



República de Colombia
Rama Judicial
Tribunal Administrativo del Tolima
Mag. José Aleth Ruiz Castro

Ibagué, diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

Radicación N°:	73001-33-33-005-2014-00146-03
Número Interno:	0119-2021
Medio de Control:	EJECUTIVO
Ejecutante:	MÓNICA ESTHER VÁSQUEZ DE SIERRA.
Ejecutada:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el apoderado de la parte ejecutante en contra del auto calendado el 3 de julio de 2020, mediante el cual el Juzgado Doce (12) Administrativo Oral del Circuito de Ibagué negó el mandamiento de pago solicitado.

ANTECEDENTES

La señora Mónica Esther Vásquez, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción ejecutiva, pretende que se libre mandamiento de pago en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL –UGPP, por las siguientes sumas de dinero:

“PRIMERA: Que se obligue a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP a cumplir con la obligación de hacer el descuento al retroactivo pensional de la señora MÓNICA ESTHER VÁSQUEZ, conforme a los parámetros que se le indican en la sentencia del 14 de diciembre de dos mil dieciséis (2016) el Tribunal Administrativo del Tolima.

SEGUNDA: Se libre mandamiento de pago a favor de MÓNICA ESTHER VÁSQUEZ AGUDELO y en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP por la suma de TREINTA CUATRO (sic) MILLONES SETENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS NUEVE PESOS M/CTE (\$34.071.809).

TERCERA: La suma de DIECINUEVE MILLONES CIENTO VEINTIDOS MIL DOSCIENTOS DOS M/CTE (\$19.122.202), por concepto de intereses moratorios establecidos en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, desde el 23 de mayo de 2017, fecha en que se le dio cumplimiento parcial a la sentencia 14 de diciembre de dos mil dieciséis (2016) el Tribunal Administrativo del Tolima, hasta la fecha en que se haga efectivo el pago.

CUARTO: Se condene en costas a la parte ejecutada”

Lo anterior, sustentado en que la UGPP descontó por concepto de aportes indexados sobre los factores a incluir en la reliquidación pensional, la suma de \$39.510.289, la cual no correspondía a dicho valor, pues en estricto cumplimiento de la sentencia, la suma a adeudar tan solo ascendía a \$5.438.479, conforme a los pagos y nóminas que pudo obtener la ejecutante, de las que se colige que sólo se dejó de cotizar sobre la prima de navidad, prima de servicios y prima de vacaciones.

EL AUTO APELADO

Mediante el auto que se censura, fechado el día 3 de julio de 2020, el Juzgado de instancia negó el mandamiento de pago solicitado.

Indicó que la obligación derivada de la sentencia fue cumplida y esta nunca ordenó que la entidad debía efectuar la devolución de las sumas deducidas y retenidas por concepto de aportes en pensión al momento del pago.

Señaló que de las pretensiones se advierte la existencia de un debate sobre la legalidad o procedencia de la actuación de la UGPP en relación con las deducciones referidas, y como consecuencia el surgimiento de la obligación de devolver o cancelar las sumas deducidas. Es decir, la obligación pretendida en la demanda correspondía a un derecho incierto y, por lo tanto, podría afirmarse además que la acción ejecutiva no era el medio de control idóneo para obtener el reconocimiento del derecho pretendido.

Con sustento en pronunciamiento del Consejo de Estado del 27 de junio de 2019, radicado No. 11001-03-15-000-2019-01763-00 (AC), considera que, aunque la resolución por medio de la cual se cumplió la orden de la sentencia es un acto de ejecución, si desborda lo ordenado en esta, es susceptible de control jurisdiccional cuando crea o modifica una situación jurídica concreta.

En consecuencia, destacó que al carecer la demanda de un documento donde conste de manera clara, expresa y exigible la existencia de la obligación de pago a cargo de la UGPP por las sumas pretendidas, se configuraba la inexistencia de título ejecutivo que imposibilitaba reclamar ejecutivamente las sumas adeudadas.

LA APELACIÓN

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la parte ejecutante interpuso recurso de apelación, procurando su revocatoria, para que en su lugar la Sala disponga librar el mandamiento de pago deprecado.

Sostuvo que, el hecho de que el fallo hubiere autorizado el descuento de las cotizaciones no pagadas de acuerdo a la ley, es una orden que se pretende ejecutar, como corresponde, pues pese a que no especificara fórmulas matemáticas o valores reales respecto al descuento, lo cierto es que, en definitiva autorizó un descuento y dio parámetros para que la entidad lo liquidara, descuento que no puede quedar al mero arbitrio de la administradora de pensiones, ya que la sentencia fue clara en establecer qué conceptos debían ser descontados del retroactivo pensional y de qué forma, encontrándose que se realizó un descuento exorbitante, incumpliendo los precisos términos del fallo judicial.

Precisó que la orden de descuento que se origina en un fallo judicial no puede someterse nuevamente a un debate de nulidad y restablecimiento del derecho, pues para ello existe la acción ejecutiva, ya que si se recae en discusiones interminables de legalidad de la ordenes emitidas en la sentencia, se quebrantan principios como el debido proceso, seguridad jurídica y acceso efectivo a la administración de justicia, más si se tiene en cuenta que ese descuento fue una adición que el Estado le hizo a las pretensiones de la demanda, pues estas estaban encaminadas únicamente a la reliquidación pensional y el pago del retroactivo pensional.

Agregó que, el acto administrativo de cumplimiento no mutó en ninguna medida el debate, pues indicó expresamente que debía incluir el descuento sobre los factores salariales no cotizados, esto es, hacia el pasado, no situaciones

[3]

futuras, además ordenó el pago del retroactivo pensional, con lo que el descuento injustificado del mismo modifica ostensiblemente lo ordenado.

Afirmó que se ocupó más de un año tratando de recolectar la información correspondiente para verificar si el descuento se hizo en la forma correspondiente, por lo que es injustificado solicitarle un nuevo control de legalidad a la demandante sobre el descuento que ordenó realizar el Tribunal, quedándole única y exclusivamente la acción ejecutiva para lograr el retroactivo pensional ya reconocido, con la que hay una denegación total a la administración de justicia.

Refirió que, pese a que se aduce el total cumplimiento del fallo recurrido, en ningún momento se procedió a verificar cómo se realizaron los descuentos autorizados y qué fue lo que efectivamente no pagó la señora Vásquez al fondo pensional, con lo que no puede decirse que se cumplió a cabalidad el fallo y, por ende, debió iniciarse el procedimiento ejecutivo.

Luego de presentada la apelación, este proceso fue asignado a este Despacho por reparto, el día 22 de febrero de 2021.

CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Previamente es preciso señalar que este Tribunal es competente para desatar el recurso de alzada interpuesto contra la providencia calendada 3 de julio de 2020, proferida por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, que negó el mandamiento ejecutivo.

2. Problema Jurídico.

De conformidad con lo señalado en el recurso de apelación, la Sala debe determinar, si fue acertada la decisión del *a quo* al negar el mandamiento pago, al considerar que no existe título ejecutivo claro y expreso o si, por el contrario, debe librarse el mandamiento de pago solicitado, en la medida que se cumplen los requisitos de fondo y forma del título y, además, por ser la acción ejecutiva la apropiada para tramitar el presente asunto.

3. Tesis de los intervinientes

3.1. Tesis de la parte recurrente - ejecutante

Para la parte ejecutante, el Juzgado de instancia no debió negar el mandamiento de pago, pues en su sentir, lo que pretendía la parte actora era el cumplimiento estricto de los fallos judiciales, con las deducciones previstas en la Ley que fueron autorizadas por el Tribunal, por lo que someter el asunto a un nuevo juicio de legalidad, quebrantaría principios como el debido proceso, seguridad jurídica y acceso efectivo a la administración de justicia.

3.2. Tesis del *a-quo*.

El mandamiento de pago solicitado fue negado por el *a quo*, al señalar que no se estaba en presencia de un título ejecutivo claro y expreso que permitiera determinar una obligación a favor del ejecutante y en contra de la entidad ejecutada, en la medida que la sentencia presentada como título ejecutivo nunca ordenó que la entidad debía efectuar la devolución de las sumas deducidas y retenidas por concepto de aportes en pensión.

[4]

Además, aunque la resolución por medio de la cual se cumplió la orden de la sentencia es un acto de ejecución, en este caso desbordó lo ordenado en esta, razón por lo que era susceptible de control jurisdiccional distinto al ejecutivo al crear o modificar una situación jurídica concreta.

4. Tesis de la Sala.

La Sala considera que la providencia recurrida debe ser CONFIRMADA, por cuanto los documentos allegados al plenario -*Sentencias de primera y segunda instancia*- no constituyen un título ejecutivo que contenga una obligación clara y expresa, para el cobro de los descuentos de los aportes pensionales descontados de más al accionante.

4.1. Argumentos que sustentan la tesis de la Sala

En primer lugar, debe precisarse que de conformidad con lo señalado en el artículo 328 del Código General del Proceso, la segunda instancia solamente debe pronunciarse sobre los argumentos expuestos por el apelante.

Sentado lo anterior, se tiene que el proceso ejecutivo es el instrumento judicial por medio del cual se persigue el cumplimiento de una obligación, busca ejecutar al deudor que incumplió una obligación, que debe estar plasmada en un documento y debe ser clara, expresa y exigible. El proceso ejecutivo tiene entre otras las siguientes características: **(i)** Se requiere siempre de la existencia de un título ejecutivo (Documento); **(ii)** Su finalidad no es la declaración o reconocimiento de un derecho sustancial, sino la efectividad del mismo mediante una orden judicial; y **(iii)** Se inicia con la providencia mediante la cual el juez libra mandamiento de pago cuando considera que el título ejecutivo reúne los requisitos legales, así mismo da una orden al demandado para que cumpla dentro de un término perentorio, so pena de cumplir el juez por el demandado o de hacer cumplir por otros medios.

Respecto de la acción ejecutiva el Honorable Consejo de Estado ha expresado:

“Así pues, la acción ejecutiva en casos como el presente, se erige como el mecanismo idóneo para obtener el pago de las sumas dinerarias, reconocidas en las providencias. En efecto, cuando se trata del cumplimiento de obligaciones de dar, como es el caso del pago de los derechos salariales y prestacionales, los artículos 334 a 339 del Código de Procedimiento Civil, y los artículos 100 y siguientes del Código de Procedimiento Laboral, establecen la posibilidad de exigir, mediante el ejercicio de la acción ejecutiva, el acatamiento de las providencias judiciales, cuya adecuada utilización garantiza el forzoso cumplimiento de la obligación aún no satisfecha”.¹

Es decir, que a través del proceso de ejecución se busca, por medios coercitivos, lograr el cumplimiento de una obligación insatisfecha que está contenida en un título ejecutivo, es indispensable que ese título contenga una obligación clara, expresa y exigible, para que sólo reste hacerla efectiva y así obtener del deudor el cumplimiento de la misma.

En cuanto al proceso ejecutivo, el H. Consejo de Estado ha manifestado en sentencia de fecha 23 de noviembre de 2000, Consejera Ponente: Dr. María Elena Giraldo Gómez², que:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda- Subsección A Consejera ponente: ANA MARGARITA OLAYA FORERO Bogotá, D.C., siete (7) de junio de dos mil siete (2007). Radicación número: 25000-23-27-000-2007-00395-01(AC)

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Consejero ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ, Bogotá D. C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil (2000), Radicación número: 18449

[5]

"El proceso ejecutivo tiene su fundamento en la efectividad del derecho subjetivo del ejecutante que consiste en la facultad de reclamar el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible."

"Es por ello que la obligación por cuyo cumplimiento se acude a la jurisdicción, debe tener esas tres características las cuales se deben revelar o contener o en el documento, si el título es simple, o en el conjunto de documentos, si el título es complejo."

"En otras palabras, el proceso ejecutivo tiene su origen en la obligación clara, expresa y exigible contenida en el título ejecutivo y cuyo titular es el acreedor; tiene por finalidad asegurarle a éste la satisfacción de su acreencia mediante la utilización de medios coercitivos legítimos y legales."

"El título ejecutivo a más de ser punto de partida del proceso ejecutivo es de necesaria existencia para dictar sentencia que ordene seguir adelante la ejecución; resulta fundamental para el juzgador conocer su esencia y fundamento, puesto que las providencias que se profieren en el proceso con base en él, tienen como finalidad su cumplimiento." (Subrayas de la Sala).

Frente a los requisitos necesarios para que las obligaciones puedan ser ejecutivas, el Honorable Consejo de Estado ha señalado³:

"La ley exige que se satisfagan varios requisitos para que las obligaciones puedan ser susceptibles de ejecución. Entre ellos están los formales, relativos a que los documentos conformen una unidad jurídica y que provengan del deudor; además están los requisitos sustanciales según los cuales es necesario que los documentos que conforman el título ejecutivo contengan obligaciones claras, expresas y exigibles."

El título ejecutivo debe reunir los requisitos formales y de fondo determinados por el artículo 422 del C. G. del P., según el cual:

"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." (Subrayado de la Sala).

Dentro de los aspectos formales debe incluirse el documento auténtico, expreso o presunto, en el que conste la obligación, y dentro de los requisitos de fondo, que la obligación en él contenida **sea clara, expresa y exigible**.

La doctrina ha señalado⁴, que la obligación es **expresa** cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título; es decir, que el documento que contiene esa obligación deben constar en forma nítida, en primer término, el crédito del ejecutante y, en segundo término, la deuda del ejecutado; tienen que estar expresamente declaradas estas dos situaciones, sin que haya para ello que acudir a elucubraciones o suposiciones. La doctrina enseña que "faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta"

La obligación es **clara** cuando además de ser expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de agosto de 2007, exp. 26.767, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

⁴ Morales Molina, Hernando. Compendio de Derecho Procesal. El proceso Civil. Tomo II.

[6]

La obligación es **exigible** cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o de una condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se debe a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término, pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento”

El Honorable Consejo de Estado ha expresado sobre el particular:

“El artículo 488 del Código de Procedimiento Civil establece las condiciones formales y de fondo que debe reunir un documento para que de él se pueda predicar la existencia de título ejecutivo. Las condiciones formales buscan que los documentos que integran el título conformen unidad jurídica, que sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme. Las condiciones de fondo, buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero”⁵

Las condiciones formales buscan que los documentos que integran el título conformen unidad jurídica, que sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme.

A su turno, las condiciones de fondo, buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución, aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.

Aunado a lo anterior, el artículo 297 del C.P.A.C.A, establece que constituye título ejecutivo:

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

1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.
2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.
3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.

⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Consejera Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO., veinticuatro (24) de enero de dos mil siete (2007), Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00833-01(28755)

[7]

4. 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. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar”.

Por último, el artículo 430 del C.G.P ordena expresamente lo siguiente:

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

Del tenor literal de la norma es posible establecer que, en el proceso ejecutivo además del deber legal de presentar la demanda en debida forma, es decir con los requisitos establecidos en el artículo 162 del C.P.A.C.A., la ley le exige al ejecutante que acompañe el título ejecutivo, debidamente integrado, de ser el caso, para que el Juez proceda a dictar el mandamiento de pago; esto es, que sin título ejecutivo no es posible adelantar el respectivo proceso.

5. Caso concreto.

A las presentes diligencias se aportaron los siguientes documentales:

- Copia auténtica de la sentencia proferida por el Juzgado Doce Administrativo de Ibagué de fecha 06 de mayo de 2016, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda (fls. 23 a 31).
- Copia auténtica de la sentencia proferida por esta Corporación calendada el 14 de diciembre de 2016, con las respectivas constancias de notificación y ejecutoria.

En la decisión de segunda instancia se resolvió:

“REVÓQUESE la sentencia impugnada que negó las pretensiones de la demanda, proferida el 6 de mayo del presente año, por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Ibagué; en su lugar se dispone:

(...)

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, CONDÉNESE a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP – a reliquidar y pagar la pensión de jubilación de la accionante en las condiciones señaladas en la parte motiva de esta providencia, esto es, que además de la asignación salarial, la bonificación por servicios y las horas extras, deberá incluir la doceava (1/12) parte de las primas de servicios, de vacaciones y de navidad, devengadas en el último año de servicios, así como también, reconocer, liquidar y pagar la diferencia resultante entre la mesada pensional que actualmente le viene siendo reconocida y pagada, y la que resulte luego de incluir los factores salariales que aquí se ordenen en el IBL.

La entidad accionada está facultada para realizar los correspondientes descuentos debidamente indexados en caso de no haberse efectuado los respectivos aportes sobre los factores salariales que aquí se reconocen”. (folios 33 a 56).

- Copia de la Resolución No. RDP 021088 del 23 de mayo de 2017 *“Por la cual se reliquida una Pensión de vejez en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA”.*
- En el artículo octavo de la citada resolución, se dispuso: *“descontar de las mesadas atrasadas a las que tiene derecho el (a) señor (a) VASQUEZ*

AGUDELO MÓNICA ESTHER, la suma de TREINTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS DIEZ MIL DOSCIENTOS OCHENTA PESOS (\$39.510.280.00 m/cte) por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados. Lo anterior, sin perjuicio que con posterioridad se determine que el pensionado adeudaba valores adicionales o superiores por el referido concepto (...)" (fls. 66 a 70).

- En el expediente también obran todos aquellos documentos que recaudó la parte actora para determinar los descuentos por aportes que se le habían realizado por parte de sus empleados durante la vigencia de su relación laboral.

Ahora bien, la parte actora pretende que se libre mandamiento de pago a su favor, por la suma de TREINTA Y CUATRO MILLONES SETENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS NUEVE PESOS M/CTE (\$34.071.809), como consecuencia del descuento unilateral y por mayor valor que realizó la UGPP en la resolución No RDP 021088 del 23 de mayo de 2017, por concepto de aportes pensionales sobre los factores salariales sobre los cuales no cotizó la demandante, pue es un sentir, lo correcto era descontar una suma de \$5.438.479 y no de \$34.071.809.

Como título ejecutivo invoca la sentencia de segunda instancia proferida por esta Corporación el pasado 14 de diciembre de 2016, por medio de la cual se revocó la decisión de primera instancia y se ordenó reliquidar la pensión de la demandante con todos los factores salariales devengados durante el último año de servicio.

Se advierte que, en la parte resolutive numeral segundo de la sentencia proferida por esta Corporación, se dispuso que: *"La entidad accionada está facultada para realizar los correspondientes descuentos debidamente indexados en caso de no haberse efectuado los respectivos aportes sobre los factores salariales que aquí se reconocen"*.

Ahora bien, del material probatorio obrante en el proceso, observa la Sala, que la UGPP, mediante Resolución No. RDP 021088 del 23 de mayo de 2017, dio cumplimiento a la providencia judicial que se aporta como título ejecutivo, reliquidando la pensión de vejez de la demandante y ordenando los descuentos sobre los factores a incluir en la base pensional.

Evidencia la Sala que, en el capítulo de pretensiones del libelo introductorio, la parte ejecutante, pretende que se libre mandamiento de pago a su favor y en contra de la UGPP por valor de \$34.071.809, resultando diáfano que la inconformidad planteada, no deviene del incumplimiento del pago de las diferencias de las mesadas pensionales ordenadas en las providencias expuestas en precedencia, sino del descuento excesivo por aportes pensionales efectuado a la accionante.

En este orden de ideas se observa que el ejecutante acusa de irregular las deducciones realizadas por la UGPP, por concepto de descuentos de aportes a pensión respecto de los factores salariales sobre los cuales no se cotizó, pues el mismo señala que la entidad ejecutante no dio cumplimiento cabal a la orden judicial, por cuanto dicha entidad no soportó los cuestionados aportes con fundamento en las certificaciones expedidas por el empleador, sino que los mismos estuvieron basados en proyecciones ficticias, sin respaldo alguno.

Precisado lo anterior, se evidencia que las sentencias de primera y de segunda instancia, no constituyen un título ejecutivo claro y expreso para el pago de la obligación aquí pretendida, pues en las mismas, no consta que la UGPP esté obligada a devolver o cancelar a la señora Mónica Esther Vásquez las sumas deducidas y retenidas por concepto de aporte en pensión al momento del pago

[9]

de la misma, por el contrario, en ellas se advierte, que se faculta a la accionada a realizar los descuentos por aportes al sistema pensional sobre los factores incluidos en la reliquidación y sobre cuales no se haya cotizado, es decir, se determina una acreencia a favor de la UGPP y no de la aquí accionante.

Igualmente, advierte esta Corporación, tanto de los presupuestos facticos expuestos en la demanda, como en las probanzas allegadas con la misma, que existe inconformidad por parte del ejecutante respecto de la legalidad o procedencia en las actuaciones desplegadas por la UGPP, a través de la resolución que dio cumplimiento a las órdenes judiciales, y, en particular, sobre los aludidos descuentos para aportes pensionales, lo que permite inferir, sin duda alguna, que lo pretendido corresponde a un derecho totalmente incierto, y por ende, la acción ejecutiva invocada no es el medio de control idóneo para obtener el reconocimiento del presunto derecho reclamado.

En este orden de ideas, tal y como lo indicó el Juez de instancia, lo procedente era que el accionante atacara los actos administrativos que dieron cumplimiento a la orden judicial, que si bien son actos de ejecución que, en principio no están sujetos a control judicial, excepcionalmente lo pueden estar, cuando estos exceden total o parcialmente lo dispuesto en la sentencia, al haberse creado, modificado o extinguido una situación jurídica diferente, y por ende al haberse generado un verdadero acto administrativo.

Igualmente resulta pertinente precisar que, en el presente caso no es posible adecuar el medio de control, por cuanto la acción procedente, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho ya se encuentra caducada, toda vez que el termino de 4 meses estipulado en la norma feneció en el mes de septiembre de 2017 y la demanda ejecutivo fue radicada el 22 de mayo de 2019⁶; además, son medios de control de naturaleza jurídica totalmente distinta.

Recuérdese que sobre el acto de ejecución, el Consejo de Estado ha enseñado que: *“hay lugar a estudiar la legalidad de los actos de ejecución, en forma excepcional, **cuando la decisión de la administración va más allá de lo ordenado por el juez o crea, modifica o extingue una determinada relación jurídica entre el Estado y el particular que no fue objeto de debate judicial**”*⁷, situación que se enmarca en el supuesto fáctico aquí estudiado, pues como el mismo actor lo indicó tanto en la demanda como en el recurso, la UGPP se excedió al realizar los descuentos por aportes o lo hizo indebidamente, situación nueva que no fue discutida dentro del proceso ordinario y que, como tal, impide la configuración de un título ejecutivo que comporte una obligación clara, expresa y exigible.

Frente a la vulneración de derechos fundamentales alegada por el recurrente, considera la Sala que tal afectación no se presentó en este caso y sobre ello ya tuvo la oportunidad de pronunciarse nuestro Órgano de cierre al analizar un caso similar al aquí estudiado, pues en esa oportunidad se estudió por vía de tutela si el cumplimiento de la sentencia –que en principio sería de ejecución, desbordaba la orden contenida en la sentencia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho aportada como título ejecutivo, y si dicho acto era susceptible de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ello, porque en esa oportunidad, el Tribunal Administrativo de Antioquia había negado el mandamiento de pago por los descuentos de aportes realizados en

⁶ Ver fl 1.

⁷ Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección segunda, Subsección A. Sentencia del 17 de agosto de 2017. Expediente 1654-14. Consejero ponente: William Hernández Gómez; Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁEZ VARGAS, providencia del 29 de agosto de 2018, radicado No. 25000-23-42-000-2013-00360-02(0849-14).

[10]

exceso en cumplimiento de la sentencia judicial que había ordenado la reliquidación pensional.

Así, el Consejo de Estado, en sede de tutela, consideró que no existía vulneración de derechos fundamentales, por las siguientes razones:

“La discusión gira en torno a los descuentos que por mandato legal deben hacerse, lo que llevó a que los jueces de la ejecución, a considerar que el acto administrativo de cumplimiento al fallo judicial, por una presunta modificación en relación con la forma como se ordenaron los descuentos, debía discutirse en un proceso declarativo, para que sea en ese escenario en el que se determine si hay lugar a ello.

Esta es una razón suficiente para desestimar el defecto propuesto, pues en estricto sentido la decisión del Tribunal que se cuestiona, no desconoció ninguna de las normas que cita el accionante, pues como queda dicho, su argumento estuvo dirigido fue a las pretensiones que se formularon en el proceso ejecutivo y a la posibilidad de que pese a que el acto que dio cumplimiento a la sentencia es de ejecución, de considerarse que excedió la orden impartida en la providencia respectiva, este sea susceptible de control judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa.

6. Cuando se discute si el acto de cumplimiento de la sentencia desborda lo ordenado en la misma, y es ésta la que sirve de título de ejecución, la jurisprudencia del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha considerado que aun tratándose de un acto de ejecución, es susceptible de control jurisdiccional cuando crea o modifica una situación jurídica concreta.

(...)

‘En este orden de ideas, se concluye que las decisiones que expide la Administración como resultado de un procedimiento administrativo o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son objeto de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; de manera que los actos de ejecución que se expiden en cumplimiento de una decisión judicial o administrativa se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación y sólo se expiden en orden a materializar o ejecutar esas decisiones.

‘No obstante lo anterior, esta Corporación ha aceptado una excepción según la cual los actos de ejecución son demandables si la administración al proferirlos se aparta del verdadero alcance de la decisión, hasta el punto de que crear situaciones jurídicas nuevas o distintas, no discutidas ni definidas en el fallo⁸”.

El anterior fallo de tutela fue confirmado en segunda instancia por la Sección Primera del Consejo de Estado a través de providencia del 12 de septiembre de 2019, con ponencia del Dr. Oswaldo Giraldo López.

Así las cosas, al carecer la demanda de un documento donde conste de manera clara y expresa la existencia de la obligación de pago a cargo de la UGPP por las sumas pretendidas, nos encontramos frente a la inexistencia de título ejecutivo y, en consecuencia, no se dan los presupuestos exigidos por el artículo 422 del CGP para reclamar ejecutivamente las mismas.

Por último, la Sala se abstendrá de condenar en costas, toda vez que no se ha trabado la litis, por ende, no hay parte vencida.

En razón de lo expuesto la Sala,

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA
Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ Bogotá, D.C., veintisiete (27) de junio de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-15-000-2019-01763-00(AC).

[11]

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de fecha 3 de julio de 2020 proferido por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, mediante el cual se negó el mandamiento de pago solicitado, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al despacho de origen.

CUARTO: Por secretaría, déjense las constancias secretariales pertinentes y háganse las anotaciones respectivas en Siglo XXI.

Esta providencia fue discutida y aprobada por la Sala de Decisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,



ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA



BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS


JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Se suscribe esta providencia con firmas electrónica y escaneada, ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional con el fin de evitar la propagación de la pandemia del COVID-19 –coronavirus-en Colombia. No obstante, se deja expresa constancia que la presente providencia fue discutida y aprobada por cada uno de los magistrados que integran la Sala de Decisión a través de la plataforma tecnológica Teams y correos electrónicos institucionales

Firmado Por:

Jose Aleth Ruiz Castro

Magistrado

Oral 006

Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d971c05b8cec5c6dbc75a4166261916dd633f7583d13369cefc21da14841ffa5**
Documento generado en 20/08/2021 03:14:14 PM