

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN **D.**

ESTADO ELECTRONICO: **No 011** DE FECHA: 01/02/2022

EL PRESENTE ESTADO ELECTRONICO SE FIJA HOY 01/02/2022 A LAS OCHO (8 A.M.) SE DESFIJA HOY 01/02/2022 A LAS CINCO DE LA TARDE (5 P.M.)

Radicacion	Demandante	Demandado	Clase	Fecha Prov	Docum. a notif.	Magistrado - Ponente
11001-33-35-029-2021-00058-01	HECTOR EVERARDO AGUDELO CASTRO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION S	EJECUTIVO	27/01/2022	AUTO QUE CONFIRMA AUTO APELADO - CONFIRMA AUTO QUE NEGÓ MANDAMIENTO DE PAGO - LMA ...	ISRAEL SOLER PEDROZA
25000-23-42-000-2015-05084-00	GERMAN MEZA RUIZ	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	31/01/2022	AUTO DE OBEDEZCASE Y CUMPLASE - LO RESUELTO POR EL H. CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A. POR LA SECRETARÍA LIQUIDENSE LAS COSTAS IMPUESTAS. dcvg...	ISRAEL SOLER PEDROZA
25000-23-42-000-2017-00018-00	MARIA PATRICIA ESPINOSA RAMIREZ	NACION-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FIDUPREVISORA S.A.	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	31/01/2022	AUTO DE OBEDEZCASE Y CUMPLASE - LO RESUELTO POR EL H. CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A. POR LA SECRETARÍA LIQUIDENSE LAS COSTAS IMPUESTAS. dcvg...	ISRAEL SOLER PEDROZA

EL PRESENTE ESTADO ELECTRONICO SE FIJA HOY 01/02/2022 A LAS OCHO (8 A.M.) SE DESFIJA HOY 01/02/2022 A LAS CINCO DE LA TARDE (5 P.M.)





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
– SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “D”**

**MAGISTRADO PONENTE: ISRAEL SOLER PEDROZA**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil veintidós (2022)

**MEDIO DE CONTROL - EJECUTIVO**

**Expediente:** 11001-33-35-029-2021-00058-01  
**Demandante:** HÉCTOR EVERARDO AGUDELO CASTRO  
**Demandado:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES  
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP  
**Asunto:** **Confirma auto que negó el mandamiento de pago.**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora (Archivo No. 7), contra el auto de 10 de junio de 2021 (Archivo No. 6), por medio del cual **el Juzgado Veintinueve Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, NEGÓ** el mandamiento de pago solicitado.

**I. ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA** (Archivo No. 1 Páginas 1 a 60). El accionante pretende que se libere mandamiento de pago contra la UGPP, con el propósito que se dé cabal cumplimiento a la sentencia proferida por el juzgado señalado, el 16 de febrero de 2015 (Archivo No. 1 Páginas 67 a 99), confirmada parcialmente por esta Corporación el 7 de abril de 2016, por medio de la cual se decidió acceder parcialmente las pretensiones de la demanda (Archivo No. 1 Páginas 101 a 119).

Específicamente, solicita que el mandamiento de pago se libere por las siguientes sumas: **i) \$18.113.793.32** por concepto de las **diferencias** en las sumas descontadas por concepto de aportes pensionales realizado por la UGPP; **ii)** se efectúe la liquidación sobre la proporción que corresponda en pensión, esto es, el 5% por aportes, **por el tiempo laborado entre el 1 de enero de 1969 al 30 de**

**agosto de 1993; (iii)** por los **intereses moratorios** causados sobre la anterior suma, desde el día siguiente al pago del retroactivo, hasta el día en que se verifique el pago; y **iv)** se condene en costas a la entidad ejecutada.

Afirmó, que a través de la Resolución No. RDP 41317 de 31 de octubre de 2016, adicionada por la Resolución No. RDP 019523 de 11 de mayo de 2017, la entidad ejecutada dio cumplimiento a los fallos mencionados, reliquidando la pensión del demandante, sin embargo, afirmó que **se descontó la suma de \$7.642.564, por concepto de aportes para pensión** de los factores de salario frente a los cuales no se habían efectuado los descuentos, sin tener un soporte probatorio para demostrar los supuestos descuentos.

**2. EL AUTO APELADO** (Archivo No. 6). El Juez de Primera Instancia negó el mandamiento de pago, para lo cual señaló, que el ejecutante lo que pretende, es reclamar sumas descontadas por concepto de deducciones realizadas por la ejecutada al momento de reliquidar la pensión y sobre las cuales alega que no debieron liquidarse en la forma como lo hizo la UGPP.

Indicó, que al confrontar la decisión de cumplimiento del numeral cuarto de la sentencia base de ejecución, con la Resolución No. RDP 41317 de 31 de octubre de 2016, adicionada por la Resolución No. RDP 019523 de 11 de mayo de 2017, la UGPP dio cumplimiento al título judicial, descontando el valor de \$7.642.564 por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados, porque consideró, que no se habían realizado dichos aportes sobre todos los factores o ingresos líquidos del empleado, y con la finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional, razón por la cual, no negó el mandamiento de pago por una obligación que finalmente se encuentra cancelada al ejecutante.

**3. EL RECURSO DE APELACIÓN** (Archivo No. 7). **El apoderado de la parte actora** no está de acuerdo con la decisión del *A quo* que **negó el mandamiento de pago**, por las siguientes razones:

Según el recurrente, el *A quo* consideró que la ejecutada descontó la suma de \$7.642.564 por concepto de aportes para pensión, de factores de salario no efectuados, por lo cual, dio cumplimiento al título judicial, lo cual no es cierto, porque

las sentencias base de ejecución condicionaron a la demandada a determinar cuáles fueron los factores salariales devengados por el ejecutante, y definir a cuáles no se les había efectuado el descuento, situación que desconoció la Unidad, porque esos datos no se encuentran probados.

Lo anterior, teniendo en cuenta que no se tuvieron en cuenta los documentos idóneos que lo demostraran, los cuales debían ser expedidos por la última entidad donde laboró el ejecutante, con el fin de demostrar, que para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1969 al 30 de agosto de 1993, no se habían efectuado dichas deducciones en los términos de la Ley 4 de 1966 y las Leyes 33 y 62 de 1985, que establecieron que los descuentos por aportes correspondían al 5%, teniendo en cuenta el tiempo laborado.

Por lo tanto, la fórmula utilizada por la UGPP, no es el desarrollo de ninguna norma vigente, aparece por mera discrecionalidad de una de las partes en el proceso, y no tiene respaldo jurídico alguno, por lo que puede concluirse, que la fórmula actuarial contenida en el Acta No. 1362 de 2017 de la Oficina de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP es ilegal, ilegítima y carente de valor probatorio y constituye una vía de hecho y un abuso de autoridad.

Adujo, que no es acertada la afirmación del juez de primer grado, al señalar, que la pretensión incoada no está soportada en sí misma, y por ende no constituye un título ejecutivo o un derecho cierto, como quiera que lo que aquí se pretende, es que se dé estricto cumplimiento a las sentencias base de ejecución, donde claramente se ordena efectuar los descuentos de los aportes sobre los factores respecto de los cuales no se hayan efectuado, de acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley.

Sostuvo, que la obligación que se pretende ejecutar es clara, expresa y exigible, dado que resulta de la posibilidad de efectuar un análisis simple de los documentos pertinentes, cotejándolos con la orden judicial, para luego efectuar una liquidación y deducción de los aportes legales en caso de no haberse realizado, lo cual permite determinar el monto adeudado.

Por último, señaló que tampoco está de acuerdo con la interpretación efectuada por el juez de primer grado, al indicar que la acción ejecutiva no es el medio de control idóneo para el reconocimiento de lo pretendido, como quiera que la ejecutada aplicó una fórmula de cálculo actuarial, de conformidad con el Acta No. 1362 de 2017 expedida por la Oficina de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP, sin tener en cuenta lo ordenado en las sentencias base de ejecución, las cuales constituyen en sí mismas un título judicial demandable ante esta jurisdicción, razón por la cual, no es dable cambiar la naturaleza del proceso al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En consecuencia, solicitó que se libre mandamiento de pago.

## II. CONSIDERACIONES

**1.** Corresponde a la Sala determinar si se debe librar el mandamiento de pago, o si en efecto hay lugar a negarlo, por no existir una obligación clara, expresa y exigible.

**2. Tesis de la Sala:** Se confirmará la decisión del juez de primer grado por las razones que se consignarán a continuación.

### **3. Normatividad aplicable.**

La demanda ejecutiva fue radicada el 3 de marzo de 2021 (Archivo No. 3), por ende, de conformidad con lo establecido en el artículo 308 del CPACA, debe ser tramitada según las normas establecidas en este código. Sin embargo, como la Ley 1437 de 2011 no regula el procedimiento para adelantar esta clase de actuaciones, es del caso remitirse a lo previsto para tal efecto en el C.G.P., tal como lo dispone el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, por lo que el estudio del título ejecutivo se hará con base en el artículo 422 del nuevo estatuto de procedimiento civil, el cual entró a regir para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el 1º de enero de 2014<sup>2</sup>

### **4. Requisitos del título ejecutivo.**

---

<sup>1</sup> ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Enrique Gil Botero, Auto de Unificación de 1º de enero de 2014, Rad. No. 25000-23-36-000-2012-00395-01 (49299).

El artículo 422 del Código General del Proceso, prevé que “(...) Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones **expresas, claras y exigibles** que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituya plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley (...)” (Negrillas de la Sala).

Así las cosas, se observa que un documento debe reunir unos **requisitos formales y de fondo** para ser considerado título ejecutivo, tal como lo ha precisado el H. Consejo de Estado, por ejemplo, en providencia de 8 de junio de 2016<sup>3</sup>, en la que sostuvo lo siguiente:

*“(...) En este orden de ideas, la normatividad adjetiva civil menciona que pueden demandarse las obligaciones **expresas, claras y exigibles** que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial.*

*Es así, que la normatividad procesal civil señala las exigencias de **tipo formal y de fondo** que debe reunir un documento para que pueda ser calificado como título ejecutivo.*

*Tenemos, en consecuencia, un documento en el que consta una obligación, condicionada a ser expresa, clara y exigible. **Es expresa** cuando manifiesta sin ambages ni dudas su existencia, sin que sea necesario recurrir a interpretaciones o explicaciones para verificar su existencia; al ser expresa, **es clara**, y de la expresión y claridad de la obligación se derivará el momento en el cual se hace **exigible**, es decir, desde cuando es posible compeler al deudor a efectos de que la satisfaga.*

*Esta estructura, **desde la formalidad** en la que se construye, busca darle al deudor una garantía de defensa, en la medida en que al requerirlo se lo hace para que satisfaga una obligación de cuya creación él mismo fue partícipe, y acerca de la cual no queda ninguna duda respecto de su contenido ni de la forma ni el tiempo en los que se debe satisfacer, independientemente de que se trate de un título simple –contrato, letra de cambio o pagaré– o de uno compuesto –obligación sometida a una condición, requiriéndose la acreditación documental de esta.<sup>4</sup>” (Negrillas de la Sala)*

#### 4.1. Conformación del Título Ejecutivo.

---

3 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Auto de 8 de junio de 2016, Radicación No. 25000-23-36-000-2015-02332-01(56904) Actor: Pedro Elías Galvis Hernández.

4 Prieto Monroy. Carlos Adolfo. Acerca del proceso ejecutivo. Generalidades y su legitimidad en el Estado Social de Derecho. En Via Juris. ISSN 1909 - 57 59. Núm. 8 enero -junio. 2010. Pág. 41-62.

Como quedó expuesto, uno de los requisitos del título ejecutivo, es “(...) *que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituya plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial (...)*”<sup>5</sup>. Así las cosas, bien puede ser **singular o simple**, es decir, estar constituido por un solo documento, o bien puede ser **complejo** cuando quiera que esté integrado por un conjunto de documentos<sup>6</sup>.

Por lo anterior, corresponde al juez ejecutivo valorar en conjunto los documentos allegados con la demanda, para establecer si constituyen prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante.

El H. Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección “B”<sup>7</sup>, teniendo en cuenta los presupuestos establecidos en los artículos 297 del C.P.A.C.A. y 422 del C.G.P., sostuvo:

*“(...) En cuanto a los requisitos formales del documento contentivo del título ejecutivo, se debe tener en cuenta, además de los establecidos en el artículo 422 del C.G.P., que en materia contencioso administrativa se encuentran en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece:*

**“ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO.** Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

**1.** Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

(...)

*De esta forma los requisitos formales hacen alusión a la necesidad de que los documentos que hacen parte de dicho título constituyan una unidad jurídica, que los mismos sean auténticos y emanen del deudor o su causante, provengan de una sentencia de condena emitida por juez o tribunal de una respectiva jurisdicción, entre otros. (...)* (Negrillas del texto original y subrayas de la Sala)

Ahora bien, en cuanto a la conformación del título ejecutivo con fundamento en una providencia judicial, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en esa misma oportunidad, destacó:

<sup>5</sup> Artículo 422 C.G.P.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Dra. Myriam Guerrero Escobar, Auto de 31 de enero de 2008, Radicación No. 44401-23-31-000-2007-00067-01(34201), Actor: Martín Nicolás Barros Choles.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Sentencia de 4 de febrero de 2016. Radicación No. 11001-03-15-000-2015-03434-00 (AC).

*“(...) Sentado lo anterior, advierte la Sala que esta Corporación ha señalado que por regla general, en **los procesos ejecutivos que se promueven con fundamento en las providencias judiciales, el título ejecutivo es complejo y está conformado por la providencia y el acto que expide la administración para cumplirla. En ese caso, el proceso ejecutivo se inicia porque la sentencia se acató de manera imperfecta.** Por excepción, el título ejecutivo es simple y se integra únicamente por la sentencia, cuando, por ejemplo, la administración no ha proferido el acto para acatar la decisión del juez.*

*(...) Ahora bien, en el proceso de la referencia se negó el mandamiento de pago solicitado por la parte actora, indicando que: i) el título ejecutivo es complejo, pues se conforma por la providencia judicial que contiene la obligación y el acto que dio cumplimiento parcial a la misma; ii) **las providencias debían ser aportadas en primera copia que presta mérito ejecutivo, mientras el acto en copia auténtica;** y iii) como quiera que el acta allegada obedece a una copia simple, no se integró debidamente el título ejecutivo ni se agotaron las exigencias para librar mandamiento de pago.*

*Resalta la Sala, que los argumentos expuestos por el Juzgado al negar el mandamiento de pago, y del Tribunal al confirmar la providencia de primera instancia que negó el mandamiento ejecutivo, **se fundamentan en las pruebas allegadas al proceso, así como en la normativa y la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado arriba descritas,** y en el ejercicio de autonomía judicial, principio propio de esta actividad. (...)*” (Negrillas de la Sala)

Por ende, en esa ocasión el H. Consejo de Estado concluyó que, teniendo en cuenta que el título ejecutivo en estos casos es complejo, debe estar conformado por la providencia judicial y el acto que dio cumplimiento a la misma; **la primera, debe ser aportada en primera copia que presta mérito ejecutivo, mientras el acto en copia auténtica.**

Dicho criterio fue reiterado por la misma Subsección de la Alta Corporación, en auto de 7 de abril de 2016<sup>8</sup>, en el que, partiendo del análisis de la misma normatividad<sup>9</sup>, precisó lo siguiente:

*“(...) Así las cosas, conforme lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia, **los requisitos formales del documento que debe contener el título ejecutivo,** en el proceso de la referencia son:*

*i) la sentencia de 28 de enero de 2005 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la que se condenó a la Caja de Retiro de las Fuerzas militares a una entidad pública al reajuste de la asignación mensual de retiro del señor José Gregorio Pomares Martínez.*

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Radicación número: 68001-23-31-000-2002-01616-01(0957-15)

<sup>9</sup> Artículos 297 del C.P.A.C.A. y 422 del C.G.P.

ii) la constancia de ejecutoria de la copia de la sentencia de 28 de enero de 2005 expedida por el Tribunal Administrativo de Santander, conforme lo exige el artículo 114 del CGP.

iii) **la copia auténtica del acto administrativo contenido en la Resolución No. 4298 de 9 de diciembre de 2005 con constancia de ejecutoria, en la cual consta el reconocimiento y pago a favor del actor, de la prima de actualización, dentro de su asignación de retiro. (...)** (Negrillas de la Sala)

Por su parte, la Subsección “A” de la Sección Segunda de la misma Alta Corporación<sup>10</sup>, al analizar el artículo 297 del C.P.A.C.A., señaló lo siguiente:

*“(...) De la norma anterior, claramente se deduce que constituyen títulos ejecutivos, además de los enunciados en los numerales 2 y 3, (i) la sentencia debidamente ejecutoriada proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y; (ii) las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa.*

*Ahora bien, según el CPC y el CPACA<sup>11</sup> la sentencia es la providencia que decide sobre las pretensiones de la demanda y las excepciones de mérito. Por tanto, es una integralidad jurídica autónoma y suficiente con fuerza de cosa juzgada, provista de ejecutividad y ejecutoriedad para que sea debida y oportunamente cumplida.*

***Por ello, la sentencia proferida por los jueces administrativos<sup>12</sup>, una vez ejecutoriada, constituye por sí sola el título ejecutivo idóneo para solicitar la ejecución de la sentencia, sin que sea necesario que se acompañe o anexe el acto administrativo que dio cumplimiento parcial a la sentencia.***

***Es cierto que la norma citada<sup>13</sup> indica que los actos administrativos expedidos por las entidades de derecho público también constituyen títulos ejecutivos. Pero ello implica, según la interpretación de la Subsección A, que es predicable en cuando que los mismos sean los que crean, modifican o extinguen un derecho. Situación diferente se presenta cuando se trate de actos administrativos de ejecución o expedidos en cumplimiento de la sentencia judicial, porque es ésta última la que declara, constituye el derecho u ordena la condena<sup>14</sup>(...)***. (Negrillas de la Sala)

Se observa que existen distintos criterios en el H. Consejo de Estado respecto de la conformación del título ejecutivo, cuando deriva de una sentencia judicial, ya que

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Sentencia de 18 de febrero de 2016. Radicación No. 11001-03-15-000-2016-00153-00(AC).

<sup>11</sup>Ver artículo 278 del CGP.

<sup>12</sup>Concepto general que incluye los jueces, tribunales y el Consejo de Estado.

<sup>13</sup>Artículo 297 del CPACA.

<sup>14</sup>Con criterio finalista las sentencias se pueden subclasificar de la siguiente manera: (i) Sentencia declarativa que se limita a reconocer una relación o situación jurídica ya existente. (ii) Sentencia constitutiva que crea, modifica o extingue una situación o relación jurídica. (iii) Sentencia de condena que ordena una determinada conducta o el pago de suma dineraria.

mientras la Subsección B de esa Corporación sostiene que para conformarlo debe aportarse copia de la providencia respectiva con constancia de ejecutoria, y copia auténtica del acto administrativo que dio cumplimiento parcial a la decisión judicial, también con constancia de ejecutoria, la Subsección A considera que la sentencia, una vez ejecutoriada, constituye por sí sola el título ejecutivo, sin que sea necesario anexar el acto administrativo de ejecución.

Ahora bien, resulta necesario acotar que el criterio expuesto por la Subsección B del H. Consejo de Estado fue revisado por la Sección Cuarta de esa Colegiatura, en fallo de segunda instancia de tutela<sup>15</sup>, en la que indicó:

*(...) Ahora bien, en el sub lite, el Tribunal demandado advirtió que el título que se presentó como fundamento para el proceso ejecutivo **era complejo**, porque estaba compuesto por **la sentencia** del 25 de febrero de 2008 (proferida por el Juzgado 5 Administrativo de Cartagena) y **los actos que se dictaron para cumplirla**, esto es, las Resoluciones PAP 027910 del 29 de noviembre de 2010 y UGM 054604 del 17 de agosto de 2012 (dictadas por CAJANAL).*

*(...) No obstante, advierte la Sala que existió el defecto alegado, toda vez que hay una falla en los juzgadores de instancia, en cuanto al criterio adoptado, en el sentido de que consideraron que el título ejecutivo que pretendió utilizar la actora para el cobro de las obligaciones a su favor era complejo.*

*Advirtieron que la complejidad del título derivó **de tres documentos, la sentencia** del 25 de febrero de 2008, del Juzgado 5 Administrativo de Cartagena, en la que en la que ordenó que CAJANAL debía reajustar la pensión gracia del actor con base en el 75% de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicio y, **las Resoluciones PAP 027910 del 29 de noviembre de 2010 y UGM 054604 del 17 de agosto de 2012, que liquidaron la pensión gracia.***

***Ese criterio, estima la Sala es errado, porque no existía dicho título complejo, pues, conforme a las normas de procedimiento civil, una sentencia ejecutoriada que contenga una obligación expresa, clara y exigible, constituye un título ejecutivo<sup>16</sup>.***

***En consecuencia, bastaba solo con aportar la sentencia que diera cuenta de la obligación a favor de la interesada y que se verificara su contenido y exigibilidad, para que se librara mandamiento de pago.***

*No así, los actos proferidos por la autoridad administrativa en cumplimiento de una decisión judicial, pues, no podía exigirse a la*

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, Sentencia de 4 de febrero de 2016, Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02639-01.

<sup>16</sup> Código General del Proceso, 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.

*demandante que aportara un documento emanado del deudor para probar un crédito a su favor, pues, justamente lo que se discute es que no se ha dado cumplimiento a la obligación correspondiente.*

*A lo sumo, las Resoluciones proferidas por la UGPP serían un instrumento para proponer excepción de pago a favor del ejecutado, pero nunca, una exigencia para librar mandamiento ejecutivo, pues, como se dijo, ese documento no prestaba mérito ejecutivo y, por esa razón, no podía ser exigido.*

*Por lo anterior, **al margen de que hubiera exigido que se aportaran los actos en copia simple o, como lo adujo el actor, los documentos estaban en copia auténtica**, porque tenían unos sellos de la entidad que así los identificaron, bastaba con que se aportara la primera copia de la sentencia y la respectiva constancia de ejecutoria para que se librara el título ejecutivo.*

*Para la Sala, la exigencia de copia auténtica de las mentadas Resoluciones, no tenía relación directa con las condiciones de certeza, exigibilidad, claridad y legalidad del título ejecutivo (requisitos sustanciales), que debían predicarse solo del fallo que contenía la obligación (...)" (Negrillas fuera de texto).*

Por lo tanto, evidencia la Sala que la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado no es pacífica en torno al tema, pues se encuentra la teoría del título ejecutivo simple enfrentada a la del título ejecutivo complejo, tratándose de sentencias condenatorias que han sido acatadas parcialmente por la Administración Pública.

No obstante lo anterior, puede afirmarse que **en algunos casos** el título ejecutivo derivado de una sentencia judicial **puede ser simple**, como por ejemplo, cuando se señala como agencias en derecho para liquidar costas, el equivalente a un 1 salario mínimo legal mensual vigente, ya que no sería necesario exigir documento adicional para demostrar la existencia de la obligación esgrimida, y determinar claramente su monto. Asimismo, **puede ser complejo**, cuando, a modo de ilustración, la sentencia condena a la reliquidación y pago de una pensión, incluyendo por ejemplo, 1/6 parte del quinquenio, **pero ni en la parte resolutive ni en la considerativa se indica el valor o cuantía de dicho factor**, y por su parte, la administración reliquida la prestación en forma errónea, por un valor inferior, por ejemplo. En este caso, sería necesario requerir además de la sentencia, copia del acto administrativo y de los certificados laborales respectivos, con el fin de determinar el valor real de la obligación a cargo de la entidad ejecutada, porque de lo contrario la obligación no sería clara y expresa.

## **5. Caso Concreto.**

Con la demanda se aportaron los siguientes documentos:

1. Copia de la sentencia de 16 de febrero de 2015, proferida por el Juzgado Veintinueve Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (Archivo No. 1 Páginas 67 a 99), por medio de la cual ordenó la reliquidación de la mesada pensional.
2. Copia de la sentencia de 7 de abril de 2016 (Archivo No. 1 Páginas 101 a 119) proferida por esta Corporación, que confirmó parcialmente y adicionó el fallo de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones, junto con la respectiva constancia en la que se indica que la decisión judicial en comento cobró ejecutoria el día **31 de mayo de 2016** (Archivo No. 1 Página 117).
3. Copia de la Resolución No. RDP 019523 de 11 de mayo de 2017, proferida por el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales (E) de la UGPP, por la cual modificó la Resolución No. RDP 41317 de 31 de octubre de 2016, que reliquidó la pensión de jubilación del actor y descontó los aportes de los factores no efectuados, en cumplimiento de los mencionados fallos judiciales (Archivo No. 1 Páginas 133 a 147).
4. Copia de la petición radicada el **30 de agosto de 2017** (Archivo No. 1 Páginas 201 a 215), en la que solicitó modificación de la Resolución No. RDP 019523 de 11 de mayo de 2017, respecto de los descuentos de aportes no efectuados sobre los factores ordenados y devengados en el último año de servicios o en los últimos tres o cinco años, sin indexación y conforme a los parámetros establecidos en la Ley.
5. Copia de la Resolución No. RDP 039877 de 20 de octubre de 2017, expedida por el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales, que negó la solicitud de modificación de la Resolución No. RDP 019523 de 2017 (Archivo No. 1 Páginas 219 a 230).
6. Copia del Oficio No. 1420 de 7 de septiembre de 2018 (Archivo No. 1 Páginas 257 a 259), suscrito por la Subdirectora de Nómina de Pensionados de la UGPP, mediante el cual, informó que en cuanto a la explicación matemática utilizada en la liquidación del pago de los dineros ordenados en las sentencias base de ejecución, no es posible acceder a ella, como quiera que

las liquidaciones son efectuadas a través de un software especializado mediante el uso de aplicativos computacionales.

7. Copia de la Resolución No. RDP 018859 de 21 de junio de 2019, suscrita por la UGPP, por la cual, resolvió desfavorablemente un recurso de reposición interpuesto y sustentado por el Instituto Nacional de Salud, en calidad de entidad empleadora, en contra de la Resolución No. RDP 019523 de 2017 (Archivo No. 1 Páginas 181 a 195).
8. Copia de los certificados de factores salariales devengados por la parte actora, para los años 1969 a 1993 (Archivo No. 1 Páginas 231 a 255).
9. Copia de la liquidación efectuada por la UGPP, respecto al valor a cancelar en la nómina de julio de 2017 (Archivo No. 1 Páginas 261 a 264).

En la decisión judicial de primera instancia de fecha 16 de febrero de 2015 (Archivo No. 1 Páginas 67 a 99), se ordenó:

“(..)

*Sin embargo, además de señalar que las pensiones de jubilación deben liquidarse teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados por el trabajador durante su último año de prestación de servicios, el H. Consejo de Estado en la referida sentencia, también dispuso que la entidad deberá efectuar los descuentos referentes a aportes sobre aquellos factores salariales reconocidos por haber sido devengados, pero que no fueron sujetos a descuentos para la seguridad social, así:*

*“De otro lado, se comparte la decisión del Tribunal en cuanto al descuento de los aportes correspondientes a los factores salariales cuya inclusión se ordena y sobre los cuales no se hay efectuado deducción legal. Esta tesis ha sido sostenida en otras oportunidades por esta Corporación, y se ha reiterado en las consideraciones de la presente sentencia, en el sentido que la referida omisión por parte de la administración no impide el reconocimiento de dichos conceptos para efectos pensionales, toda vez que aquellos pueden ser descontados por la entidad cuando se haga el reconocimiento pensional”.*

(..)

**FALLA:**

(..)

**SEGUNDO.-** Como consecuencia de la anterior declaratoria y a título de Restablecimiento del derecho **ORDENAR** a la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP-, reliquidar y pagar la pensión de Jubilación del señor HÉCTOR EVERARDO AGUDELO CASTRO, identificado con cédula de

ciudadanía N° 17.055.278, con el 75% del promedio de lo devengando durante el último año de prestación de servicios, incluyendo los factores denominados Auxilio de Alimentación, Auxilio de Transporte, Horas Extras, Primas de Servicios, Prima de Navidad, Prima de Vacaciones y Prima Semestral, además de los ya reconocidos, de acuerdo con las consideraciones de la presente sentencia, teniendo en cuenta que aquellos factores devengados en forma anual deberán ser computados en su doceava parte.

**TERCERO.-** La UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP, deberá pagar al señor HÉCTOR EVERARDO AGUDELO CASTRO, , identificado con cédula de ciudadanía N° 17.055.278, la diferencia que resulte entre la calidad liquidada y las sumas canceladas, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

**CUARTO.-** La UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES, efectuará los descuentos correspondientes a aporte referentes a aquellos factores que fueron reconocidos en esta sentencia y sobre los cuales no se haya efectuado deducción legal.

(...)"

A través de Sentencia de 7 de abril de 2016 (Archivo No. 1 Páginas 101 a 119), esta Corporación **confirmó parcialmente** la decisión, **y adicionó el ordinal segundo**, el cual quedó así:

“(..."

*Finalmente, es importante establecer a su vez, que en caso de que no se le hubiese efectuado descuentos para pensión al accionante respecto a factores a incluir, se deberá previamente hacer el respectivo descuento, tal como lo señaló el A quo aclarando que dichos aportes deben ser en el porcentaje que corresponda al trabajador y que las sumas que resulten de la deducción legal señalada deben ser actualizadas con el fin de que no pierdan su valor adquisitivo, tal como lo señaló el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en sentencia de 19 de febrero de 2015, Consejero Ponente Doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicación No. 25000-23-25000-2007-00612-01 (2302-13), Actor: José Oswaldo González González, Demandado: CAJANAL EICE.*

(...)

**FALLA:**

**PRIMERO:** Se **CONFIRMA PARCIALMENTE** la sentencia proferida el 16 de febrero de 2015, mediante la cual el **Juzgado Veintinueve Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá** accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda instaurada por el señor **HÉCTOR EVERARDO AGUDELO CASTRO**, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP**.

**SEGUNDO: ADICIÓN** *ESE* el ordinal segundo de la sentencia apelada, el cual quedará así:

**TERCERO: CONDENAR**, a título de restablecimiento del derecho, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-, a reliquidar y pagar, en forma indexada, la pensión de jubilación del señor Héctor Everardo Agudelo Castro, de manera que corresponda al 75% del promedio de todo lo devengado en el último año de servicios comprendido entre el 31 de agosto de 1992 y el 31 de agosto de 1993, incluyendo además de la asignación básica, la bonificación por servicios prestados y la prima de antigüedad, ya reconocidos, los siguientes: **el auxilio de transporte, auxilio de alimentación, horas extras, 1/12 de la prima de servicios, 1/12 de la prima de navidad, 1/12 de la prima de vacaciones y 1/12 de la prima semestral**. Los factores salariales que se ordenan incluir en la nueva reliquidación deben actualizarse desde la fecha de retiro del servicio (1º de septiembre de 1993) hasta el 20 de diciembre de 1996, fecha del status de pensionado por edad, según lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia, debiendo además realizar los reajustes pensionales previstos en la ley.

(...)"

De lo anterior se puede concluir, que la orden dada a la UGPP, consiste en efectuar los descuentos por aportes correspondientes a los factores salariales cuya inclusión se ordenó y sobre los cuales no se hubiera efectuado la deducción legal, los cuales deben ser actualizados con el fin de que no pierdan el poder adquisitivo, realizando un cálculo actuarial de conformidad con los lineamientos de la Sentencia de 19 de febrero de 2015 proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente Doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicación No. 25000-23-25000-2007-00612-01 (2302-13), Actor: José Oswaldo González González, Demandado: CAJANAL EICE.

Así las cosas, a través de la Resolución No. RDP 019523 de 11 de mayo de 2017 (Archivo No. 1 Páginas 133 a 147), el Subdirector de Determinación de Derechos Pensionales (E) de la UGPP, modificó la Resolución No. RDP 41317 de 31 de octubre de 2016, dando cumplimiento a lo ordenado en las sentencias base de ejecución, reliquidando la pensión del demandante. Sin embargo, se observa que en su parte motiva no hizo alusión a ninguna normativa, procedimiento o periodo liquidado para efectos de realizar los descuentos para pensión de los factores de salario frente a los cuales no se habían efectuado, y en cuya parte resolutive, indicó:

(...)

**ARTÍCULO PRIMERO:** Modificar los artículos primero, segundo, tercero, quinto, séptimo, octavo de la resolución RDP 41317 del 31 de octubre de 2016, el cual (sic) quedará (sic) así:

(...) **ARTÍCULO PRIMERO:** En cumplimiento al fallo proferido por el (sic) el 1 de enero de 2015 (sic), se Reliquida la pensión de VEJEZ del (a) señor (a) AGUDELO CASTRO HÉCTOR EVERARDO, ya identificado (a), en los siguientes términos:

Cuantía	\$265.859
CUANTÍA LETRAS	DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE
FECHA DE EFECTIVIDAD	20 de diciembre de 1996
FECHA DE EFECTOS FISCALES	17 DE FEBRERO DE 2009 POR PRESCRIPCIÓN TRIENAL

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Previa liquidación del área de nómina, el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional pagará al interesado las diferencias que resultaren de aplicar el artículo anterior y la Resolución 24514 del 04 de diciembre de 1997, teniendo especial cuidado en reducir lo cancelado por vía ejecutiva o administrativa, con los reajustes correspondientes, previas las deducciones ordenadas por la ley, con observancia del turno respectivo.

**ARTÍCULO TERCERO:** Esta pensión estará a cargo de:

ENTIDAD	DÍAS	VALOR CUOTA
FONDO DE PENSIONES PUBLICAS – FOPEP-	11260	\$265.589.00

**ARTÍCULO QUINTO:** El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional en cumplimiento al fallo objeto del presente acto administrativo, pagará la indexación ordenada en el artículo 187 del C.P.A.C.A., a favor del interesado.

(...)

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Adicionar los artículos décimo primero, décimo segundo, décimo tercero a la resolución RDP 41317 del 31 de octubre de 2016, los cuales quedarán así:

(...) **ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO:** Descontar de las mesadas atrasadas a las que tiene derecho el (a) señor (a) AGUDELO CASTRO HÉCTOR, la suma de SIETE MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO pesos (\$7.642.564.00 m/cte) por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se determine que el pensionado adeuda valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca que los aportes inicialmente descontados deben ser objeto de la aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se proceda a adelantar su cobro, para lo cual se deberá enviar una copia de la presente resolución al área competente. Igualmente, la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto.

(...)"

El **30 de agosto de 2017** (Archivo No. 1 Páginas 201 a 215), el apoderado de la parte ejecutante radicó ante la UGPP derecho de petición a través del cual solicitó la modificación de la Resolución No. RDP 019523 de 11 de mayo de 2017, respecto a los descuentos de aportes no efectuados sobre los factores ordenados, en el sentido de ordenar los descuentos de Ley que se hacen ordinariamente, teniendo en cuenta lo dispuesto en las sentencias base de ejecución. Y en caso que la ejecutada persista en ordenar los descuentos por concepto de aportes para pensión de los factores no efectuados, solo debe hacerse sobre los factores ordenados y devengados en el último año de servicios o en los últimos tres o cinco años, sin indexación, y conforme a los parámetros establecidos en la Ley. Por último, solicitó copia del soporte probatorio que la entidad posee con el cual concluyó, que efectivamente los aportes no se realizaron, documentos que fueron expedidos por la entidad empleadora y en los cuales aparecerá en blanco el reporte o, contrario sensu, el valor del aporte realizado, prueba con la cual se demuestre que los aportes no se efectuaron.

A través de la Resolución No. RDP 039877 de 20 de octubre de 2017(Archivo No. 1 Páginas 219 a 230), la UGPP negó la solicitud, para lo cual, indicó:

“(…)

*Que la entidad a partir del 28 de febrero de 2017, está dando cumplimiento al Acta 1362 del 20 de enero de 2017, suscrita por el Comité de Conciliación y de Defensa Judicial de la UGPP, en el que se aplica la metodología para el cálculo de cotizaciones al sistema general de pensiones derivados de las reliquidaciones donde se incluyen factores respecto de los que no había realizado cotización.*

*Con la nueva fórmula aportada por el Ministerio de Hacienda se calcula sobre todos los valores adeudados por concepto de aportes pensionales sobre los factores a los cuales no se les hizo descuento para pensión y con los valores ya descontados en los anteriores actos administrativos la Subdirección de Nómina tendrá especial cuidado en deducir los valores previamente ordenados y descontados en actos administrativos anteriores por el mismo concepto.*

*Conforme a lo desarrollado en las sentencias y línea jurisprudencial de las altas corporaciones judiciales (Consejo de Estado y Corte Constitucional) la metodología actuarial es la que garantiza la sostenibilidad financiera del sistema pensional, y que resulta ser el mecanismo adecuado para calcular el capital necesario para el pago de estas pensiones.*

**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 O SE HICIERON POR VALORES INFERIORES.**

*La presente fórmula aportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tiene como propósito viabilizar la aplicación de la metodología del cálculo actuarial para el cobro de aportes pensionales insolutos, sobre los cuales se realizaron aportes o se realizaron en una cuantía inferior a la debida, la cual se aplica en los siguientes casos:*

*a. cuando el Ingreso Base de Liquidación pensional utilizado judicial o conciliatoriamente, incluya factores no contemplados dentro del Ingreso Base de Cotización, o sobre los cuales no se hicieron los respectivos descuentos de ley.*

*(...)*

*Que el valor de la pensión que percibía el interesado a junio de 2017 antes de la inclusión en nómina de la Resolución No. RDP 019523 del 11 de mayo de 2017 es de \$875.335 M/CTE que la pensión reliquidada en cumplimiento a fallo arroja la cuantía de \$265.859 M/CTE, que actualizada a la fecha da un valor de \$1.135.266 M/CTE la fórmula de aportes aplicada es Mismo (sic) IBL, Nuevos Factores, arrojando como resultado un valor para el afiliado de \$7.642.564.21 M/CTE y para el empleador un valor de \$40.165.920.79 M/CTE.*

*(...)*

*Teniendo en cuenta lo anterior a que la liquidación de aportes efectuada con la FÓRMULA APORTADA POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA REALIZAR EL CÁLCULO DE LOS VALORES ADEUDADOS POR CONCEPTO DE APORTES PENSIOALES, se aplicó en debida forma y se encuentra ajustada a derecho.*

*(...)"*

La entidad ejecutada explicó, que a partir del 28 de febrero de 2017, se dio cumplimiento al Acta No. 1362 del 20 de enero de 2017 suscrita por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad, es decir, aplicando la metodología actuarial para el cálculo de cotizaciones al Sistema General de Pensiones, derivados de reliquidaciones donde se incluyen factores respecto de los cuales no se habían realizado cotizaciones.

Así mismo, expuso de manera detallada la fórmula aportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar los cálculos de los valores adeudados por concepto de aportes pensionales sobre los que no se hicieron cotizaciones o se hicieron por valores inferiores, para lo cual, la entidad proyectó un cálculo con una reserva matemática, teniendo en cuenta variables, como el número de mesadas, la edad y el género del beneficiario de la pensión, para obtener la proporción a cargo del trabajador, así como la proporción que le corresponde al empleador.

Por su parte, el ejecutante considera que la entidad ejecutada efectuó un descuento mayor al que señala el título ejecutivo, razón por la cual, no dio estricto cumplimiento a las sentencias base de ejecución, y no soportó los cuestionados aportes, sino que estuvieron basados en proyecciones ilegítimas e ilegales, sin respaldo alguno.

Afirmó, que el actor laboró por el periodo comprendido entre el **1 de enero de 1969, hasta el 30 de agosto de 1993**, y que no se había efectuado la liquidación y deducción de los aportes sobre los factores devengados, en los términos de la Ley 4 de 1966 y las Leyes 33 y 62 de 1985, que establecen, e que los descuentos por aportes correspondían al 5%, lo cual arrojó un menor valor respecto al descuento que hizo la UGPP.

Conforme a lo expuesto, de acuerdo con la sentencia base de ejecución, los descuentos por los aportes pensionales objeto de debate, debieron realizarse aplicando el cálculo actuarial, siguiendo las directrices trazadas en la Sentencia de 19 de febrero de 2015 proferida por el Consejo de Estado

Sin embargo, no se estableció el período por el cual se deben hacer los descuentos respecto a los factores laborales que se ordenaron incluir en la pensión del actor, porque no está determinado en las sentencias base de ejecución y por ende, no se puede afirmar o negar como lo indica el ejecutante, que deba efectuarse los descuentos por aportes, solamente por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1969 hasta el 30 de agosto de 1993, o si es por los períodos donde efectivamente haya percibido los emolumentos objeto de aportes, durante toda la vida laboral, pues se dejó a disposición de la entidad de previsión la posibilidad de realizar los descuentos, razón por la cual, se concluye que no existe una obligación clara, expresa y exigible.

El título ejecutivo debe contener una obligación clara, expresa y exigible, y entonces, sea fácil o difícil, lo cual no tiene relevancia, debe examinarse por qué períodos se deben hacer los descuentos, en razón a que, necesariamente de esa determinación dependerá el cálculo de los valores correspondientes, y este aspecto no puede ser objeto de un proceso ejecutivo, donde no se admite la determinación, sino la ejecución de las obligaciones.

Se hace necesario reiterar la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>17</sup> que analizó las características del título ejecutivo, y en la que enfatizó:

“(...)

*De igual manera se recuerda que en el proceso ejecutivo, en orden a lograr la sentencia que ordene llevar adelante la ejecución, la parte ejecutante debe haber acreditado los requisitos del título, los cuales se traducen en que las obligaciones incorporadas en el respectivo título deben ser claras, expresas y exigibles.*

*La obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título (simple o complejo); es clara cuando el contenido obligacional se revela en forma nítida en el título (simple o complejo) y es exigible cuando puede imponerse su cumplimiento en la oportunidad en que se demanda, por cuanto no está sometida para su cumplimiento a plazo pendiente o condición no ocurrida.*

(...)”

En un asunto similar, mediante providencia del 13 de enero de 2020 proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, Bogotá, D.C, dentro del radicado No.1001-03-15-000-2019-04626-01(AC), donde se resolvió una impugnación de una sentencia de tutela instaurada contra el auto que negó mandamiento de pago, por no acreditación de los elementos del título ejecutivo sobre descuentos por aportes al Sistema de Seguridad Social, esa Corporación dejó consignado lo siguiente:

*“(...) el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca se abstuvo de librar mandamiento de pago, en razón a que consideró que los documentos aportados para la demanda ejecutiva no permitían concluir que existiera claridad en la obligación que reclama el ejecutante, toda vez que la sentencia no estipuló si los aportes debían calcularse sobre el último año de servicios o sobre toda la vida laboral.*

(...)

*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***

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera. Sentencia de 9 de septiembre de 2015, radicada bajo el número 25000232600020030197102 (42294), demandante: Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL), demandando: La Previsora S.A. Compañía de Seguros. M.P. Hernán Andrade Rincón (E).

**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.**

(...)" (Negrillas adicionadas por la Sala).

En ese mismo sentido, a través de Sentencia del 2 de noviembre de 2021 proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Consejero ponente: Dr. Martín Bermúdez Muñoz, dentro del radicado No.1001-03-15-000-2021-06733-01, señaló:

11.2.- Al analizar dicha orden, la Sala advierte que la autoridad judicial accionada estaba en lo correcto cuando determinó que no era procedente seguir adelante con la ejecución, y mucho menos concluir que la UGPP se excedió al descontar el monto de los aportes a seguridad social. Lo anterior, debido a que no hay claridad sobre (i) el período por el cual la entidad de previsión debía realizar los descuentos y (ii) el procedimiento o la normativa que debía aplicar para ello. A pesar de que estos aspectos son cruciales para la cuantificación del crédito a ejecutar, no fueron mencionados en las sentencias que resolvieron el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

11.3.- En sede de ejecución, la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca debía ceñirse a lo dispuesto en la providencia que sirve como título ejecutivo. No podía

*darse a la tarea de determinar si el accionante tenía razón en que los descuentos debían efectuarse desde el 1° de abril de 1994 o si, por el contrario, la UGPP estaba en lo cierto cuando liquidó y descontó los aportes correspondientes a toda la vida laboral del accionante. De igual forma, la autoridad judicial accionada tampoco podía negar o aceptar la aplicabilidad del procedimiento contenido en el Acta No. 1362 del 20 de enero de 2017, pues, como bien lo expuso en su sentencia, esto <<implicaría revivir el debate del proceso ordinario, adicionando en la discusión jurídica un punto que ninguna de las partes alegó en su momento>>.*

*11.4.- Contrario a las apreciaciones del accionante, **la obligación cuyo cumplimiento se pretendía no era cuantificable a través del examen de las normas pensionales y las pruebas aportadas al proceso, pues el juez de la ejecución habría tenido que extender su examen más allá del título ejecutivo y formular consideraciones propias de un proceso declarativo para suplir las imprecisiones de la orden judicial.** Por consiguiente, la Sala estima fundado que la autoridad judicial accionada haya determinado que la obligación contenida en las sentencias base de ejecución no es clara, expresa y exigible.*

*(...)" (Negritas fuera del texto)*

En síntesis, no es procedente la pretensión de ejecución de los descuentos de aportes, en cuanto no es clara, expresa ni exigible, no cumple con los requisitos del artículo 442 del CGP y tampoco es calculable a través de una operación aritmética como prevé el artículo 424 *ibídem*<sup>18</sup>, razón por la cual, se **confirmará** la decisión de primera instancia que negó el mandamiento de pago, conforme a las razones expuestas en párrafos anteriores.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D;

## **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto impugnado, que negó mandamiento de pago, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, por Secretaría de esta Subsección, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, dejando las constancias del caso.

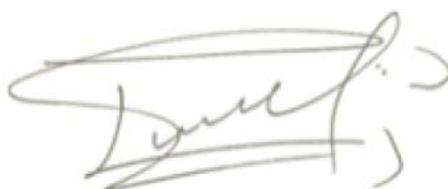
---

<sup>18</sup> “[...] Entiéndase por cantidad líquida la expresada en una cifra numérica precisa o que sea liquidable por operación aritmética, sin estar sujeta a deducciones indeterminadas. Cuando se pidan intereses, y la tasa legal o convencional sea variable, no será necesario indicar el porcentaje de la misma. [...]”

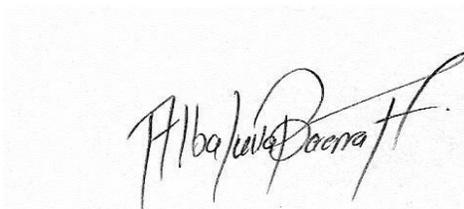
Para consultar el expediente ingrese al siguiente link: [https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f:/r/personal/s02des12tadmincdm\\_notificacionesrj\\_gov\\_co/Documents/DOCUMENTOS/ESTANTE%20VIRTUAL/EJECUTIVOS/SEGUNDA%20INSTANCIA/PROCESOS%202021/11001333502920210005801?csf=1&web=1&e=9c5wfs](https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f:/r/personal/s02des12tadmincdm_notificacionesrj_gov_co/Documents/DOCUMENTOS/ESTANTE%20VIRTUAL/EJECUTIVOS/SEGUNDA%20INSTANCIA/PROCESOS%202021/11001333502920210005801?csf=1&web=1&e=9c5wfs)

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

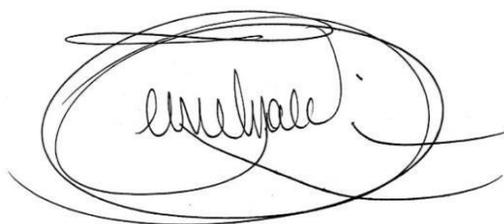
Aprobado según consta en **Acta de Sala Virtual** de la fecha.



**ISRAEL SOLER PEDROZA**  
Magistrado



**ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA**  
Magistrada



**CERVELEÓN PADILLA LINARES**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
-SECCIÓN SEGUNDA- SUB SECCIÓN "D"**

**MAGISTRADO PONENTE: ISRAEL SOLER PEDROZA**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022).

**Expediente:** 25000-23-42-000-2015 - 05084-00  
**Demandante:** GERMÁN MEZA RUÍZ  
**Demandado:** ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –  
COLPENSIONES  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho –  
Reconocimiento pensión de jubilación  
**Asunto** Obedézcase y cúmplase.

---

Obedézcase y cúmplase lo dispuesto por el H. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda - Subsección "A", que en fallo de segunda instancia del 14 de octubre de 2021 (fls. 180 - 190), **modificó el numeral 2° y en lo demás confirmó la Sentencia** proferida por esta Corporación el 12 de septiembre de 2019 (fls. 107 - 115), mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. El H. Consejo de Estado, condenó en costas en segunda instancia a la parte accionada.

En consecuencia, por la Secretaria de la Subsección, liquídense las costas **impuestas en primera y segunda instancia**, de acuerdo con el artículo 366 del C. G. P. Surtido el trámite anterior, vuelva el expediente al Despacho para decidir sobre su aprobación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**ISRAEL SOLER PEDROZA**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
-SECCIÓN SEGUNDA- SUB SECCIÓN "D"**

**MAGISTRADO PONENTE: ISRAEL SOLER PEDROZA**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022).

**Expediente:** 25000-23-42-000-2017 -00018-00  
**Demandante:** **MARÍA PATRICIA ESPINOZA RAMÍREZ**  
**Demandado:** **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –  
FIDUPREVISORA S.A.**  
**Vinculada:** **DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - SECRETARIA DE  
EDUCACIÓN DISTRITAL**  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Cesantía retroactiva  
**Asunto** Obedézcase y cúmplase.

---

Obedézcase y cúmplase lo dispuesto por el H. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda- Subsección "A", que en fallo de segunda instancia del 22 de julio de 2021 (fls. 168 - 181), **confirmó la Sentencia**, proferida por esta Corporación el 14 de noviembre de 2018 (fls. 107 - 121), mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante. El H. Consejo de Estado, condenó en costas en segunda instancia a la parte accionante.

En consecuencia, por la Secretaria de la Subsección, liquídense las costas **impuestas en primera y segunda instancia**, de acuerdo con el artículo 366 del C. G. P. Surtido el trámite anterior, vuelva el expediente al Despacho para decidir sobre su aprobación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**ISRAEL SOLER PEDROZA**  
**Magistrado**