administrativo de reconocimiento para que las otras resoluciones acusadas corrieran la misma suerte de la principal.

## **2. Respecto a la Resolución No. 9986 del 21 de junio de 2010 y la No. 00016619 del 09 de noviembre de 2010**

Del contenido de la **Resolución No. 9986 del 21 de junio de 2010**, que reconoció unos incrementos pensionales al demandado a partir del 1 de julio de 2010, se observa claramente que fue expedida en cumplimiento de un fallo judicial, así:

### **“Resolución No. 9986 del 21 de junio de 2010**

**ARTÍCULO PRIMERO: ACATAR FALLO JUDICIAL** emitido por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla de fecha 13 de marzo de 2009, los cuales ordenaron al Instituto de Seguros Sociales reconocer incremento pensional por persona a cargo al señor MORGAN MARCELIANO SANDOVAL BARRETO.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Conceder incremento pensional al señor MORGAN MARCELIANO SANDOVAL BARRETO, identificado (...) concretamente por su cónyuge (...) en cumplimiento del fallo que trata el artículo anterior proferido dentro del proceso ordinario laboral promovido por el señor MORGAN MARCELIANO SANDOVAL BARRETO de acuerdo con la parte motiva del presente acto.

**ARTÍCULO TERCERO:** Ingresar los incrementos pensionales por persona a cargo, reconocido al pensionado **a partir del 1 de julio de 2010**, de conformidad con lo expuesto en el presente proveído en los siguientes términos y cuantía. (...)

**ARTÍCULO CUARTO: El valor del incremento pensional junto con el valor retroactivo de éste**, que asciende a la suma de \$72.100, se incluirá en la nómina del mes de julio de 2010, la cual se pagará en el mes de agosto del mismo año, a través del Banco y de la cuenta que viene recibiendo la mesada pensional.”

En efecto, en el referido fallo de 13 de marzo de 2009 proferido en el proceso ordinario laboral No. 2008-0160, el Juez Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla ordenó:

**“PRIMERO:** Declarar que de conformidad a lo establecido en el artículo 21 del Decreto 049 de 1990, reglamentado por el Decreto 758 del mismo año, el señor MORGAN SONADOVAL BARRERO, le asiste el derecho a que le sea incrementado el monto de su mesada pensional en un 14% por cónyuge a cargo, señora MARITZA ESTHER ALVAREZ CAMARGO, **a partir del día siete (7) de febrero del año dos mil cuatro (2004)**, y mientras subsistan las condiciones establecidas en el literal b) del artículo 21 del Acuerdo 049 de 1990, reglamentado por el Decreto 758 del mismo año”

**SEGUNDO:** CONDENAR al INSTITUTO DE SEGURO SOCIALES, representado legamente por el Dr. ADOLFO VILLALOBOS PINEDA, o quien haga sus veces, a reconocer y pagar al señor MORGAN SONADOVAL BARRERO, por incrementos pensionales causados por cónyuge a cargo, la suma de TRES MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL SESENTA Y DOS PESOS M/L (\$3.887.062.00), conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.  
(...)”

Cabe recordar que el Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que los actos administrativos de ejecución, no son susceptibles de control jurisdiccional, salvo

que se logre establecer que la decisión de la entidad excedió lo ordenado por el juez o creó, modificó o extinguió la situación jurídica particular del beneficiario de la orden judicial.

De modo que, se advierte que la citada **Resolución No. 9986 del 21 de junio de 2010** fue expedida en cumplimiento del fallo de 13 de marzo de 2009. Por lo tanto, es un acto administrativo de ejecución. Ahora, teniendo en cuenta que no definió la situación jurídica del demandado, sino que se limitó a acatar la orden judicial al reconocer unos incrementos pensionales al demandado por su cónyuge a cargo a partir del 1 de julio de 2010, se concluye que no es susceptible de control jurisdiccional.

Por otra parte, en cuanto a la **Resolución No. 00016619 del 9 de noviembre de 2010**, que modificó la anterior resolución en el sentido de reconocer al demandado un retroactivo por los incrementos pensionales desde el 1 de febrero de 2010 hasta el 20 de junio de 2010, se advierte que también es un acto de ejecución no enjuiciable ante esta jurisdicción, toda vez que fue expedida con ocasión de lo ordenado en el fallo judicial de 13 de marzo de 2009 y el auto de mandamiento de pago de 10 de febrero de 2010, expedido por el Juzgado Séptimo Laboral de Circuito Judicial de Barranquilla como se observa en el siguiente aparte:

**“ Resolución No. 00016619 del 09 de noviembre de 2010**

(...)Que mediante Resolución No. 9986 del 21 junio de 2010, la Jefe del Departamento de Atención al Pensionado de la Seccional Atlántico, acató la sentencia emitida por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla de fecha 13 de marzo de 2009, y en consecuencia concedió un incremento pensional al señor MORGAN MARCELIANO SANDOVAL BARRETO, identificado (...)  
(...)

Que el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla, **mediante auto de fecha 10 de febrero de 2010**, dictó mandamiento de pago en contra del ISS, por valor de \$6.694.536 que corresponde a los incrementos pensionales causados hasta enero de 2010, valor que fue cancelado a través de depósito judicial.

Que así las cosas, es claro que es procedente entrar a modificar la resolución No. 9986 del 21 junio de 2010, mediante la cual se reconoció incrementos pensionales al señor MORGAN MARCELIANO SANDOVAL BARRETO, en el sentido de **reconocer el valor del retroactivo causado desde el 1 de febrero de 2010 hasta 30 de junio de 2010.**”

Así pues, mediante el auto de 10 de febrero de 2010 Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla se libra mandamiento de pago en favor del demandado y a cargo del ISS por la suma de \$6'694.536, en los siguientes términos:

“ En el caso de autos, se llenan a cabalidad los presupuestos exigidos por las normas antes citadas, teniendo en cuenta que el apoderado del ejecutante, acompaña como título de recaudo ejecutivo la sentencia de fecha antes citada proferida dentro del presente proceso ordinario promovido por MORGAN SONADOVAL BARRERO contra INSTITUTO DE SEGURO SOCIALES, mediante el cual condena a la demandada a **pagarle al demandante incremento pensional por compañera permanente a cargo, a partir de febrero de 2004**, sumas que deberán ser indexadas conforme al IPC por el DANE, más las costas del proceso ordinario. (...)

RESUELVE:

**PRIMERO: LIBRAR** mandamiento de pago a favor de MORGAN SANDOVAL BARRERO por medio de apoderado judicial Dr. JAIRO EMIRO VELEZ PATERNINA y a cargo de la demandada INSTITUTO DE SEGURO SOCIALES, por la suma de Seis Millones Seiscientos Noventa y Cuatro Mil Quinientos Treinta y Seis Pesos M.L. (\$6.694.536,00).  
(...)”

Así las cosas, pese a que se concluyó que la Resolución No. 9986 del 21 de junio de 2010 y la No. 00016619 del 9 de noviembre de 2010 no son enjuiciables por ser actos de ejecución, lo cierto es que la Resolución No. 001176 del 22 de marzo de 1997, mediante la cual se reconoció una pensión de vejez al demandado, si es susceptible de control judicial. Por lo tanto, no procede el rechazo de la demanda como lo resolvió el juez de primera instancia.

En consecuencia, la Sala revocará el auto de 12 de septiembre de 2022, proferido por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual rechazó la demanda al considerar que los actos acusados no eran susceptibles de control judicial. En su lugar, ordenará al a quo continuar con el trámite de la admisión de la demanda, previa la verificación del cumplimiento de los demás requisitos de ley.

## 5. Costas

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

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

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

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

### RESUELVE:

**PRIMERO.- REVOCAR** el auto de 12 de septiembre de 2022, proferido por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual rechazó la demanda. En su lugar, el a quo deberá realizar nuevamente el estudio de admisión de la demanda, previa verificación del cumplimiento de los demás requisitos de ley.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** En firme esta decisión, por la Secretaría de la Subsección “E” se dispondrá la devolución del expediente al juzgado de origen para lo de su competencia, previas las anotaciones en el sistema de gestión judicial SAMAI.

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

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
MAGISTRADA

**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**  
MAGISTRADO

**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
MAGISTRADO

**NOTA:** Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>



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

Bogotá D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Auto No. 514**

**Magistrada: PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

|             |  |
|-------------|--|
| PROCESO     | EJECUTIVO  |
| REFERENCIA: | 1100133420492018-00347-01  |
| EJECUTANTE: | JOSÉ GUSTAVO BUITRAGO  |
| EJECUTADO:  | UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP |
| VINCULADO:  | INSTITUTO NACIONAL DE ADECUACIÓN DE TIERRAS – INAT EN LIQUIDACIÓN  |
| ASUNTO:     | APELACIÓN AUTO QUE NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO   |
| DECISIÓN:   | CONFIRMA AUTO APELADO  |

Decide la sala el recurso de apelación interpuesto y sustentado por la parte ejecutante contra el auto proferido el 29 de junio de 2022 por el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se negó el mandamiento de pago solicitado por el señor **José Gustavo Buitrago** en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

### I. ANTECEDENTES

El señor **José Gustavo Buitrago** interpuso demanda ejecutiva con el fin de que se libere mandamiento de pago a su favor, en los siguientes términos<sup>1</sup>:

“1. Por la suma superior a VEINTE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS (\$20.588.977) m/cte por concepto de las diferencias pensionales liquidadas y no pagadas desde el 23 de marzo de 2008 (fecha de los efectos fiscales decretados por prescripción trienal según el fallo) al 27 de junio de 2017, que por motivo de un descuento unilateral realizado por la UGPP por mayor valor por concepto de aportes pensionales, ocasiona un saldo pendiente por cancelar por mesadas atrasadas totales resultantes de la reliquidación ordenada en las decisiones judiciales.

2. Por el total de los intereses moratorios de que trata el inciso 6 del artículo 192 del CPACA, que se sigan generando sobre las diferencias pensionales no canceladas oportunamente y que deberán liquidarse desde el día siguiente a la fecha de ejecutoria de la sentencia y hasta el día en que se verifique el pago total de la obligación.

<sup>1</sup> SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 3, p. 16.

3. Por las sumas que correspondan a costas y agencias en derecho a los que deberá condenarse a la UGPP dentro del proceso ejecutivo”.

Como sustento señaló que mediante sentencia proferida el 15 de julio de 2013 el Juzgado Quinto Contencioso Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá ordenó a la UGPP reliquidar su pensión de jubilación teniendo en cuenta el último año de servicios y a su vez, el descuento de aportes sobre aquellos factores salariales incluidos que no fueron objeto de cotización. Decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “E” en fallo de 17 de junio de 2016.

Adujo que mediante Resolución RDP 014966 de 10 de abril de 2017, la UGPP dio cumplimiento a los fallos proferidos por el Juzgado Quinto Contencioso Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “E”, en el sentido de reliquidar la pensión jubilación y también deducir de los factores salariales incluidos, la suma de veintiún millones ciento once mil quinientos sesenta y tres mil pesos (\$21.111.563) por concepto de aportes.

Indicó que mediante petición solicitó a la UGPP la fórmula empleada para liquidar lo relativo a los aportes pensionales, la cual fue resuelta mediante Oficio de 27 de septiembre de 2017, en donde manifestó que dicha suma surge de un estudio actuarial realizado conforme al Acta No. 1362 de 20 de enero de 2017, sin embargo dicho procedimiento es arbitrario y desproporcionado, de tal suerte que surge en favor de la ejecutante un saldo favor que tiene su origen en las decisiones judiciales y el acto de cumplimiento de las mismas.

Sostuvo que corresponde a la entidad deducir la suma de quinientos cincuenta y dos mil quinientos ochenta y seis pesos (\$552.586), toda vez que está obligada al 5% del total de las cotizaciones que según su liquidación, es de veintiún millones ciento once mil quinientos sesenta y tres mil pesos (\$21.111.563). Razón por la cual, al evidenciarse que se realizó un descuento mayor, la UGPP le adeuda veinte millones quinientos cincuenta y ocho mil novecientos setenta y siete pesos (\$20.558.977).

## **II. PROVIDENCIA APELADA**

Mediante proveído del 29 de junio de 2022, el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá manifestó que de conformidad con lo previsto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, constituyen título ejecutivo las sentencias proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que contengan el pago de sumas de dinero. Sostuvo que en virtud de la remisión del artículo 306 del CPACA, en esta clase de asunto debe acudir a lo previsto en el artículo 422 del CGP, el cual dispone que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones claras expresas y exigibles que emanen de sentencias.

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

Una vez analizado el contenido de las sentencias objeto de recaudo, aseguró que la demandante no puede pretender el pago de veinte millones quinientos cincuenta y ocho mil novecientos setenta y siete pesos (\$20.558.977), por concepto de valores descontados en exceso por aportes pensionales, en atención a que carece de las calidades que el artículo 422 del CGP dispone para que una obligación constituya título ejecutivo.

En esas condiciones, concluyó que lo pretendido en el presente asunto no se deriva de las sentencias proferidas en el proceso ordinario y en tal sentido, negó el mandamiento de pago por ausencia de una obligación clara, expresa y exigible, frente a los descuentos por aportes pensionales sobre los factores de salarios incluidos en el IBL<sup>2</sup>.

### III. RECURSO DE APELACIÓN

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

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

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

Ante esa situación aseguró que lo pretendido en esta oportunidad se circunscribe a que se efectúen los descuentos por aportes según la orden contenida en el fallo judicial; pero con los procedimientos, cuantías y proporciones ya establecidas en forma clara y expresa en la Ley en cada periodo laboral de acuerdo a los valores reales certificados por la Entidad sobre los factores salariales que se ordenaron incluir. En esas condiciones, solicitó revocar el auto de primera instancia y en su lugar, librar mandamiento de pago en favor del ejecutante<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 6.

<sup>3</sup> SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 16.

#### IV. AUTO QUE CONCEDIÓ LA APELACIÓN

Mediante auto de 26 de agosto de 2022, el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, concedió el recurso de apelación interpuesto por la ejecutante contra el auto de 29 de junio de la misma anualidad<sup>4</sup>.

#### V. CONSIDERACIONES

##### 1. Procedencia y competencia para resolver el recurso de apelación

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

En relación a la competencia para proferir la presente providencia, es menester remitirse a lo previsto en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>, el cual dispone que las providencias que deciden el recurso de apelación contra autos que rechacen total o parcialmente el mandamiento ejecutivo los profiere la sala de decisión<sup>6</sup>.

##### 2. Problema jurídico

Se contrae a determinar, si en virtud de las sentencias proferidas (i) el 15 de julio de 2013 por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá y (ii) el 17 de junio de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección “E”, resulta procedente librar mandamiento de pago frente las diferencias supuestamente causadas por los descuentos de los aportes a pensión efectuados por la UGPP en relación con los factores de salario incluidos en el IBL que no fueron objeto de cotización.

##### 3. Tesis de la sala

La sala considera que las sentencias proferidas (i) el 15 de julio de 2013 por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá y (ii) el 17 de junio de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección “E”, no constituyen título ejecutivo para librar mandamiento de pago frente a los descuentos de los aportes a pensión efectuados por la UGPP, habida cuenta, que de su contenido no se logra determinar una obligación clara, expresa y exigible -art. 422, L.1564/12- frente a los límites o parámetros para hacer tales erogaciones. Razón por la cual se confirmará el auto apelado.

---

<sup>4</sup> SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 17.

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

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

## 4. Fundamento jurídico de la decisión

### 4.1. Cualidades del título ejecutivo

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

“Artículo 422. Título ejecutivo. **Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles** que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las **que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial**, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184”.

En concordancia con esa disposición, el numeral 1º del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 señala que constituyen título ejecutivo “Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias”.

Por lo tanto, conforme a las normas reseñadas las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por esta jurisdicción constituyen título ejecutivo siempre y cuando contengan una obligación expresa, clara y exigible, características que el Consejo de Estado ha explicado así<sup>7</sup>:

- a. La obligación es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa.
- b. La obligación es clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalados, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación.
- c. La obligación es exigible cuando es ejecutable, es decir, cuando no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido”.

### 4.2. El mandamiento ejecutivo

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

“**Artículo 430.** Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.

Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso.

Cuando como consecuencia del recurso de reposición el juez revoque el mandamiento de pago por ausencia de los requisitos del título ejecutivo, el

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

demandante, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria del auto, podrá presentar demanda ante el juez para que se adelante proceso declarativo dentro del mismo expediente, sin que haya lugar a nuevo reparto. El juez se pronunciará sobre la demanda declarativa y, si la admite, ordenará notificar por estado a quien ya estuviese vinculado en el proceso ejecutivo. Vencido el plazo previsto en el inciso anterior, la demanda podrá formularse en proceso separado.

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

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

Al respecto, el Consejo de Estado, en providencia del 1º de agosto de 2016<sup>8</sup> señaló:

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

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

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

“En cuanto a la primera acción que debe surtir en este tipo de actuaciones judiciales, -generalmente la relacionada con el mandamiento ejecutivo-, el juez debe centrar su atención a establecer si: i) la demanda fue interpuesta en la jurisdicción correspondiente y ante el juez competente, ii) el término para la presentación de la demanda ante esta jurisdicción no ha vencido, y, iii) la demanda formulada por el ejecutante cumple con los requisitos mínimos señalados en la ley<sup>9</sup>.

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

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

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

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

necesario excluirla de la orden de apremio.

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

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

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

## VI. CASO CONCRETO

1. El señor **JOSÉ GUSTAVO BUITRAGO** interpuso demanda ejecutiva en la que solicitó librar mandamiento de pago a su favor y en contra de la UGPP, por la suma de veinte millones quinientos cincuenta y ocho mil novecientos setenta y siete pesos (\$20.558.977) que corresponden a valores deducidos en exceso por concepto de aportes pensionales por parte de la entidad ejecutada al momento de dar cumplimiento a lo ordenado las sentencias proferidas el 15 de julio de 2013 y 17 de junio de 2016 por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E, respectivamente.

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

- Sentencia proferida el 15 de julio de 2013 por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá<sup>10</sup> dentro del proceso ordinario instaurado por el señor **José Gustavo Buitrago** en contra la UGPP, en la cual ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación teniendo en cuenta la totalidad de factores salariales devengados en el último año de servicios y a su vez, en el numeral cuarto dispuso lo siguiente “descontando los correspondientes aportes al sistema de seguridad social pensional, si no se hubieren hecho, a partir de la adquisición del status pensional, esto es, a partir del 29 de julio de 1998, sin perjuicio de la prescripción trienal de las diferencias de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 23 de marzo de 2008, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia”. (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 5, p. 6-29).

- Sentencia proferida el 17 de junio de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E, en donde modificó el numeral cuarto del fallo de 15 de julio de 2013 por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, en el sentido de ordenar la inclusión en una

---

<sup>10</sup> Adicionada en auto de 16 de agosto de 2013.

doceava parte de la prima de junio, diciembre y quinquenio, junto con el descuento de los aportes, correspondientes a los factores salariales cuya inclusión se accede. (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 5, p. 31-57).

- Constancia expedida por la coordinación de la oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, en donde señala que las sentencias proferidas el 15 de julio de 2013 y 17 de junio de 2016 proferidas por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E, respectivamente, quedaron ejecutoriadas el 06 de julio de 2016 (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 8, p. 5).

- Resolución RDP 014966 de 10 de abril de 2017, por medio de la cual la UGPP da cumplimiento al fallo proferido el 17 de junio de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E, en el sentido de (i) reliquidar la pensión de jubilación pagada a el señor **JOSÉ GUSTAVO BUITRAGO** en cuantía de cuatrocientos veinte mil seiscientos sesenta y ocho pesos (\$420.668) y (ii) descontar de las mesadas atrasadas, la suma de veintiún millones ciento once mil quinientos sesenta y tres mil pesos (\$21.111.563) por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 5, pp. 60-73).

- Constancia de pago en la cual se indica que a la demandante le fue reconocido un capital de cincuenta y seis millones ochocientos cuarenta y ocho mil quinientos sesenta y siete pesos (\$56.848.567), de los cuales le fueron descontados veintiún millones ciento once mil quinientos sesenta y tres mil pesos (\$21.111.563), por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 3, p. 94).

- Petición radicada el 23 de abril de 2019, en donde la ejecutante solicitó a la UGPP copia de los soportes que sirvieron de base para efectuar la liquidación de los aportes para pensión de los factores salariales no efectuados (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 5, p. 75).

- Oficio No. 201714202863861 de 27 de septiembre de 2017, a través del cual la UGPP le informa que el cálculo de los descuentos de aportes pensionales se determinó mediante la “metodología actuarial” (SAMAI/ EXPEDIENTE DIGITAL/ Documento 5, pp. 82-93).

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

**4.-** La parte actora interpuso recurso de apelación contra dicha decisión, señalando que conforme a las sentencias proferidas en el proceso ordinario, la UGPP no podía aplicar procedimientos distintos a los previstos en las Leyes 33 de 1985 y 100 de 1993 para efectuar los descuentos de los aportes a pensión; en ese sentido manifestó que la obligación clara, expresa y exigible, está contenida en las normas

citadas, dado que en ella se estableció la forma como deben realizarse tales deducciones, de tal suerte que resulta innecesario interponer una acción litigiosa. Finalmente sostuvo que en esta oportunidad, se configura un título ejecutivo complejo constituido por la orden judicial, la resolución que dio cumplimiento al fallo, el desprendible del pago parcial realizado y la copia de la explicación dada por la UGPP acerca de la liquidación del cálculo de aportes efectuada.

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

En aras de determinar esas condiciones, se tiene que la sentencia proferida el 15 de julio de 2013 por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá accedió a las pretensiones de la demanda en ese sentido, a título de restablecimiento del derecho ordenó:

**“CUARTO:** Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDÉNASE** a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL E.I.C.E. – hoy UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL a reliquidar y pagar al señor JOSÉ GUSTAVO BUITRAGO, identificado con C.C. No. 17.078.986 de Bogotá, su pensión de jubilación, incluyendo como factores de salario los valores que efectivamente se la han liquidado y cancelado en el último año de servicios (desde 19 de agosto de 1992 hasta el 18 de agosto de 1993), esto es, asignación básica, alimentación, auxilio de transporte, bonificación por servicios prestados (1/12), prima de vacaciones y prima de navidad (1/12), previa indexación de la primera mesada pensional, con base en el índice de precios al consumidor (I.P.C) de la totalidad de los factores que resulten devengados desde el año 1993, hasta el 29 de julio de 1998, fechas que corresponden al retiro definitivo del servicio y a la adquisición del status pensional del demandante, respectivamente, descontando los correspondientes aportes al sistema de seguridad pensional, si no se hubieren hecho, a partir de la adquisición del status pensional, esto es, a partir del 29 de julio de 1998, sin perjuicio de la prescripción trienal de los diferencias de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 23 de marzo de 2008, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.” (Subrayado fuera de texto)  
(...)

Decisión que fue modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E, cuando en sentencia de 17 de junio de 2016 dispuso:

**“PRIMERO: CONFIRMAR parcialmente** la sentencia emitida el 15 de julio de 2013, por el Juzgado Quinto (5°) Administrativo de Descongestión de Bogotá, que declaró la nulidad de la resolución No. UGM 002069 de 25 de julio de 2011, por las razones expuestas en la anterior motivación.

**SEGUNDO: MODIFICAR** el numeral cuarto de la parte resolutive, el cual quedará así:

**‘CUARTO:** Como consecuencia de la anterior declaración, **CONDÉNASE** a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL E.I.C.E. – hoy UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL a reliquidar y pagar al señor JOSÉ GUSTAVO BUITRAGO, identificado con C.C. No. 17.078.986 de Bogotá, su pensión de jubilación, incluyendo como factores de salario los valores que efectivamente se le han liquidado y cancelado en el último año de servicios (desde 19 de agosto de 1992 hasta el 18 de agosto de 1993), esto es, asignación básica, alimentación, auxilio de transporte,

bonificación por servicios prestados (1/12), prima de vacaciones **y prima de diciembre (1/12), prima de junio y prima de servicios (1/12) y el quinquenio (1/12)** previa indexación de la primera mesada pensional, con base en el índice de precios al consumidor (I.P.C) de la totalidad de los factores que resulten devengados desde el año 1993, hasta el 29 de julio de 1998, fechas que corresponden al retiro definitivo del servicio y a la adquisición del status pensional del demandante, respectivamente, descontando los correspondientes aportes al sistema de seguridad pensional, si no se hubieren hecho. Lo anterior, sin perjuicio de la prescripción trienal de las diferencias de las mesadas pensionales causadas anterioridad al 23 de marzo de 2008, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia'. (Subrayado fuera de texto).

De las sentencias invocadas como título ejecutivo de recaudo, se logra establecer que además de la reliquidación de la pensión de jubilación del señor **José Gustavo Buitrago** con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, el fallo de segunda instancia -que modificó en ese punto la sentencia de primera instancia- dispuso que la UGPP debía realizar los descuentos por concepto de aportes sobre aquellos emolumentos incluidos teniendo en cuenta la indexación de la primera mesada pensional, orden que no precisó el procedimiento a través del cual la entidad ejecutada estaba facultada para realizar tales deducciones, tampoco determinó las acreencias laborales susceptibles de tal erogación, ni especificó el periodo a efectuarse.

En este punto, conviene resaltar que el Consejo de Estado ha sido claro en manifestar que el título que se pretende hacer cumplir en los procesos ejecutivos por descuentos de aportes, debe establecer los parámetros bajo los cuales se va a realizar, pues de lo contrario no es posible librar mandamiento de pago. Así lo explicó en auto de 27 de mayo de 2019<sup>11</sup>, cuando en relación a ese tema afirmó:

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

Tesis que también ha sostenido esa Corporación en tutelas contra providencias de la Jurisdicción que niegan librar mandamiento de pago por concepto de aportes, toda vez que así ocurrió en providencia de 2 de septiembre de 2019<sup>12</sup> cuando en lo pertinente discurrió:

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

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

<sup>11</sup> C. E. Sec. Segunda. Sent. 76001233100020000271302 (2036-17), may. 27/2019, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>12</sup> C.E., Sec. Segunda. Sent. 11001031500020190385201 (AC), dic. 02/2019. M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

De igual forma, la improcedencia de la acción ejecutiva con el fin de que no se apliquen los descuentos en exceso por aportes a pensión, se aprecia en sentencia de tutela de 13 de febrero de 2020<sup>13</sup>, en donde expresó:

“Analizado lo anterior, se tiene que la obligación fijada en la providencia judicial debe emitirse de forma nítida, para que el juez a quien corresponde la ejecución de la sentencia no tenga que efectuar mayores consideraciones sobre su claridad y expresividad. Bajo esa línea de pensamiento, **es correcto afirmar que la orden impuesta por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no desarrolló un procedimiento preciso para que la UGPP realizara los descuentos por aportes no efectuados**, pues se advierte que en el ordinal primero de la sentencia del 23 de febrero de 2017 la precitada corporación judicial dejó a disposición de la entidad de previsión la posibilidad de realizar los descuentos. **Por lo anterior, no puede colegirse que la obligación contenida en la decisión judicial sea clara, expresa y exigible sobre la forma en que debían efectuarse los descuentos.**”

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

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

Así mismo, la sentencia de 29 de octubre de 2021<sup>14</sup> sostuvo:

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

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

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

<sup>14</sup> C.E. Sec. Segunda. Sent. 11001031500020210655000 (AC), oct. 29/2021. M.P. César Palomino Cortés.

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

Asimismo, es importante resaltar que en las sentencias 20 de mayo y 27 de octubre de 2016, proferidas, respectivamente, por el Juzgado Veintiocho Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, no fue objeto de debate lo relacionado a los parámetros para determinar los descuentos a los aportes a pensión, por lo que el juez del proceso ejecutivo no puede venir a hacer una interpretación normativa y fáctica para suplir ese vacío, tal como lo advirtió el Tribunal accionado en la providencia acusada.” (Resaltado fuera de texto)

Por último, el fallo de 4 de noviembre de 2021<sup>15</sup>, enfáticamente señaló:

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

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

Ahora bien, respecto a la afirmación consistente en que la obligación clara, expresa y exigible está contenida en un título ejecutivo complejo, basta señalar que si bien el Consejo de Estado ha expuesto que el mismo “está conformado por el fallo, su constancia de ejecutoria y el acto que expide la administración para cumplirlo”<sup>16</sup>, de la lectura de tales documentos tampoco se pueden establecer las condiciones que exige el artículo 422 del CGP, dada la falta de precisión frente a la metodología o criterios para determinar los valores a descontar por concepto de aportes.

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

---

<sup>15</sup> C. E. Sec. Segunda. Sent. 11001031500020210566600 (AC), nov. 04/2021. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>16</sup> C.E. Sec. Segunda. Sent. 20001-23-39-000-2011-00138-01, ene. 27/2022. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

En consecuencia, se confirmará el auto que se abstuvo de librar mandamiento de pago por la suma de veinte millones quinientos cincuenta y ocho mil novecientos setenta y siete pesos (\$20.558.977) que según el ejecutante corresponden a valores deducidos en exceso por concepto de aportes pensionales, en atención a que frente a ese tema la sentencia de segunda instancia no constituye título ejecutivo.

## VII. COSTAS PROCESALES

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

## VIII. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto proferido 29 de junio de 2022 por el Juzgado Cuarenta y Nueve (49) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se negó el mandamiento de pago solicitado por el señor **José Gustavo Buitrago** en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, por las razones expuestas en esta providencia.

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

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

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente  
**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**NOTA:** Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.



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

Bogotá D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Auto No. 516**

**Magistrada: PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

|             |  |
|-------------|--|
| PROCESO     | EJECUTIVO  |
| REFERENCIA: | 110013335026 2019 00593 01   |
| EJECUTANTE: | CLARA MARINA CARREÑO DE RINCÓN   |
| EJECUTADO:  | UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP |
| ASUNTO:     | APELACIÓN AUTO QUE NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO   |
| DECISIÓN:   | CONFIRMA AUTO APELADO  |

Decide la sala el recurso de apelación interpuesto y sustentado por la parte ejecutante contra el auto proferido el 9 de agosto de 2022 por el Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se negó el mandamiento de pago solicitado por la señora **Clara Marina Carreño de Rincón** en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

### I. ANTECEDENTES

La señora **Clara Marina Carreño de Rincón**, interpuso demanda ejecutiva con el fin de que se libere mandamiento de pago a su favor, en los siguientes términos:

“1) Por la suma superior a VEINTITRÉS MILLONES CUATROCIENTOS DOS MIL OCHECINTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$23.402.086) M/CTE por concepto de las diferencias pensionales liquidadas y no pagadas desde el 04 de junio de 2006 (fecha de los efectos fiscales decretados por prescripción trienal según el fallo) al 25 de octubre de 2018, que por motivo de un descuento unilateral realizado por la UGPP por mayor valor por concepto de Aportes Pensionales, ocasiona un saldo pendiente por cancelar por mesadas atrasadas totales resultantes de la liquidación ordenada en las decisiones judiciales.

2. Por el total de los intereses moratorios de que trata el inciso 6 del artículo 192 del CPACA, que se sigan generando sobre las diferencias pensionales no canceladas oportunamente y que deberán liquidarse desde el día siguiente a la fecha de ejecutoria de la sentencia y hasta el día en que se verifique el pago total de la obligación.

3. Por las sumas que correspondan a costas y agencias en derecho a los que deberá condenarse a la UGPP dentro del proceso ejecutivo”.

Como sustentó señaló que mediante sentencia proferida el 31 de agosto de 2012 el Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito de Bogotá, ordenó a la UGPP reliquidar su pensión de jubilación del señor Pedro Antonio Rincón de Barón, quien falleció el 8 de febrero de 2013 teniendo en cuenta la asignación básica, bonificación por servicios prestados, parte de la prima de antigüedad, la doceava de la prima de servicios, la doceava de la prima de navidad, devengados durante el año anterior a la adquisición del derecho.

Sostuvo que en sentencia de segunda instancia proferida por este Tribunal el 27 de octubre de 2015, fue modificada parcialmente la decisión de primera instancia en el sentido de ordenar a la UGPP reliquidar la pensión de jubilación en cuantía equivalente al 75% del promedio mensual de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, comprendido entre el 30 de noviembre de 1990 y el 01 de diciembre de 1991, incluyendo la asignación básica, la bonificación de servicios prestados y la totalidad de la prima de antigüedad, la doceava parte de las primas de servicios y de navidad.

Adujo que a través de petición radicada el 9 de octubre de 2017 solicitó a la UGPP el cumplimiento integral de las decisiones antes descritas. Sin embargo, la citada entidad mediante Resolución número RDP 0005756 de 14 de febrero de 2018 declaró la imposibilidad de dar cumplimiento a las sentencias hasta tanto fuera allegada escritura pública, en la cual se adjudiquen los valores correspondientes a las mesadas causadas y no cobradas, en atención al fallecimiento del señor Pedro Antonio Rincón Barón.

Manifestó que el 16 de marzo de 2018 remitió la escritura pública no. 0873 de 8 de marzo de ese mismo año, proferida por la Notaría Séptima del Círculo de Bogotá, y en la que dio respuesta al requerimiento de la UGPP.

Expuso que la UGPP en Resolución número RDP 018474 de 23 de mayo de 2018, dio cumplimiento de manera parcial a lo resuelto por la jurisdicción de lo contencioso administrativa. Acto administrativo, en el que de manera unilateral efectuó un descuento por aportes a cargo de la beneficiaria Clara Marina Carreño de Rincón, sobre la totalidad de los factores salariales incluidos por la suma de \$23.802.523 y otro al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por \$98.251.524; sin expresar el procedimiento, sustento documental, base salarial y parámetros de la liquidación.

Relató que solicitó copia de la liquidación detallada de los pagos y soportes de la liquidación efectuada. La UGPP en oficio de 3 de septiembre de 2018, en respuesta a lo pedido, transcribió una compleja, abstracta y global serie de fórmulas financieras con estudio actuarial liquidadas conforme con el acta no. 1362 de 20 de enero de 2017.

Señaló que la liquidación de aportes se hizo con abuso de derecho, pues está cobrando en indebida forma unas sumas de dinero de manera unilateral y arbitraria bajo el argumento de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones.

Finalmente, explicó que suma correcta es de \$400.437,56 y no \$23.802.523, por lo tanto, la diferencia debe ser reintegrada.

## **II. PROVIDENCIA APELADA**

Mediante proveído del 9 de agosto de 2022, el Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en primer lugar, aclaró que dentro del proceso ordinario el demandante era el señor Pedro Antonio Rincón Barón, pero al fallecer el 8 de febrero de 2013, la pensión fue adjudicada a la su cónyuge Clara Marina Carreño de Rincón.

En segundo término, manifestó que de conformidad con lo previsto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, constituyen título ejecutivo las sentencias proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que contengan el pago de sumas de dinero. Sostuvo que en virtud de la remisión del artículo 306 del CPACA, en esta clase de asunto debe acudirse a lo previsto en el artículo 422 del CGP, el cual dispone que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones claras expresas y exigibles que emanen de sentencias.

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

Sin embargo, una vez analizó el contenido de las sentencias objeto de recaudo junto con la liquidación realizada por la UGPP para cancelar las sumas ordenadas, concluyó que atendiendo lo establecido en el artículo 422 del CGP, la parte actora no puede pretender que los descuentos por concepto de aportes a pensión realizados por la UGPP, puedan ser reintegrados a través de la acción ejecutiva; en primer lugar porque dicha orden no se encuentra expresa en las sentencias que conforman el título ejecutivo y en segundo término, las deducciones referidas se efectuaron mediante acto administrativo que goza de presunción de legalidad. Por tal motivo negó el mandamiento de pago.

## **III. RECURSO DE APELACIÓN**

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

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

Sostuvo que en el presente asunto se configura un título ejecutivo complejo constituido por la orden judicial, la resolución que dio cumplimiento al fallo, el desprendible del pago y la copia de la explicación dada por la UGPP acerca de la liquidación del cálculo de aportes efectuada, de los cuales se deduce que las sumas que se ordenan descontar no tienen respaldo en tales documentos.

Ante esa situación aseguró que lo pretendido en esta oportunidad se circunscribe a “que se efectúen los descuentos por aportes según la orden contenida en el fallo judicial; pero con los procedimientos, cuantías y proporciones ya establecidas en forma clara y expresa en la Ley en cada periodo laboral de acuerdo a los valores reales certificados por la Entidad sobre los factores salariales que se ordenaron incluir”.

En esas condiciones, solicitó revocar el auto de primera instancia y en su lugar, librar mandamiento de pago en favor del ejecutante.

#### **IV. AUTO QUE CONCEDIÓ LA APELACIÓN**

Mediante auto de 30 de agosto de 2022, el Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, concedió el recurso de apelación interpuesto por la ejecutante contra el auto de 24 de mayo de la misma anualidad.

#### **V. CONSIDERACIONES**

##### **1. Procedencia y competencia para resolver el recurso de apelación**

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

En relación a la competencia para proferir la presente providencia, es menester remitirse a lo previsto en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, el cual dispone que las providencias que deciden el recurso de apelación contra autos que rechacen total o parcialmente el mandamiento ejecutivo los profiere la sala de decisión<sup>2</sup>.

##### **2. Problema jurídico**

Se contrae a determinar, si en virtud de las sentencias proferidas (i) el 31 de agosto de 2012 por el Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito de Bogotá y (ii) el 27 de octubre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección “E” – Sala de Descongestión, resulta procedente librar mandamiento de pago frente las diferencias supuestamente causadas por los descuentos de los aportes a pensión efectuados por la UGPP en relación con los factores de salario incluidos en el IBL que no fueron objeto de cotización.

---

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

<sup>2</sup> Artículo 243. [Modificado por el art. 62, Ley 2080 de 2021](#). <El nuevo texto es el siguiente> Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: **1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.**

### 3. Tesis de la sala

La sala considera que las sentencias proferidas (i) el 31 de agosto de 2012 por el Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito de Bogotá y (ii) el 27 de octubre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección “E” - Sala de Descongestión, no constituyen título ejecutivo para librar mandamiento de pago frente a los descuentos de los aportes a pensión efectuados por la UGPP, habida cuenta, que de su contenido no se logra determinar una obligación clara, expresa y exigible -art. 422, L.1564/12- frente a los límites o parámetros para hacer tales erogaciones. Razón por la cual se confirmará el auto apelado.

### 4. Fundamento jurídico de la decisión

#### 4.1. Cualidades del título ejecutivo

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

“Artículo 422. Título ejecutivo. **Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles** que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las **que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial**, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184”.

En concordancia con esa disposición, el numeral 1º del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 señala que constituyen título ejecutivo “Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias”.

Por lo tanto, conforme a las normas reseñadas las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por esta jurisdicción constituyen título ejecutivo siempre y cuando contengan una obligación expresa, clara y exigible, características que el Consejo de Estado ha explicado así<sup>3</sup>:

- a. La obligación es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa.
- b. La obligación es clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalados, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación.
- c. La obligación es exigible cuando es ejecutable, es decir, cuando no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido”.

---

<sup>3</sup> C.E., Sec. Segunda. Sent. 25000234200020170355801 (1361-2022), jun. 09/2022. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

## 4.2. El mandamiento ejecutivo

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

**“Artículo 430.** Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.

Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso.

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

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

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

Al respecto, el Consejo de Estado, en providencia del 1º de agosto de 2016<sup>4</sup> señaló:

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

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

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

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

<sup>4</sup> C. E. Sec. Segunda, Sent. 44001233300020130022201 (4038-14), ago. 01/2016, M.P. William Hernández Gómez.

requisitos mínimos señalados en la ley<sup>5</sup>.

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

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

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

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

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

## VI. CASO CONCRETO

1. La señora **Clara Marina Carreño de Rincón** en calidad de beneficiaria de la sustitución pensional con ocasión del fallecimiento del señor Pedro Antonio Rincón, interpuso demanda ejecutiva en la que solicitó librar mandamiento de pago a su favor y en contra de la UGPP, por la suma de veintitrés millones cuatrocientos dos mil ochenta y seis pesos (\$23.402.086) que corresponden a valores deducidos en exceso por concepto de aportes pensionales por parte de la entidad ejecutada al momento de dar cumplimiento a lo ordenado las sentencias proferidas el 31 de agosto de 2012 y 27 de octubre de 2015 por el Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E - Sala de Descongestión, respectivamente.

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

---

<sup>5</sup> Designación de las partes y sus representantes, pretensiones precisas y claras, hechos y omisiones, fundamentos de derecho de las pretensiones, pruebas, estimación razonada de la cuantía y lugar y dirección de las partes procesales para recibir las respectivas notificaciones.

- Sentencia proferida el 31 de agosto de 2012 por el Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito de Bogotá dentro del proceso ordinario instaurado por el señor Pedro Antonio Rincón Barón contra la entonces Caja Nacional de Previsión Social en liquidación (Cajanal), hoy UGPP, en la cual ordenó:

“CUARTO: Como consecuencia de la anterior declaración, ORDENESE a la Caja Nacional de Previsión Social, en liquidación a reconocer, reliquidar la pensión de vejez del señor PEDERO ANTONIO RINCÓN BARÓN de condiciones civiles ya conocidas, a partir del 01 de diciembre de 1990 y 30 de noviembre de 1991, tal como lo solicitó el demandante en la pretensión 2, teniendo en cuenta la asignación básica, bonificación por servicios prestados, la doceava parte de la prima de antigüedad, la doceava parte de la prima de servicios, la doceava parte de la prima de navidad, devengadas durante el año inmediatamente anterior a la adquisición del derecho, todo conforme a lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

QUINTO: se CONDENA a la Caja Nacional de Previsión Social en liquidación a pagar las diferencias de las mesadas pensionales resultantes entre lo reconocido y pagado en virtud de lo dispuesto en la Resolución 006474 de abril de 1998 y las que le debe pagar legalmente de acuerdo con lo ordenado en el numeral anterior, a partir del 5 de junio de 2006, acorde con lo expresado en la parte considerativa. Al momento de hacer la liquidación para cancelar los valores resultantes de lo aquí dispuesto, se tendrá en cuenta para descontar lo ya aceptado y recibido. La suma correspondiente deberá ser reajustada y actualizada en la forma indicada en la parte motiva, aplicando para tal fin la formula señalada. **Además, descontará de las mesadas correspondientes a los aportes no realizados por la parte demandante, según corresponda.**

SEXTO: ORDENASE a la entidad de previsión en mención re liquidar sobre el nuevo valor de la pensión, los respectivos reajustes dispuestos por la ley.

SEPTIMO: Désele cumplimiento a la presente providencia dentro de los términos establecidos para ello en los artículos 176 y 177 del CCA.

OCTAVO: DENIEGASE las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto anteriormente”.

La anterior decisión, fue adicionada el 5 de octubre de 2012 en el siguiente sentido:

“1º ADICIONAR la providencia de calenda (sic) 31 de agosto de 2012, en tal virtud numeral octavo quedarán (sic) así:

Octavo: NEGAR la aplicación del índice de precios del consumidor I.P.C. correspondiente al año 1.991 para el año 1.992 y así sucesivamente hasta la aplicación del I.P.C. correspondiente al año 1.995 para 1.996 (por cuanto cumplió su status pensional el día 02 de Febrero de 1.996), y denegar las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto anteriormente”.

- Sentencia proferida el 27 de octubre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E – Sala de Descongestión, en donde modificó el numeral 4º y revocó el numeral 8º del fallo de 31 de agosto de 2015 del Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito de Bogotá, así:

“PRIMERO: MODIFICARÁ parcialmente el numeral 4 y REVOCARÁ el 8 de la sentencia del 31 de agosto de 2012, emitida por el Juzgado 26 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, el cual quedará así:

TERCERO: Como consecuencia de la declaratoria de nulidad y a título de restablecimiento del derecho, se ORDENA a la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL hoy UGPP a reliquidar la pensión de jubilación del señor PEDRO ANTONIO RINCÓN BARÓN en cuantía equivalente al 75% del promedio mensual de todos los

factores salariales devengados en el último año de servicio, esto es, en el periodo comprendido entre el 30 de noviembre de 1990 y el 1 de diciembre de 1991, incluyendo la asignación básica, la bonificación de servicios prestados y la totalidad de la prima de antigüedad, la doceava parte de las primas de servicios y de navidad.

Una vez establecido el nuevo valor de las mesadas, se cancelarán las diferencias causadas debidamente indexadas a partir del 4 de junio de 2006 por prescripción trienal.

OCTAVO: ACTUALIZAR de acuerdo al I.P.C las doceavas partes de las primas de servicios y de navidad, debidamente actualizadas para la fecha de consolidación del status, conforme a lo indicado en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás el fallo recurrido.”

- Resolución RDP 005757 de 14 de febrero de 2018, por medio de la cual la UGPP declara la imposibilidad de dar cumplimiento al fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 27 de octubre de 2015, hasta tanto no sea remitida la escritura pública que aclare la número 3678 de 25 de septiembre de 2017, en la que se liquidó la sucesión del señor Pedro Antonio Rincón Barón.

- Resolución DRP 018474 de 23 de mayo de 2018, a través de la cual la UGPP reliquidó una pensión de jubilación en cumplimiento de un fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y reconocer el pago de unas mesadas causadas con ocasión del fallecimiento del señor Pedro Antonio Rincón en favor de la señora Clara Marina Carreño de Rincón. Asimismo, dispuso descontar de las mesadas atrasadas la suma de veintitrés millones ochocientos dos mil quinientos veintitrés pesos (\$23.802.523), por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados.

- Cupón de pago mes de julio de 2018, en donde se advierte que a la señora Clara Marina Carreño de Rincón le fue reconocido un valor total de \$22.282.144 y se le efectuó un descuento por \$21.186.773 por concepto de reintegro de aportes (\$18.854173) y EPS Sanitas (\$2.332.600).

- Cupón de pago mes de agosto de 2018, mediante el cual se observa que a la señora Clara Marina Carreño de Rincón le fue reconocido un valor total de \$14.322.052,77 y se le efectuó un descuento por \$6.474.249 por concepto de (i) reintegro de aportes Nación (\$ 3.996.249), (ii) descuento por aportes (\$952.100) y (iii) EPS Sanitas (\$1.525.900).

- Petición radicada el 30 de agosto de 2018, en la cual la ejecutante solicitó a la UGPP copia de los soportes que sirvieron de base para efectuar la liquidación de los aportes para pensión de los factores salariales no efectuados y además, copia del desprendible donde se vean reflejados descuentos realizados por reintegros a la Nación.

- Oficio No. 201814307950831 de 3 de septiembre de 2018, a través del cual la UGPP le informa que el cálculo de los descuentos de aportes pensionales se determinó mediante la “metodología actuarial” desarrollada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en aras de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema.

De igual manera, le informó la fórmula aportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar el cálculo de los valores adeudados por concepto de aportes pensionales sobre los que no se hicieron cotizaciones.

**3.-** El *a quo* no libró mandamiento de pago, al considerar que el hecho que la UGPP haya realizado descuentos de dinero por concepto de aportes para pensión sobre los factores de salario tenidos en cuenta para reliquidar la pensión de jubilación *postmortem* no habilita a la señora Clara Marina Carreño de Rincón, para que a través de la acción ejecutiva pueda solicitar la devolución de dichos dineros, por cuanto dicha orden no se encuentra expresa en las sentencias que conforman el título ejecutivo, y además, la decisión fue proferida mediante acto administrativo que goza de presunción de legalidad.

**4.-** La parte actora interpuso recurso de apelación contra dicha decisión, señalando que conforme a las sentencias proferidas en el proceso ordinario, la UGPP no podía aplicar procedimientos distintos a los previstos en las Leyes 33 de 1985 y 100 de 1993 para efectuar los descuentos de los aportes a pensión; en ese sentido manifestó que la obligación clara, expresa y exigible, está contenida en las normas citadas, dado que en ellas se estableció la forma como deben realizarse tales deducciones, de tal suerte que resulta innecesario interponer una acción litigiosa. Finalmente sostuvo que en esta oportunidad, se configura un título ejecutivo complejo constituido por la orden judicial, la resolución que dio cumplimiento al fallo, el desprendible del pago parcial realizado y la copia de la explicación dada por la UGPP acerca de la liquidación del cálculo de aportes efectuada.

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

En aras de determinar esas condiciones, se tiene que la sentencia proferida el 31 de agosto de 2015 por el Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito de Bogotá –la cual fue adicionada el 5 de octubre de 2012– accedió a las pretensiones de la demanda en ese sentido, a título de restablecimiento del derecho ordenó:

“CUARTO: Como consecuencia de la anterior declaración, ORDENESE a la Caja Nacional de Previsión Social, en liquidación a reconocer, reliquidar la pensión de vejez del señor PEDERO ANTONIO RINCÓN BARÓN de condiciones civiles ya conocidas, a partir del 01 de diciembre de 1990 y 30 de noviembre de 1991, tal como lo solicitó el demandante en la pretensión 2, teniendo en cuenta la asignación básica, bonificación por servicios prestados, la doceava parte de la prima de antigüedad, la doceava parte de la prima de servicios, la doceava parte de la prima de navidad, devengadas durante el año inmediatamente anterior a la adquisición del derecho, todo conforme a lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

**QUINTO:** se CONDENA a la Caja Nacional de Previsión Social en liquidación a pagar las diferencias de las mesadas pensionales resultantes entre lo reconocido y pagado en virtud de lo dispuesto en la Resolución 006474 de abril de 1998 y las que le debe pagar legalmente de acuerdo con lo ordenado en el numeral anterior, a partir del 5 de junio de 2006, acorde con lo expresado en la parte considerativa. Al momento de hacer la liquidación para cancelar los valores resultantes de lo aquí dispuesto, se tendrá en cuenta para descontar lo ya aceptado y recibido. La suma correspondiente deberá ser reajustada y actualizada en la forma indicada en la parte motiva, aplicando para tal fin

la formula señalada **Además, descontará de las mesadas correspondientes a los aportes no realizados por la parte demandante, según corresponda.**

SEXTO: ORDENASE a la entidad de previsión en mención re liquidar sobre el nuevo valor de la pensión, los respectivos reajustes dispuestos por la ley.

(...).

Octavo: NEGAR la aplicación del índice de precios del consumidor I.P.C. correspondiente al año 1.991 para el año 1.992 y así sucesivamente hasta la aplicación del I.P.C. correspondiente al año 1.995 para 1.996 (por cuanto cumplió su status pensional el día 02 de Febrero de 1.996), y denegar las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto anteriormente”.

Decisión que fue modificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E – Sala de Descongestión, cuando en sentencia de 27 de octubre de 2015 dispuso:

“PRIMERO: **MODIFICARÁ parcialmente el numeral 4** y REVOCARÁ el 8 de la sentencia del 31 de agosto de 2012, emitida por el Juzgado 26 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, el cual quedará así:

TERCERO: Como consecuencia de la declaratoria de nulidad y a título de restablecimiento del derecho, se ORDENA a la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL hoy UGPP a reliquidar la pensión de jubilación del señor PEDRO ANTONIO RINCÓN BARÓN en cuantía equivalente al 75% del promedio mensual de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, esto es, en el periodo comprendido entre el 30 de noviembre de 1990 y el 1 de diciembre de 1991, incluyendo la asignación básica, la bonificación de servicios prestados y la totalidad de la prima de antigüedad, la doceava parte de las primas de servicios y de navidad.

Una vez establecido el nuevo valor de las mesadas, se cancelarán las diferencias causadas debidamente indexadas a partir del 4 de junio de 2006 por prescripción trienal.

OCTAVO: ACTUALIZAR de acuerdo al I.P.C las doceavas partes de las primas de servicios y de navidad, debidamente actualizadas para la fecha de consolidación del status, conforme a lo indicado en la parte motiva de esta decisión”.

De las sentencias invocadas como título ejecutivo de recaudo, se logra establecer que además de la reliquidación de la pensión de jubilación del señor Pedro Antonio Rincón Barón con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, previamente la UGPP debía realizar los descuentos por concepto de aportes sobre aquellos emolumentos incluidos, sin embargo, frente a esa última orden, dichas decisiones judiciales no precisaron el procedimiento a través del cual la entidad ejecutada estaba facultada para realizar tales deducciones, no determinó las acreencias laborales susceptibles de tal erogación, ni especificó el monto y periodo a efectuarse.

En este punto, conviene resaltar que el Consejo de Estado ha sido claro en manifestar que el título que se pretende hacer cumplir en los procesos ejecutivos por descuentos de aportes, debe establecer los parámetros bajo los cuales se va a realizar, pues de lo contrario no es pertinente librar mandamiento de pago. Así lo explicó en auto de 27 de mayo de 2019<sup>6</sup>, cuando en relación a ese tema afirmó:

<sup>6</sup> C. E. Sec. Segunda. Sent. 76001233100020000271302 (2036-17), may. 27/2019, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

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

Tesis que también ha sostenido esa Corporación en tutelas contra providencias de la Jurisdicción que niegan librar mandamiento de pago por concepto de aportes, toda vez que así ocurrió en providencia de 2 de septiembre de 2019<sup>7</sup> cuando en lo pertinente discurrió:

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

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

De igual forma, la improcedencia de la acción ejecutiva con el fin de que no se apliquen los descuentos en exceso por aportes a pensión, se aprecia en sentencia de tutela de 13 de febrero de 2020<sup>8</sup>, en donde expresó:

“Analizado lo anterior, se tiene que la obligación fijada en la providencia judicial debe emitirse de forma nítida, para que el juez a quien corresponde la ejecución de la sentencia no tenga que efectuar mayores consideraciones sobre su claridad y expresividad. Bajo esa línea de pensamiento, **es correcto afirmar que la orden impuesta por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no desarrolló un procedimiento preciso para que la UGPP realizara los descuentos por aportes no efectuados**, pues se advierte que en el ordinal primero de la sentencia del 23 de febrero de 2017 la precitada corporación judicial dejó a disposición de la entidad de previsión la posibilidad de realizar los descuentos. **Por lo anterior, no puede colegirse que la obligación contenida en la decisión judicial sea clara, expresa y exigible sobre la forma en que debían efectuarse los descuentos.**

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

---

<sup>7</sup> C.E., Sec. Segunda. Sent. 11001031500020190385201 (AC), dic. 02/2019. M.P. Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>8</sup> C.E. Sec. Segunda. Sent. 11001031500020190462601 (AC), feb. 13/2020. M. P. William Hernández Gómez.

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

Así mismo, la sentencia de 29 de octubre de 2021<sup>9</sup> sostuvo:

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

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

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

Asimismo, es importante resaltar que en las sentencias 20 de mayo y 27 de octubre de 2016, proferidas, respectivamente, por el Juzgado Veintiocho Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D”, no fue objeto de debate lo relacionado a los parámetros para determinar los descuentos a los aportes a pensión, por lo que el juez del proceso ejecutivo no puede venir a hacer una interpretación normativa y fáctica para suplir ese vacío, tal como lo advirtió el Tribunal accionado en la providencia acusada.” (Resaltado fuera de texto)

Por último, el fallo de 4 de noviembre de 2021<sup>10</sup>, enfáticamente señaló:

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

---

<sup>9</sup> C.E. Sec. Segunda. Sent. 11001031500020210655000 (AC), oct. 29/2021. M.P. César Palomino Cortés.

<sup>10</sup> C. E. Sec. Segunda. Sent. 11001031500020210566600 (AC), nov. 04/2021. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

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

Ahora bien, respecto a la afirmación consistente en que la obligación clara, expresa y exigible está contenida en un título ejecutivo complejo, basta señalar que si bien el Consejo de Estado ha expuesto que el mismo “está conformado por el fallo, su constancia de ejecutoria y el acto que expide la administración para cumplirlo”<sup>11</sup>, de la lectura de tales documentos tampoco se pueden establecer las condiciones que exige el artículo 422 del CGP, dada la falta de precisión frente a la metodología o criterios para determinar los valores a descontar por concepto de aportes.

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

En consecuencia, se confirmará el auto que se abstuvo de librar mandamiento de pago por la suma de veintitrés millones cuatrocientos dos mil ochenta y seis pesos (\$23.402.086) que según la ejecutante corresponden a valores deducidos en exceso por concepto de aportes pensionales, en atención a que frente a ese tema la sentencia de segunda instancia no constituye título ejecutivo.

## VII. COSTAS PROCESALES

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

## VIII. DECISIÓN

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

---

<sup>11</sup> C.E. Sec. Segunda. Sent. 20001-23-39-000-2011-00138-01, ene. 27/2022. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto proferido 9 de agosto de 2022 por el Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante el cual se negó el mandamiento de pago solicitado por la señora **Clara Marina Carreño de Rincón** en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, por las razones expuestas en esta providencia.

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado electrónicamente**  
**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada

**(Ausente con permiso)**  
**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON**  
Magistrado

**Firmado electrónicamente**  
**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado

**NOTA:** Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.