



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

**CONSEJERO PONENTE: JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**

Bogotá, D. C., treinta (30) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** Ejecutivo  
**Radicación:** 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
**Demandante:** Silvia Rocío Rivera Zúñiga  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social<sup>1</sup>

**Tema:** Excepción de pago, etapas del proceso ejecutivo y aplicación del artículo 1653 del Código Civil en asuntos pensionales.

**Sentencia de segunda instancia**

---

**Asunto**

La Subsección procede a resolver el recurso de apelación presentado por la parte ejecutada contra la sentencia proferida el 14 de abril de 2021 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se declararon no probadas las excepciones y se ordenó seguir adelante con la ejecución.

**I.- Antecedentes**

**1.1. La demanda**

1. Silvia Rocío Rivera Zúñiga solicitó que se librara mandamiento de pago en contra de la UGPP a través de la acción ejecutiva, por las siguientes sumas:
  - 1.1. \$46.732.515 «al 30 de abril de 2016», en cumplimiento de lo ordenado en las sentencias proferidas el 11 de marzo de 2010 y 18 de mayo de 2011 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y esta corporación, respectivamente, por medio de las cuales se ordenó la reliquidación «incluyendo el valor total de los factores Prima de Servicios (\$5.666.740) y Prima de Vacaciones (\$3.520.570) certificados por la Contraloría General de la República, pagos recibidos [...] en el último semestre laborado en la entidad, según certificado No. 1605 del 17 de julio de 2012

---

<sup>1</sup> En adelante UGPP.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

que fue aportado en su oportunidad a la UGPP para efectos de reliquidación, actualizado con el No. 0389 del 07 de abril de 2016 y que se aporta en original [...], valores que deben ser tomados en su totalidad y no de manera parcial o fraccionada como lo hizo en las Resoluciones RDP 004445 del 31 de enero de 2001, Resolución número RDO009201 del 18 de marzo de 2014 y la Resolución No.RDP014288 del 8 de mayo de 2014, por medio de la cual se modifica la Resolución RDP 009201 del 18 de marzo de 2014» [sic].

- 1.2. Por las sumas insolutas que se causaran periódicamente «a razón de \$480.043 mensuales a partir del mes de mayo» con el incremento del IPC anual.
- 1.3. Por los intereses legales corrientes y moratorios sobre la suma anterior, «desde la fecha en que se hizo exigible la obligación, esto es desde que se vencieron los 10 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, de conformidad con el artículo 192 del CPACA» hasta que el pago se efectuara.
- 1.4. «Por las costas que demande este proceso».

2. En el acápite de **hechos** se expuso lo siguiente:

2.1. En sentencia proferida el 11 de marzo de 2010, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca anuló la Resolución 10359 de 2008 expedida por Cajanal y, a título de restablecimiento del derecho, ordenó la reliquidación de la pensión a partir del 23 de abril de 2007, con la inclusión de la asignación básica, prima técnica, bonificación por servicios, bonificación especial [quinquenio], prima de vacaciones, prima de servicios, prima de navidad y la compensación de vacaciones en dinero, los cuales fueron percibidos en los últimos 6 meses de servicio.

2.2. El 18 de mayo de 2011, esta corporación modificó la sentencia «en la forma de liquidar los factores bonificación especial (quinquenio) y de la compensación de las vacaciones en dinero, ordenando que estos factores deber[ían] adicionarse en su totalidad para reliquidar la pensión de la actora, frente a cuyo monto se [harían] los correspondientes descuentos por concepto de aportes a la Caja Nacional de Previsión Social, en liquidación o a la entidad de previsión social que la [sustituyera]».

2.3. El 19 de abril de 2012, se aclaró la sentencia anterior al señalar que la bonificación especial [quinquenio] debía ser liquidada en su totalidad y en igual proporción al resto de factores, esto es «tomando el último quinquenio causado, dividido en 6, siempre y cuando se [hubiera] percibido en el último semestre de servicios».

2.4. El 8 de octubre de 2012, solicitó a la UGPP dar cumplimiento a la sentencia.

2.5. Mediante Resolución RDP 004445 del 31 de enero de 2013, la UGPP dio cumplimiento a la sentencia. Para tal efecto, liquidó los factores asignación básica,



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

indemnización de vacaciones, prima técnica y quinquenio al tenor de la sentencia; sin embargo, la bonificación por servicios prestados y primas de navidad, servicios y vacaciones fueron fraccionadas, «disminuyendo de manera notable el valor IBL, reliquidando la mesada en un valor de \$3.688.022» [sic].

2.6. Con la Resolución RDP 009201 del 18 de marzo de 2014 modificó el acto anterior, en el sentido de efectuar una nueva liquidación y aumentar la cuantía de la pensión a \$4.448.659. En esta se incluyeron en su totalidad las sumas correspondientes a los factores bonificación por servicios prestados y prima de navidad; no obstante, incrementó el valor de las primas de servicios y vacaciones, pero no en su totalidad como lo certificó la Contraloría General de la República en el certificado 1605 de 2012.

2.7. A través de la Resolución RDP 014288 del 8 de mayo de 2014, se modificó la Resolución RDP 009201 del 18 de marzo de 2014, en razón a que no se había indexado la primera mesada pensional. Se aplicó el IPC de 2006 e incrementó la cuantía de la prestación a \$4.647.958.92.

2.8. Presentó solicitud de «cabal cumplimiento» de la sentencia. En la Resolución RDP 029830 del 30 de septiembre de 2014, la entidad indicó que «el rubro correspondiente a prima de servicios y prima de vacaciones, se fracciona a la sexta parte, para poder sacar el promedio de lo devengado [...]» y, por lo tanto, no se

2.8.1.

2.8.2. ++++++podía incurrir en una «contrariedad legal» al reliquidar una pensión con base en el 100% de dichos emolumentos.

2.9. La liquidación efectuada por la UGPP era equivocada por las siguientes razones:

2.9.1. *Prima de vacaciones:* el valor de \$2.514.693 correspondía a la causada entre el 29 de mayo de 2005 y el 28 de marzo de 2006 y, el de y \$1.005.877 a la causada entre el 29 de mayo de 2005 y el 28 de mayo de 2006. Estos valores debían sumarse y su resultado [\$3.520.570] dividirlo en 6, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 929 de 1976.

2.9.2. *Prima de servicios:* se le debía interpretar como la anterior: el valor de \$4.642.510 correspondía al periodo causado entre el 16 de junio de 2005 y el 15 de junio de 2006 [último año, pagado en el último semestre] y, el valor de \$1.024.230 al periodo laborado entre el 16 de junio de 2006 al 15 de octubre de 2006, también pagado en el último semestre de servicio. «[Debían] entonces tomarse estos valores en su integridad es decir la suma de \$5.666.740, y a este valor sacarle el promedio de los últimos seis meses (dividir en 6)», de conformidad con el artículo 7 del Decreto 929 de 1976.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

2.10. Para el año 2016, se causó una diferencia en la mesada pensional de \$480.043, es decir, que el valor debía ser de \$7.153.079.78 y no de \$6.673.036.78; además, «por tratarse de pagos sucesivos ésta debe incrementarse cada año teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor IPC».

## 1.2. Mandamiento de pago

3. En auto proferido el 26 de mayo de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca libró el mandamiento ejecutivo en los siguientes términos:

«**Primero.**- Líbrase mandamiento ejecutivo a favor de la señora SILVIA ROCIO RIVERA ZÚÑIGA y en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP) por la suma de CUARENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y DOS MIL QUINIENTOS QUINCE PESOS (\$46.732.515.00), así como por los intereses sobre esta suma a partir del primero (1º) de mayo de 2016- Ordénase a la UGPP efectuar el pago en el término de cinco (5) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 431 del C.G.P.» **(sic)**

4. La decisión se fundamentó en que se aportaron las sentencias que constituyeron título ejecutivo, así como la copia de las resoluciones por las cuales la UGPP dio cumplimiento a la obligación.

## 1.3. Contestación de la demanda

5. La UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda y para tal efecto sostuvo que, (i) contrario a lo sostenido por la parte ejecutante, la pensión se reliquidó con todos los factores ordenados en la sentencia, entre ellos, las primas de servicios y vacaciones; (ii) dichos emolumentos debían ser fraccionados a la sexta parte «para poder sacar el promedio de lo devengado»; en ese sentido, no se podía incurrir «en una contrariedad legal al reliquidar una pensión teniendo en cuenta el 100% de la anualidad»; y (iii) la entidad pagó «la totalidad» de lo ordenado en las sentencias objeto de recaudo y, por lo tanto, no existía «suma alguna adeudada a la demandante».

6. Asimismo, propuso las siguientes excepciones:

6.1. *Caducidad de la acción ejecutiva:* «[s]i la demanda ejecutiva fue presentada con posterioridad al 1 de Julio de 2015 se presentó el fenómeno jurídico de la caducidad».

6.2. *Prescripción:* de conformidad con el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, prescribieron todas las obligaciones pensionales, intereses corrientes y/o moratorios y la indexación que se hubiera causado con anterioridad a los 3 años contados desde la fecha de la presentación de la demanda.



#### 1.4. Sentencia de primera instancia

7. En sentencia proferida en audiencia el 14 de abril de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, resolvió (i) declarar no probadas las excepciones propuestas por la entidad ejecutada; (ii) seguir adelante con la ejecución por la suma de \$46.732.515, «así como por los intereses sobre esta suma»; y (iii) no condenar en costas.

8. Contrajo los problemas jurídicos a determinar si (i) operó el fenómeno de la caducidad «por haber transcurrido el término establecido en el literal k) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA»; (ii) operó el fenómeno de la prescripción del derecho del pago de las sumas objeto de la ejecución; y (iii) si la UGPP le adeudaba «a la demandante las sumas correspondientes a las diferencias derivadas al no haber incluido en la pensión de jubilación lo devengado y certificado por concepto de factores salariales, prima de servicios y prima de vacaciones»; del mismo modo, si debía pagar las sumas por concepto de indexación. Para desarrollar estos planteamientos, consideró lo siguiente:

9. No se encontró probada la excepción de prescripción de las mesadas causadas hasta 3 años antes de la presentación de la demanda, toda vez que en el proceso ejecutivo únicamente se debía verificar el contenido y alcance de la obligación consignada en el título objeto de recaudo, es decir, si subsistía o se satisfizo totalmente por la entidad.

10. Tampoco tenía vocación de prosperidad la excepción de caducidad, en razón a que el término para presentar la demanda ejecutiva vencía el 23 de noviembre de 2018 y fue radicada el 17 de mayo de 2016.

11. Aunque la entidad ejecutada expidió 3 actos administrativos con el fin de dar cumplimiento a la sentencia, los valores incluidos en la liquidación de la pensión por concepto de primas de vacaciones y servicios no correspondían al certificado expedido por la Contraloría General de la República, pues en la resolución expedida en enero de 2013, los valores que se tuvieron en cuenta fueron: \$1.201.644 por la primera y \$1.604.544 por la segunda. Asimismo, en la resolución que data de mayo de 2014, las sumas que se incluyeron fueron: \$4.119.237 por prima de servicios y \$2.458.811 por prima de vacaciones. No obstante, como los valores devengados fueron de \$5.666.740 y \$3.520.570, existía una diferencia de \$1.061.759 por la primera y de \$1.547.503 por la segunda.

12. Se demostró que la entidad no realizó la liquidación de la pensión como se ordenó en las sentencias presentadas como título ejecutivo, razón por la cual se



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

debía seguir adelante con la ejecución en los términos expresados en el mandamiento de pago.

### **1.5. Recurso de apelación**

13. Contra la anterior decisión, la entidad ejecutada presentó recurso de apelación, el cual fue sustentado en los siguientes términos:

14. La entidad dio cumplimiento a las sentencias objeto de ejecución. En el certificado de factores salariales expedido por la Contraloría General de la República se consignó que, por concepto de prima de servicios, se pagó la suma de \$2.514.693 correspondiente al periodo comprendido entre el 16 de junio de 2005 al 15 de junio de 2006 y por prima de vacaciones la de \$1.005.877.

15. De ese modo, no era procedente tener en cuenta, para el año 2006, la prima de servicios por la suma de \$5.666.740 ni la prima de vacaciones por \$3.520.570, toda vez que estos valores correspondían al pago de un periodo superior a un año, como se anotó en la certificación expedida por la Contraloría General de la República del 17 de julio de 2012. En consecuencia, la entidad dio cumplimiento al título, en razón a que incluyó las primas de servicios y vacaciones en los términos ordenados por la Jurisdicción de lo contencioso – administrativo.

### **1.6. Trámite de segunda instancia**

16. En auto del 14 de febrero de 2022 se admitió el recurso de apelación presentado por la UGPP contra la sentencia proferida el 14 de abril de 2021 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

## **II. Consideraciones**

17. Con el fin de determinar la competencia de esta corporación para conocer del recurso de apelación, establecer el problema jurídico y resolver los cargos propuestos por la entidad ejecutada, la Sala abordará, previamente, el marco normativo y jurisprudencial de las etapas del proceso ejecutivo desde la demanda hasta la orden de seguir adelante con la ejecución.

### **2.1. Marco normativo y jurisprudencial**

#### **2.1.1. La obligación**

18. El artículo 422 del Código General del Proceso prevé que «[p]ueden 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».



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

19. Esta, la *obligación*, ha sido definida por la Real Academia Española como el «[v]ínculo que sujeta a hacer o abstenerse de hacer algo, establecido por el precepto de la ley, por voluntario otorgamiento o por derivación recta de ciertos actos»; «[d]ocumento notarial o privado en que se reconoce una deuda o se promete su pago u otra prestación o entrega»; y «[t]ítulo, comúnmente amortizable, al portador y con interés fijo, que representa una suma prestada o exigible por otro concepto a la persona o entidad que lo emitió». Igualmente, la doctrina la ha definido de la siguiente forma<sup>2</sup>:

«[...] relación jurídica, o sea una relación sancionada por aquel [el derecho], establecida entre dos personas determinadas, en razón de la cual un sujeto activo, que se denomina *acreedor*, espera fundamentalmente un determinado comportamiento, colaboración, que es *prestación*, útil para él y susceptible de valoración pecuniaria, de parte y a cargo de otro, sujeto pasivo, llamado *deudor*<sup>3</sup>, quien se encuentra, por lo mismo, en la necesidad de ajustar su conducta al contenido del nexo<sup>4</sup>, so pena de quedar expuesto a padecer ejecución forzada, o sea a verse constreñido alternativamente, a instancia de su contraparte, a realizar la prestación original o a satisfacer su equivalente en dinero. [...] La obligación es un deber de conducta que se caracteriza por el *nesesse agere* del deudor.»

20. Ciertamente, su objeto se contrae, esencialmente, a un deber de conducta a cargo del deudor y en beneficio del acreedor que se denomina «prestación<sup>5</sup>»<sup>6</sup>, la cual se representa en los artículos 424 y 431 a 435 del Código General del Proceso, conforme con los cuales el acreedor puede exigir al deudor las obligaciones de pago de sumas de dinero, de dar, hacer o no hacer; de ahí que, cuando se trate de documentos que las contengan, deban provenir del deudor o constituyan plena prueba contra él, o que emanen de una sentencia de condena.

21. Lo anterior significa, en otros términos, que la obligación deviene de la relación jurídica entre acreedor y deudor y, cuando no se satisface, el primero puede exigir

<sup>2</sup> Hinestrosa, Fernando. *Tratado de las Obligaciones*. 3ª Ed. I, Universidad Externado de Colombia, 2002, pág. 55.

<sup>3</sup> “Por deudor se entiende aquel de quien se puede pretender un pago pecuniario, aun contra su voluntad”: MODESTINO. D. 50, 16, 108. “A más de designar la posición ‘debetoria’, el término obligación indica la *relación* que existe entre deudor y acreedor. Esta relación recibe comúnmente el nombre de relación obligatoria. La relación obligatoria puede definirse como aquella que tiene por objeto una prestación patrimonial que un sujeto, llamado deudor, está obligado a ejecutar para satisfacer el interés de otro sujeto, llamado acreedor”: BIANCA. *Diritto civile*, IV, *L’obbligazione*, cit., p. 2 y s.

<sup>4</sup> “Un vínculo jurídico en razón del cual uno puede demandar del otro una determinada conducta (o también la provisión de un determinado resultado)”: LARENZ. *Lehrbuch des Schuldrecht*, I, cit., § 1, p. 1.

<sup>5</sup> “La noción de *prestación*, en su evolución de carácter histórico, implica la de *acto*, *actividad*, *comportamiento* del sujeto obligado, o sea de una iniciativa suya en el ámbito de las relaciones de cambio con otros sujetos. La noción de prestación pertenece a la realidad económica-social o, mejor, a la reconstrucción tipológica de esa realidad en función normativa”: DI MAJO. *La responsabilità contrattuale*, cit., p. 20, nota 19.

<sup>6</sup> Hinestrosa, Fernando. *Tratado de las Obligaciones*. 3ª Ed. I, Universidad Externado de Colombia, 2002, pág. 57.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

coercitivamente, por ejemplo, el pago de una suma concreta, específica y determinada o determinable de dinero. Por ello, en el artículo 424 establece que se puede adelantar la ejecución por una cantidad líquida de dinero, entendida «como una cifra numérica precisa o que sea liquidable por operación aritmética, sin estar sujeta a deducciones indeterminadas» [se resalta].

22. En ese orden, si el deudor no satisface la obligación o lo hace parcialmente, el acreedor podrá cobrarla coercitivamente a través de la acción ejecutiva que deberá ser promovida dentro de los 5 años contados a partir de su exigibilidad, tal como lo ordena el artículo 164, numeral 2, literal k), del CPACA<sup>7</sup>.

### 2.1.2. El título ejecutivo

23. Para el caso de la Jurisdicción de lo contencioso – administrativo, los títulos ejecutivos son (i) las sentencias debidamente ejecutoriadas, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias; (ii) 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; (iii) 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 o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual; y (iv) los actos administrativos que reconozcan un derecho u obligación<sup>8</sup>.

24. Estos deben cumplir con unos requisitos formales y otros sustanciales que están previstos en el artículo 422<sup>9</sup> del CGP. Los primeros, se dirigen a la prueba de la existencia de la obligación, es decir, que sea auténtico, provenga del deudor o de su causante o de una sentencia judicial y, los segundos, consisten en que las obligaciones que se acrediten a favor del acreedor sean claras, expresas y exigibles.

25. A su vez, la obligación deberá ser:

<sup>7</sup> «K) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, las decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida».

<sup>8</sup> Artículo 297 del CPACA.

<sup>9</sup> «**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.»





Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

- 25.1. **Clara:** cuando aparece determinada en el título y su existencia es fácilmente inteligible, es decir, «sus elementos aparecen inequívocamente señalados y no hay duda respecto al objeto o sujetos de la obligación»<sup>10</sup>.
- 25.2. **Expresa:** cuando del texto del documento se extrae de manera nítida y manifiesta y conforme con su contenido se pueda extraer una conducta de dar, hacer o no hacer.
- 25.3. **Exigible:** porque no está sujeta a un plazo, condición o modo o cuando, pese a haberse configurado uno de esos elementos circunstanciales en el acto jurídico, estos se hubiesen cumplido<sup>11</sup>. Cuando se trata de condenas impuestas por esta jurisdicción, será exigible cuando venza el término previsto en la norma: (i) 18 meses si la condena se impone en vigencia del CCA [artículo 177<sup>12</sup>]; o (ii) 10 meses si se trata de sentencias dictadas al tenor del CPACA [artículo 192<sup>13</sup>].
26. Estos requisitos sustanciales, han sido abordados por la jurisprudencia de esta corporación, de la siguiente forma<sup>14</sup>:

«La doctrina ha precisado que el requisito de ser expresa la obligación puede entenderse mejor si se analiza etimológicamente el concepto, es así como de conformidad con el diccionario de la Real Academia Española, la palabra expresar significa “*manifestar con palabras lo que uno quiere dar a entender*” y expreso “*lo que es claro, patente, especificado*”, conceptos que si se aplican al título ejecutivo, debe entenderse como expreso que “*se manifieste con palabras, quedando constancia, usualmente documental escrita y en forma inequívoca de una obligación*” y explica que “*de ahí que las obligaciones implícitas y las presuntas, salvo que la ley disponga lo contrario, no son demandables por vía ejecutiva*”<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 27 de julio de 2023, radicación 25000-23-42-000-2018-01282-01 (3600-2021).

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 19 de mayo de 2016, radicación 17001-23-31-000-2011-00579-01 (20854).

<sup>12</sup> «**Artículo 177.** [...] Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria».

<sup>13</sup> «**Artículo 192.** [...] Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada».

<sup>14</sup> Sección Tercera, Subsección A, auto del 31 de agosto de 2021, radicación 17001-23-33-000-2019-00516-01(66262).

<sup>15</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio, “*Código General del Proceso – Parte Especial*”, Dupré Editores, Tomo II, Bogotá, 2017, págs. 507 y 508.

Por su parte, PARRA QUIJANO, Jairo, “*Derecho Procesal Civil, parte especial*”, Librería del Profesional, Bogotá, 1995, página 265, explica que “la obligación no es expresa cuando haya que hacer explicaciones, deducciones o cualquier otro tipo de rodeos mentales para explicar que es lo que “virtualmente” contiene. En otras palabras, no prestará mérito ejecutivo la obligación virtual. Si



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

La obligación es clara cuando, además de expresa, aparece determinada en el título, de modo que sea fácilmente inteligible y se entienda en un solo sentido y será exigible cuando puede demandarse su cumplimiento, por no estar pendiente el agotamiento de un plazo o de condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en 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.» [se subraya]

27. Ahora bien, como se indicó anteriormente, el artículo 297 del CPACA estableció qué títulos ejecutivos pueden ser cobrados ante la Jurisdicción de lo contencioso – administrativo. En el **numeral 1** se refirió a las sentencias, mediante las cuales se condene a una entidad pública y, en el **numeral 4**, a los actos administrativos en los que conste una obligación a cargo de una autoridad administrativa.

28. Respecto de las primeras [sentencias], debe puntualizarse que la jurisprudencia ha señalado que la condena puede ser proferida de la siguiente manera:

28.1. **En abstracto:**

28.1.1. El artículo 172 del Decreto 01 de 1984 [CCA] reguló las condenas en abstracto y, en el CPACA se mantuvo la disposición. El artículo 193 de este cuerpo normativo, estableció que las condenas al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios y otros semejantes, impuestas en auto o en sentencia, «**cuando su cuantía no hubiere sido establecida en el proceso**, se harán **en forma genérica**, señalando las bases con arreglo a las cuales se hará la liquidación incidental»<sup>16</sup>. En estos casos, se deberá liquidar mediante incidente que promueve el actor dentro de los 60 días siguientes a la ejecutoria o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior, si fuere el caso. Vencido este plazo, caducará el derecho y se rechazará de plano la liquidación extemporánea.

28.1.2. Esta forma de condena es utilizada, en su mayoría, por la Sección Tercera de esta corporación cuando, a pesar de que se acreditan el daño y los perjuicios, en el proceso no reposan todas las pruebas documentales que permitan establecer las sumas exactas. Un ejemplo claro de esta es la condena que se impone al Estado por el daño antijurídico con ocasión de la aspersión aérea de glifosato<sup>17</sup> u otra acción que cause la pérdida de cultivos; en estos casos, no se determina el monto a pagar por concepto de lucro cesante, sino que se indican los parámetros que se deben

---

se permitiera ingresar al ejecutivo con una obligación de este tipo, prácticamente el requisito de expreso habría que predicarlo del intérprete y no de la obligación, lo que resultaría atentatorio de los derechos del ejecutado que tendría que recurrir y defenderse de construcciones mentales y no de realidades manifiestas”.

<sup>16</sup> Resaltado fuera del original.

<sup>17</sup> Se puede consultar, por ejemplo, la sentencia proferida por la Sección Tercera el 14 de julio de 2023, radicación 68001-23-31-000-2009-00064-01 (54752).



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

atender para establecer la cuantía, tales como la edad del cultivo, los gastos propios de su mantenimiento [fungicidas, plaguicidas, mano de obra], las cosechas, entre otros. De ese modo, es en el trámite incidental que la parte demandante deberá demostrar cada uno de los conceptos establecidos en la sentencia y, la decisión que el juez adopte hará parte de aquella con el fin de que, a través de la acción ejecutiva, se pueda cobrar coercitivamente la obligación en caso de incumplimiento.

28.2. **De manera concreta:** contrario a lo anterior, la condena en concreto no requiere un trámite incidental posterior a la sentencia, en razón a que, la obligación impuesta en la sentencia es *determinada o determinable*.

29. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 26 de septiembre de 1997<sup>18</sup>, puntualizó lo siguiente:

«Las condenas se pronuncian *in genere* o se dictan en concreto. Las primeras obedecen al hecho de que en el proceso, aunque aparece acreditada la existencia del perjuicio o daño, no se halla probada la cuantía o monto de la indemnización correspondiente. En este tipo de condenas se da una insuficiencia probatoria sobre el último extremo, que deberá suplirse durante el trámite posterior.

Las condenas **en concreto** pueden asumir dos formas, igualmente válidas, así: a) La sentencia fija un monto determinado por concepto de perjuicios; por ejemplo, la condena a pagar \$ 1'000.000,00; y b) la sentencia no fija suma determinada, pero la hace determinable, bien porque en la misma se dan en forma precisa o inequívoca los factores para esa determinación, de tal manera que su aplicación no requiere de un procedimiento judicial subsiguiente, con debate probatorio para el efecto; o bien, porque los elementos para esa determinación están fijados en la Ley, tal como sucede con los salarios y prestaciones sociales dejados de devengar por un funcionario o empleado público durante el tiempo que estuvo por fuera del servicio.

En otras palabras, la Administración cumple las sentencias, las ejecuta dice la norma (artículo 176 del C.C.A.), una vez estén ejecutoriadas (artículo 174 *ibidem*). Pero ese cumplimiento se entiende solo cuando contengan una condena en concreto, en las dos hipótesis explicadas; o cuando se haya cumplido el procedimiento de liquidación y el auto correspondiente esté ejecutoriado (Condena *in genere*).

En estos eventos, como lo dispone el mismo código administrativo, la administración deberá adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento y es aquí donde la administración para acatar la sentencia deberá hacer las operaciones aritméticas, aplicando los factores que no requieren prueba por ser de orden legal, para determinar la cuantía de la indemnización.

**En materia laboral** no procede, en principio, la condena “*in abstracto*”, toda vez que en la Ley y en los reglamentos están dados los elementos para su liquidación. Sería procedimiento inútil, dilatorio e ilegal que tuviera que hacerse condena “*in genere*”, para luego, por una liquidación incidental dentro

<sup>18</sup> Radicación 369.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

del proceso mismo, determinar el valor de una condena por salarios y prestaciones y demás derechos sociales, cuando estos presupuestos están de forzosa e ineludiblemente señalados por la Ley.» [sic] [se resalta]

30. Criterio que también ha sido prohijado por esta Sección, por ejemplo, en las siguientes providencias:

Providencia	Tema	Consideración
Sentencia del 22 de octubre de 2009 <sup>19</sup>	Relación laboral subyacente	«[...] la decisión proferida por el Tribunal de primera instancia no constituye una condena en abstracto, pues el objeto principal de la misma no fue la obligación de pagar “frutos, intereses, mejoras o perjuicios”, eventos en los cuales, y a la luz del artículo 172 del C.C.A., [...] el fallo aquí expedido consistió en la orden expresa de pago, a favor del actor y a título de indemnización reparatoria del daño, de las mismas prestaciones sociales que devengan los servidores públicos del Municipio demandado [...]» [sic]
Auto del 10 de febrero de 2016 <sup>20</sup>	Reliquidación pensión	Apelación del auto que rechazó el incidente de liquidación de condena: «se recuerda que en el ordenamiento jurídico se han establecido mecanismos para hacer efectivas las condenas, y concretamente se estableció el proceso ejecutivo [...] la condena en abstracto procede cuando haya certeza del daño, pero no se tenga prueba del perjuicio, lo cual no sucede en el caso concreto» [sic].
Auto del 26 de abril de 2018 <sup>21</sup>	Relación laboral subyacente	«Las sentencias que proferida la jurisdicción contencioso administrativa, en materia laboral, implican condenas específicas porque el valor de las mismas está determinado en las sentencias o se deduce de la sentencia en relación con las leyes o reglamentos. En estos casos por lo mismo no hay necesidad de proferir autos que liquiden el valor de las mismas. Las condenas que no son líquidas pero sí liquidables, de conformidad con el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo, se cuantifican mediante acto administrativo» [sic].
Auto del 14 de marzo de 2019 <sup>22</sup>	Relación laboral subyacente	«[...] las sentencias proferidas en primera y segunda instancia [...] no contienen una condena en abstracto y, por consiguiente, no se precisa de un trámite incidental de liquidación. [...] Así las cosas, aunque la providencia no fija una suma determinada o bien, una cantidad líquida expresada en una cifra numérica precisa, esta resulta determinable, sin necesidad de un debate probatorio para tal fin porque los elementos para la definición de salarios y prestaciones sociales dejados de devengar por el funcionario están

<sup>19</sup> Radicación 68001-23-15-000-2000-01966-01 (2770-08).

<sup>20</sup> Radicación 25000-23-25-000-2007-00809-02.

<sup>21</sup> Radicación 66001-23-31-000-2011-00293-02 (3313-17).

<sup>22</sup> Radicación: 66001-23-31-000-2011-00124-02 (4212-17).



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

		<p>fijados en la Ley, en los reglamentos y en la formación que reposa tanto en el expediente como en la propia entidad demandada, lo que concuerda con el criterio jurisprudencial vigente de condena en concreto.</p> <p>Es importante señalar que lo complejo o sencillo que pueda resultar la aplicación de las fórmulas matemáticas requeridas para el cálculo de la condena no es un parámetro que pueda definir, como lo sugiere el apelante, el carácter de determinable o no de la condena» [sic].</p>
Auto del 25 de noviembre de 2019 <sup>23</sup>	Reliquidación pensión	<p>Apelación del auto que rechazó el incidente de liquidación de condena. «Asimismo, se observa que dicha sentencia la condena fue en concreto, toda vez que de manera clara y precisa se señalaron los ítems a tener en cuenta en la reliquidación de la pensión, el porcentaje en que debe reconocerse, los factores salariales y la proporción de éstos que deben hacer parte del ingreso base de liquidación de la prestación. De esta manera a la entidad no le queda otro camino de proceder a cumplir la sentencia conforme a las bases señaladas en la sentencia; y tan tal virtud, no es necesario ni procedente que el juez que conoció y decidió el proceso se inicie un trámite como el pretendido por el actor, puesto que, se repite, la condena se hizo en concreto y por ende no se requiere un trámite posterior para obtener una liquidación que se puede hacer a través de una simple operación aritmética» [sic].</p>
Sentencia del 28 de septiembre de 2023 <sup>24</sup>	Pago de horas extras y otros	<p>«En este caso, advierte la Sala que la condena en puesta [...] fue de naturaleza <b>concreta o específica</b>. [...] Como se aprecia de todo lo anterior, es evidente que en este caso la obligación contenida en las sentencias objeto de recaudo y de acuerdo con la modificación introducida por el Consejo de Estado [...], sí es determinable, toda vez que señaló las pautas que debían tenerse en cuenta para efectuar la liquidación de la condena» [sic].</p>

31. De igual forma, la Corte Suprema de Justicia ha señalado que «resulta deseable y de la mayor conveniencia que las sentencias laborales condenen por una cifra y exacta, el hecho de que en algunas ocasiones su cuantificación haga necesaria la realización de algunas operaciones matemáticas para efectos de concretarla no es óbice para que se califique la providencia de abstracta e imprecisa, siempre que los parámetros para la liquidación aparezcan claramente determinados e identificados en el fallo respectivo» [se resalta].

32. En ese hilo de comprensión, aunque en la mayoría de las sentencias que resuelven conflictos laborales no se indica de manera expresa el monto de la suma adeudada por la entidad, lo cierto es que, para el cumplimiento de la obligación, la entidad deberá realizar las operaciones aritméticas a partir de las normas aplicables

<sup>23</sup> Radicación: 25000-23-42-000-2014-00291-02 (1997-17).

<sup>24</sup> Radicación 05001-23-33-000-2017-00486-01 (4772-2019).



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

a la situación jurídica del acreedor y, además, de las pruebas que reposen en el expediente.

33. Si eso es así, debe comprenderse, entonces, que **(i) cuando se trata de condenas en concreto**, el título ejecutivo se encuentra única y exclusivamente en la sentencia porque se indica expresamente el monto adeudado o porque se dan los parámetros para determinarlo; y **(ii) cuando son en abstracto**, aquel estará compuesto, adicionalmente, por el auto que resuelve la liquidación, en razón a que esta providencia únicamente plasma la cuantía de la obligación.

34. También se llega a esa conclusión si se parte de una interpretación literal del artículo 297 del CPACA, pues allí se dispuso que serían títulos ejecutivos las sentencias, sin establecer alguna condición adicional como, por ejemplo, la existencia de un acto administrativo posterior que dé cumplimiento a la obligación, máxime, se insiste, si en los asuntos laborales la cuantía es determinable.

35. A pesar de la claridad de la norma, se suscitaron debates sobre la naturaleza del título cuando se trata de condenas impuestas al Estado a través de una sentencia o conciliación, es decir, si es *simple* o *complejo*. Por un lado, se propuso la tesis consistente en que el título no solo estaba compuesto por la sentencia, sino también por el acto administrativo de cumplimiento e, incluso, por la liquidación realizada por la entidad deudora cuando la obligación no se cumpliera totalmente y, por el otro, que la obligación consta en la sentencia y no se requiere de un documento adicional. Así se evidencia en las siguientes providencias:

<b>Condena impuesta al Estado en una sentencia o conciliación de naturaleza laboral</b>	
<b>Tesis 1: el título está conformado por la sentencia y el acto administrativo de cumplimiento parcial de la obligación (título complejo)</b>	<b>Tesis 2: el título está conformado únicamente por la sentencia (título simple)</b>
17/03/2014 (0545-14) <sup>25</sup> 7/04/2016 (0957-15) <sup>26</sup> 28/03/2019 (6375-18) <sup>28</sup>	8/09/2017 (3846-2013) <sup>27</sup> 11/04/2019 (2907-17) <sup>29</sup>

<sup>25</sup> Radicación 11001-03-25-000-2014-00147-00.

<sup>26</sup> Radicación 68001-23-31-000-2002-01616-01.

<sup>27</sup> Radicación 68001-23-33-000-2013-00529-01.

<sup>28</sup> Radicación 25000-23-42-000-2017-01173-01.

<sup>29</sup> Radicación 05001-23-33-000-2016-02362-01: «[e]n cuanto a cuáles son los documentos que constituyen título ejecutivo, para efectos del ordenamiento procesal de la jurisdicción contencioso-administrativa, el artículo 297 del CPACA señala que como tal se consideran, entre otros, 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». Sin embargo, la hermenéutica desarrollada en torno a la naturaleza de este tipo de título ejecutivo no ha sido uniforme, puesto que, mientras una parte de esta Corporación ha entendido que el título es complejo cuando la Administración profiere un acto administrativo para cumplir la sentencia, recientes pronunciamientos se han apartado de dicha idea, para sostener que el título es simple y está contenido autónomamente en la providencia judicial.»



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

25/04/2019 (5379-18) <sup>30</sup> 2/05/2019 (3892-18) <sup>31</sup> 30/05/2019 (2037-19) <sup>32</sup>	9/11/2023 (2369-2023) <sup>33</sup>
---	-------------------------------------

36. Es menester precisar que, en auto del 6 de junio de 2019<sup>34</sup>, esta Sección avocó conocimiento para unificar la jurisprudencia en torno a estas dos posturas: «[e]l título ejecutivo es simple toda vez que cuando la base de ejecución es una sentencia condenatoria en contra del Estado, el título solamente está conformado por esta providencia» o «[e]l título ejecutivo es complejo y está conformado por la providencia y el acto que expide la administración para cumplirla»; no obstante, a la fecha no ha sido proferida.

37. Como se expresó en precedencia, cuando se pretende el cumplimiento de una obligación a cargo del Estado, el título ejecutivo se constituye exclusivamente en la sentencia, no solo porque el artículo 297 del CPACA no condicionó su integración con el acto administrativo de cumplimiento, sino además porque no se cumplen con los requisitos para que pueda ser catalogado como título complejo, pues no existe una relación inescindible entre estos para determinar su claridad y exigibilidad.

38. Es así porque la sentencia hizo tránsito a cosa juzgada y aun sin la existencia del acto expedido por la entidad deudora, la obligación puede cobrarse coercitivamente a través de la acción ejecutiva. En caso contrario, si existe un acto administrativo, nada impide que el juez, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 430 del CGP, lo tenga en cuenta para verificar las sumas pedidas y si debe o no librarse mandamiento ejecutivo, pero ello no significa que este sea *indispensable* para determinar los requisitos formales y sustanciales del título o que constituya una unidad jurídica con la providencia.

39. A más de lo anterior, debe comprenderse que el acto administrativo expedido para dar cumplimiento a la sentencia es de ejecución y la decisión allí establecida únicamente materializa las órdenes impuestas en la providencia judicial a través de operaciones aritméticas que se aplican al tenor de las normas que rigen el caso.

<sup>30</sup> Radicación 25000-23-42-000-2016-05124-01 (5379-18).

<sup>31</sup> Radicación 25000-23-42-000-2017-03292-01 (3892-18).

<sup>32</sup> Radicación 05001-23-33-000-2018-02037-01: «[...] 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. [...] en este caso la demandante inició el trámite ejecutivo porque considera que las sentencias se acataron de manera imperfecta, de manera que se encuentra que el presente título ejecutivo es complejo y está compuesto por las providencias judiciales, el acto administrativo que expidió la entidad para efecto de cumplirlas y la liquidación que sustentó la última decisión.».

<sup>33</sup> Radicación: 25000-23-42-000-2019-00145-01.

<sup>34</sup> Radicación 11001-33-42-048-2016-00009-01.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

Esto ocurre, por ejemplo, cuando se ordena (i) el pago de salarios y prestaciones sociales que están regidos en leyes o decretos; o (ii) la reliquidación de una pensión: la orden contiene, entre otros, el periodo a tener en cuenta, la tasa de reemplazo, los factores que se deben incluir y el régimen que se debe aplicar, luego entonces el deber de la entidad se circunscribe a determinar el monto de la mesada pensional y reconocer el retroactivo, su indexación y los intereses moratorios causados por la demora en el pago, pero nada más.

40. Incluso, el acto administrativo no puede hacer parte del título ejecutivo, en razón a que es este el medio de defensa de la entidad para invocar la extinción de la obligación a través de la excepción de pago. Solo con este y la liquidación que realice se puede enervar la pretensión, como se explicará con detalle en acápites posteriores.

41. En definitiva, la Sala considera que, para iniciar la acción ejecutiva, el acreedor debe aportar como título ejecutivo únicamente la sentencia que contiene la obligación clara, expresa y exigible. Ello, sin dejar de lado que, aunque no hacen parte del título los demás documentos que permiten establecer el *quantum* de la obligación como los actos o los certificados de factores salariales cuando se trata de una liquidación de pensiones, en cumplimiento del deber de lealtad procesal y de las cargas impuestas por los artículos 103 del CPACA, 167 del CGP y 1757 del Código Civil, la parte ejecutante debe allegarlos con el fin de que el juez verifique la procedencia o no de librar el mandamiento ejecutivo.

### **2.1.3. El proceso ejecutivo**

42. El proceso ejecutivo procede cuando la entidad no satisface la obligación o lo hace parcialmente y está previsto en la sección segunda, título único del Código General del Proceso y en los artículos 243, 247 y 297 a 299 del CPACA.

43. De conformidad con el estatuto general, el proceso ejecutivo tendrá las siguientes etapas principales: (i) mandamiento de pago; (ii) excepciones; y (iii) orden de seguir adelante con la ejecución, las cuales se explican a continuación:

#### **2.1.3.1. El mandamiento ejecutivo**

44. Esta providencia es la primera decisión en el proceso ejecutivo y «en cierta forma equivale al auto admisorio de la demanda que se dicta en un proceso ordinario, pero con notables diferencias»<sup>35</sup>. Esta Subsección la ha definido como «una orden judicial

<sup>35</sup> Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando. *La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa*. Edición 6, 2021, pág. 510.





Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

provisional de cumplir perentoriamente con una obligación que reúna las condiciones de un título ejecutivo [...]»<sup>36</sup>.

45. Conforme con el artículo 430 del CGP, radicada la demanda y acompañada del documento que preste mérito ejecutivo, el juez podrá inadmitir la demanda o librar el mandamiento de pago.

46. Cuando la demanda ejecutiva no contenga los requisitos previstos en los artículos 162 [contenido de la demanda<sup>37</sup>], 166 [anexos de la demanda] del CPACA y 90<sup>38</sup> del CGP, el juez deberá inadmitirla, pero únicamente por estas razones y no, por ejemplo, cuando faltan los documentos necesarios para integrar el título ejecutivo.

47. En caso contrario, si la demanda cumple con los requisitos antes mencionados, se procederá a librar el mandamiento de pago. El artículo 298 del CPACA, modificado por el artículo 80 de la Ley 2080 de 2021, estableció lo siguiente:

**«Artículo 298. Procedimiento.** Una vez transcurridos los términos previstos en el artículo 192 de este código, sin que se haya cumplido la condena impuesta por esta jurisdicción, el juez o magistrado competente, según el factor de conexidad, librará mandamiento ejecutivo según las reglas previstas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias, previa solicitud del acreedor.

Si el título lo constituye una conciliación aprobada por esta jurisdicción o un laudo arbitral en que hubiere sido parte una entidad pública, el mandamiento ejecutivo se librá, previa solicitud del acreedor, una vez transcurridos seis (6) meses desde la firmeza de la decisión o desde la fecha que en ella se señale, bajo las mismas condiciones y consecuencias establecidas para las sentencias como título ejecutivo. En este caso, se observarán las reglas establecidas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias judiciales.

[...]» [se resalta]

48. A su turno, el artículo 430 del CGP estableció 2 opciones para librar el mandamiento ejecutivo: (i) cuando fuere procedente, en la forma pedida por la parte

<sup>36</sup> Auto del 8 de agosto de 2017, radicación 68001-23-33-000-2016-01034-01 (1915-17).

<sup>37</sup> Según este canon, la demanda deberá contener, entre otras cosas, lo siguiente: (i) la designación de las partes y sus representantes; (ii) lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad; (iii) los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados; (iv) los fundamentos de derecho de las pretensiones; (v) la petición de las pruebas que el demandante pretende hacer, pero deberá aportar las documentales que se encuentren en su poder; y (vi) el lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.

<sup>38</sup> Conforme con el cual, la demanda será inadmitida cuando no reúna los requisitos formales, no se acompañen los anexos ordenados por la ley, las pretensiones acumuladas no reúnan los requisitos legales, quien formule la demanda carezca de derecho de postulación para adelantar el respectivo proceso, entre otros.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

ejecutante; y (ii) en la que el juez considere legal. Respecto de esta última, esta Sección ha señalado que el juez «debe sustentar su decisión en argumentos razonables para lo cual puede apoyarse en cálculos y operaciones matemáticas»<sup>39</sup>. Adicionalmente, en esta providencia se ordenará «al demandado que cumpla la obligación» y los requisitos formales del título, «sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo».

49. Además, si el proceso versa sobre el pago de sumas de dinero, el juez ordenará el pago con los intereses desde la ejecutoria de la sentencia hasta la «cancelación» de la deuda. En caso de prestaciones periódicas, «la orden de pago comprenderá, además de las sumas vencidas, las que en lo sucesivo se causen», según el artículo 431 *ibidem*.

50. Ahora bien, de conformidad con el artículo 438 del CGP, «[e]l mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente y el que por vía de reposición lo revoque, lo será en el suspensivo». Idéntica disposición se plasmó en el artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, pues en el numeral 1 dispuso que será apelable el auto «que rechace la demanda o su reforma, y que el niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo», caso en el cual, el recurso deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir [parágrafo 2] y se concederá en el efecto suspensivo. De conformidad con el literal g) del artículo 125 *ibidem*<sup>40</sup>, el conocimiento del recurso de apelación será competencia de la Sala o Subsección.

51. Lo anterior significa que, cuando el juez libra dicha providencia en la forma pedida por el ejecutante, la decisión no será apelable, mientras que si de los cálculos concluye que la obligación es menor o que no se deben incluir aspectos que no fueron ordenados en el título de recaudo, pero sí fueron solicitados por la parte ejecutante o, simplemente, que no hay lugar a librarlo [por citar un ejemplo], lo negará total o parcialmente, según el caso y procederá el recurso de apelación.

52. En línea con lo anterior, si el mandamiento de pago se niega total o parcialmente, la competencia radica en la Sala, Sección o Subsección al tenor del literal g) del numeral segundo del artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, de cuyo tenor literal se extrae que será competencia de las salas, secciones y subsecciones expedir los autos enunciados «en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 **cuando se profieran en primera instancia** o decidan el recurso de apelación contra estas».

<sup>39</sup> Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 9 de septiembre de 2021, radicación 17001-23-33-000-2018-00112-01 (6127-19).

<sup>40</sup> «**Artículo 125. De la expedición de providencias.** [...] 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: [...] g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas». [se resalta]



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

53. Por el contrario, si el mandamiento ejecutivo se libra en la forma pedida por la parte ejecutante, se deberá acudir a la regla prevista en el numeral 3 del artículo 125 del CPACA, esto es que «será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelve el recurso de queja».

54. Es del caso precisar que, si bien es cierto que el artículo 298 *ibidem* estableció que vencidos los términos previstos en el artículo 192 del código, sin que se haya cumplido la condena impuesta, «**el juez o magistrado competente**» adoptará la decisión inicial, también lo es que se refiere al escenario en que se debe librar el mandamiento ejecutivo, pero no es un referente normativo para determinar la competencia de la Sala o el ponente, en razón a que no enunció expresamente las 3 alternativas que pueden ocurrir en esta etapa procesal: librarlo, no librarlo o librarlo parcialmente.

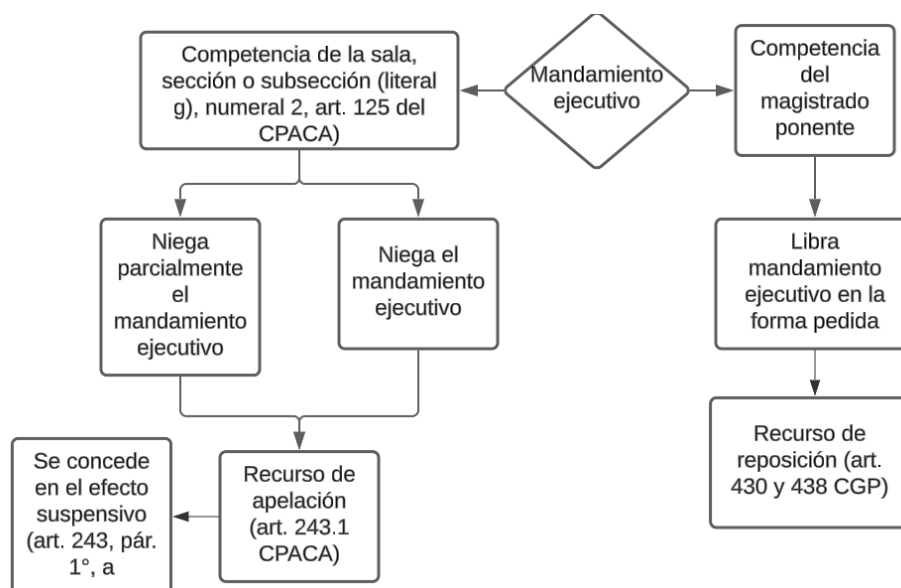
55. En efecto, la norma citada **(i)** se refirió al magistrado *competente*, no al magistrado *ponente*; y **(ii)** incluye el adjetivo *competente* para referirse al conocimiento por factor de conexidad y las reglas que deben seguirse para iniciar el proceso ejecutivo.

56. Ciertamente, la lectura armónica de cada una de las expresiones del artículo 298 citado, conllevan a concluir que en este no se determinó la competencia para proferir el mandamiento ejecutivo, sino las reglas que debe seguir el magistrado *competente* por el factor de conexidad. En ese orden de ideas, comoquiera que en el CPACA se fijó una regla explícita para aquellos autos que lo nieguen total o parcialmente, es esta la que debe atenderse.

57. En suma, para efectos de determinar la competencia [Sala o ponente], es el artículo 125 del CPACA la norma aplicable para proferir la decisión de negar parcial o totalmente el mandamiento; *contrario sensu*, cuando se trate de librarlo en la forma que fue pedida por la parte ejecutante, al tratarse de esos «demás» autos, la competencia sí recaería únicamente en el ponente. Ello se puede plasmar en el siguiente flujograma:



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga



58. También es necesario puntualizar que si el auto que niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo es proferido por el ponente y no por la Sala o Subsección, se configura la causal de nulidad por falta de competencia funcional<sup>41</sup>, la cual no solo se predica por el desconocimiento de las reglas previstas en la ley para juzgados y tribunales, es decir, la estructura vertical de la Jurisdicción de lo contencioso – administrativo, sino también cuando se desconocen los mandatos del CPACA frente a la expedición de providencias.

59. Lo anterior, por cuanto el artículo 16 del CGP prevé que la jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables y, cuando no se atiende este parámetro, su consecuencia no es otra que la declaratoria de nulidad de la sentencia de primera instancia cuando ya se ha proferido. De igual forma, el artículo 36 del CGP regula que esta es la consecuencia cuando a las audiencias y diligencias que realicen los jueces colegiados no concurren todos los magistrados que integran la Sala.

### 2.1.3.2. Las excepciones y la orden de seguir adelante con la ejecución

60. En esta etapa procesal, cuando se trata de obligaciones contenidas en una sentencia, dentro de los 10 días siguientes a la notificación del mandamiento

<sup>41</sup> Al respecto se pueden consultar los siguientes autos: (i) del 12 de marzo de 2012, radicación 54001-23-31-000-2009-00309-01 (42247), en el cual se expuso: «la nulidad por falta de competencia funcional no solo se configura a partir del desconocimiento del Juez competente, conforme a la estructura vertical en que está distribuida la Jurisdicción, sino también cuando se contravienen las reglas que prescriben, para los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, si es la sala de decisión o el magistrado ponente a quien le está atribuida la facultad de proferir determinadas decisiones»; (ii) del 27 de septiembre de 2018, en el que se explicó que hace parte del debido proceso el derecho al juez natural o funcionario competente y que «de la norma aplicable para determinar la competencia de la decisión se estima además como más acorde con la Constitución y con el cuidado por respetar las formas propias de cada juicio».



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

ejecutivo, la entidad únicamente podrá proponer las excepciones previstas en el artículo 442 del CGP y «su prosperidad pende, de que dichas circunstancias se hubiesen presentado con posterioridad a la existencia de la providencia judicial constitutiva del título<sup>42</sup>»<sup>43</sup>. Estas son:

«**Artículo 442. Excepciones.** La formulación de excepciones se someterá a las siguientes reglas:

[...]

2. Cuando se trate del cobro de obligaciones contenidas en una providencia, conciliación o transacción aprobada por quien ejerza función jurisdiccional, **sólo** podrán alegarse las excepciones de **pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción**, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia, la de nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento y la de pérdida de la cosa debida.» [se resalta]

61. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia señaló lo que a continuación se transcribe<sup>44</sup>:

«Con respaldo en lo señalado, puede afirmarse que el legislador ha querido que cuando el «*título ejecutivo*» sea una «*providencia judicial*» que haya condenado a alguna de las partes o en la que fue provocada la terminación del litigio por conciliación o transacción, las excepciones están limitadas a la lista taxativa que fue referida en el párrafo precedente, con el propósito de evitar dilaciones injustificadas en la materialización del derecho sustancial reconocido.»

62. Estas excepciones, tienen como único objeto desvirtuar o enervar las pretensiones de la demanda y, de conformidad con el artículo 442 transcrito, solo podrán ser alegadas cuando se trate de hechos *posteriores* al título de recaudo, pero antes de que se profiera el mandamiento ejecutivo, pues con posterioridad a este, en caso de expedirse un acto administrativo que lo acate, se comprenderá que se trató del cumplimiento de la orden impartida en aquel, en razón a que el artículo 431 del CPACA prevé que, cuando se trata de sumas de dinero, «se ordenará su pago en el término de cinco (5) días, con los intereses desde que se hicieron exigibles hasta la cancelación de la deuda».

<sup>42</sup> Así lo reiteró la Sección Tercera del Consejo de Estado, Sentencia del 27 de julio de 2005, Expediente 23.565, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Criterio reiterado por la misma sección, en el auto del 30 de enero de 2008, Expediente 30.240, C.P. Mauricio Fajardo Gómez y por la Subsección "C", en la Sentencia del 7 de febrero de 2011, Expediente 35.822, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>43</sup> Al respecto, consultar: Rodríguez Tamayo. *La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa*. 6ª Ed., 2021, pág. 782.

<sup>44</sup> Sentencia proferida el 18 de enero de 2018, STC136-2018, radicación 11001-22-10-000-2017-00806-01.



63. Ahora, al momento de «contestar la demanda», la entidad ejecutada podrá optar por lo siguiente: (i) guardar silencio; (ii) contestar la demanda y no proponer excepciones; (iii) proponer excepciones de aquellas previstas en el artículo 442 y otras que no lo estén; (iv) proponer exclusivamente las excepciones de ese mismo artículo. La etapa subsiguiente, dependerá de la actuación de la ejecutada.

64. *En primer lugar*, si la entidad decide guardar silencio o no proponer excepciones oportunamente, el juez ordenará **«por auto que no admite recurso»**, el remate y el avalúo de los bienes embargados y de los que posteriormente se embarguen, si fuere el caso, o seguir adelante con la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo, practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al ejecutado; así lo prevé el artículo 440 del CGP.

65. *En segundo lugar*, si la entidad propone las excepciones previstas en el artículo 442, pero también otras que no lo están, procederá lo siguiente: **(i)** se rechazarán de plano las excepciones improcedentes<sup>45</sup> mediante auto [de ponente] que será apelable, de conformidad con el numeral 4 del artículo 321 del CGP<sup>46</sup>; **(ii)** se correrá traslado de las excepciones que sí estén contenidas en el artículo 442 para que el ejecutante «se pronuncie sobre ellas, y adjunte o pida las pruebas que pretende hacer valer»; y **(iii)** se proferirá la sentencia.

66. Y, en *tercer lugar*, si la ejecutada propone exclusivamente una o varias excepciones señaladas por el artículo 442 citado, se procederá de la misma manera que el punto (iii) del párrafo anterior, es decir, se dictará la sentencia.

67. Si la sentencia de excepciones es totalmente favorable al demandado se dará por terminado el proceso, se ordenará el desembargo de los bienes «y se condenará al ejecutante a pagar [...] los perjuicios que aquél haya sufrido con ocasión de las medidas cautelares y del proceso»; por el otro, si las excepciones «no prosperan o prosperan parcialmente», **«en la sentencia se ordenará seguir adelante la ejecución** en la forma que corresponda». Esta, la sentencia, hace tránsito a cosa juzgada.

68. Los eventos antes señalados, se pueden resumir en la siguiente tabla:

Orden de seguir adelante con la ejecución			
Auto de ponente no susceptible del recurso de apelación		Sentencia proferida por la Sala, Sección o Subsección	
Guarda silencio	Propone excepciones diferentes de las	Propone excepciones del artículo 442 del	Propone únicamente excepciones del

<sup>45</sup> Al respecto, consultar: Rodríguez Tamayo. *La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa*. 6ª Ed., 2021, pág. 782.

<sup>46</sup> **«Artículo 321.** [...] También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia: [...] 4. El que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago y **el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo.**» [se resalta]



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

	previstas en el artículo 442 del CGP	CGP y otras que no se encuentran enlistadas	artículo 442 del CGP
--	--------------------------------------	---	----------------------

69. Ahora bien, para proferir la sentencia de excepciones se deben atender las reglas previstas en el numeral 2 del artículo 443 del CGP, según el cual **(i)** el juez citará a la «audiencia inicial y, de ser necesario, para la de instrucción y juzgamiento, como lo disponen los artículos 372 y 373, cuando se trate de procesos ejecutivos de menor y mayor cuantía»; y **(ii)** «[c]uando se advierta que la práctica de pruebas es posible y conveniente en la audiencia inicial, el juez de oficio o a petición de parte, decretará las pruebas en el auto que fija fecha y hora para ella, con el fin de agotar también el objeto de la audiencia de instrucción y juzgamiento de que trata el artículo 373. En este evento, en esa única audiencia se proferirá la sentencia, de conformidad con las reglas previstas en el numeral 5 del referido artículo 373».

70. Los artículos mencionados [272 y 273] establecen las audiencias inicial y de instrucción y juzgamiento, en las cuales se deberán atender, entre otras, las siguientes etapas:

<p><b>Artículo 272</b> <b>[Audiencia inicial]</b></p>	<p>→ El juez, salvo norma en contrario, convocará a las partes para que concurren personalmente a la audiencia con la prevención de las consecuencias de su inasistencia, y de que en ellas se practicarán interrogatorios de parte.</p> <p>→ <i>Conciliación</i>: desde el inicio de la audiencia y, en cualquier etapa de ella, el juez exhortará diligentemente a las partes a conciliar sus diferencias, para lo cual deberá proponer fórmulas de arreglo, sin que ello signifique prejuzgamiento.</p> <p>→ <i>Interrogatorio de las partes, práctica de otras pruebas y fijación del litigio</i>: los interrogatorios se practicarán en la audiencia inicial. Igualmente, el juez podrá decretar y practicar en esta audiencia las demás pruebas que le resulte posible, siempre y cuando estén presentes las partes. A continuación, se fijará el litigio.</p> <p>→ <i>Control de legalidad</i>: lo ejercerá para asegurar la sentencia de fondo y sanear los vicios que puedan acarrear nulidades y otras irregularidades del proceso, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes.</p> <p>→ <i>Sentencia</i>: salvo que se requiera la práctica de otras pruebas, a continuación, en la misma audiencia y oídas las partes hasta por 20 minutos cada una, se dictará sentencia.</p> <p>→ <i>Decreto de pruebas</i>: el juez decretará las pruebas solicitadas por las partes y las que considere necesarias</p>
---	---



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

	<p>para el esclarecimiento de los hechos, con sujeción estricta a las limitaciones previstas en el artículo 168. Asimismo, prescindirá de las pruebas relacionadas con los hechos que declaró probados.</p> <p>→ <b>Fijación de audiencia de instrucción y juzgamiento:</b> antes de finalizar la audiencia, se fijará fecha y hora para la audiencia de instrucción y juzgamiento, y dispondrá todo lo necesario para que en ella se practiquen las pruebas.</p>
<p><b>Artículo 273</b> <b>[Audiencia de instrucción y juzgamiento]</b></p>	<p>→ En la fecha y hora señaladas para la audiencia, el juez deberá disponer de tiempo suficiente para practicar todas las pruebas decretadas, oír los alegatos de las partes y, en su caso, <b>proferir la sentencia.</b></p> <p>→ En caso de que el juez haya aceptado la justificación de la inasistencia o de alguna de las partes a la audiencia inicial, se practicará el interrogatorio a la respectiva parte. A continuación, fijará nuevamente el litigio y rechazará las pruebas decretadas en la audiencia inicial que estime innecesarias.</p> <p>→ Practicadas las pruebas se oirán los alegatos de las partes hasta por 20 minutos a cada una.</p> <p>→ En la misma audiencia, <b>se proferirá sentencia en forma oral</b>, aunque las partes o sus apoderados no hayan asistido o se hubieren retirado. Si fuere necesario, podrá decretarse un receso hasta por 2 horas para el pronunciamiento de la sentencia.</p> <p>→ Si no fuere posible dictar la sentencia en forma oral, el juez deberá dejar constancia expresa de las razones concretas. En este evento, deberá anunciar el sentido de su fallo, con breve exposición de sus fundamentos, y emitir la decisión escrita dentro de los 10 días siguientes.</p>

71. En síntesis, en el proceso ejecutivo, la orden de seguir adelante con la ejecución se puede impartir mediante auto o sentencia. En el primer caso, procederá cuando no se propongan las excepciones indicadas por el artículo 442 del CGP y contra la decisión **no procederá recurso alguno**, mientras que la sentencia que resuelva las que sí son procedentes, expedida por la sala, sección o subsección, será susceptible del recurso de apelación, de conformidad con los artículos 125 y 243 del CPACA.

72. Ciertamente, lo anterior fue previsto también por el CGP al regular la liquidación del crédito cuando estableció que «[e]jecutoriado **el auto que ordene seguir adelante la ejecución o notificada la sentencia que resuelve sobre las excepciones** siempre que no sea totalmente favorable al ejecutado, cualquiera de las partes podrá presentar la liquidación del crédito con especificación del capital y de los intereses causados hasta la





Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

fecha de su presentación [...]», e, igualmente, por el parágrafo del artículo 298 del CPACA, según el cual «[l]os defectos formales del título ejecutivo podrán declararse por el juez de oficio en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso».

73. En este punto, es preciso señalar que, cuando se trate de recursos de apelación presentados contra **sentencias** en vigencia de la Ley 2080 de 2021, el trámite de la segunda instancia deberá ser adelantado conforme con los mandatos del CPACA, pues así lo interpretó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en el auto de unificación proferido el 12 de septiembre de 2023<sup>47</sup>, en el cual se fijó la siguiente regla:

«**PRIMERO: UNIFICAR JURISPRUDENCIA**, estableciendo que el régimen aplicable para la procedencia y trámite del recurso de apelación interpuesto en vigencia de la Ley 2080 de 2021 contra una sentencia proferida en un proceso ejecutivo es el previsto en el artículo 247 del CPACA. Esta regla no se hace extensiva a la ejecución en materia de contratos de que trata el artículo 299 ibidem.»

74. Igualmente, es de capital importancia señalar que, en cumplimiento de los deberes de saneamiento del juez previstos en el artículo 207 del CPACA, al examinar las excepciones propuestas por el ejecutado, se debe realizar un control de su denominación y de su contenido, pues este debe concernir verdaderamente a la naturaleza de la que se propone. Es así porque si no corresponde, aunque se le haya dado el título de alguna de las previstas en el artículo 442 del CGP, procederá su rechazo de plano.

75. Esto podría ocurrir, por ejemplo, cuando la entidad ejecutada propone la excepción de «pago», pero la argumentación se dirige a que se deben respetar los turnos establecidos para el desembolso. En este caso, no se podría proferir la sentencia de excepciones, por cuanto los asertos no se acompañan con la naturaleza de esa figura [el pago] que tiene como único fin extinguir la obligación, tal como lo prevén los artículos 1625.1 y 1626 del Código Civil.

76. Ese deber de saneamiento y de examen también se predica cuando la entidad *no propone expresamente* alguna de las excepciones previstas en el artículo 442 del CGP, pero de su argumentación se desprende que, verdaderamente, su intención es enervar la pretensión a través de alguna de ellas.

77. Generalmente, en este tipo de acciones, las entidades ejecutadas presentan un escrito de contestación de la demanda que contiene, además de las excepciones, acápites de «oposición a las pretensiones», «hechos» o «fundamentos de derecho» y, en ellos, argumenta, por ejemplo, que cumplió en su totalidad con la obligación; este

<sup>47</sup> Radicación 11001-03-15-000-2023-00857-00.



aserto se traduce necesariamente en una *excepción de pago*, pues su fin es demostrar que se expidieron los actos administrativos que dieron cumplimiento a la sentencia y se desembolsaron las sumas adeudadas. Cuando ello ocurre, el juez deberá, en ejercicio de sus facultades de saneamiento, determinar que realmente se propuso una excepción de pago y resolverla en esos términos en la sentencia.

78. Lo señalado deviene importante porque la lectura que se haga de la contestación de la demanda influirá en el traslado de las excepciones y la orden de seguir adelante con la ejecución. Es así por las siguientes razones:

78.1. Si la entidad acude a alguna de las excepciones del artículo 442 del CGP, pero de su contenido no se extrae que tenga como propósito enervar la pretensión [como cuando se alega la existencia de turnos de pago] y no se hace un examen exhaustivo de su contenido, puede acontecer que se profiera la sentencia de excepciones sin que sea procedente, pues por el contenido de ese medio exceptivo, lo que correspondería sería el auto [de ponente] que ordena seguir adelante con la ejecución.

Dicho de otro modo, si se profiere erradamente una sentencia cuando debía ser un auto y esa decisión es apelada, se tendría que rechazar el recurso por improcedente.

78.2. Si la entidad no propone expresamente excepciones del artículo 442 del CGP, pero sus argumentos de defensa son propios de alguna de aquellas [por ejemplo, la de pago] y el juez no hace una lectura integral de dicho escrito, puede ocurrir que la orden de seguir adelante con la ejecución se dicte a través de auto suscrito por el ponente que no es susceptible de recursos, aun cuando, en el fondo, existe una excepción que debe resolverse a través de sentencia. En este evento, se incurrirá en un vicio insaneable que conllevará a la declaratoria de nulidad por falta de competencia funcional.

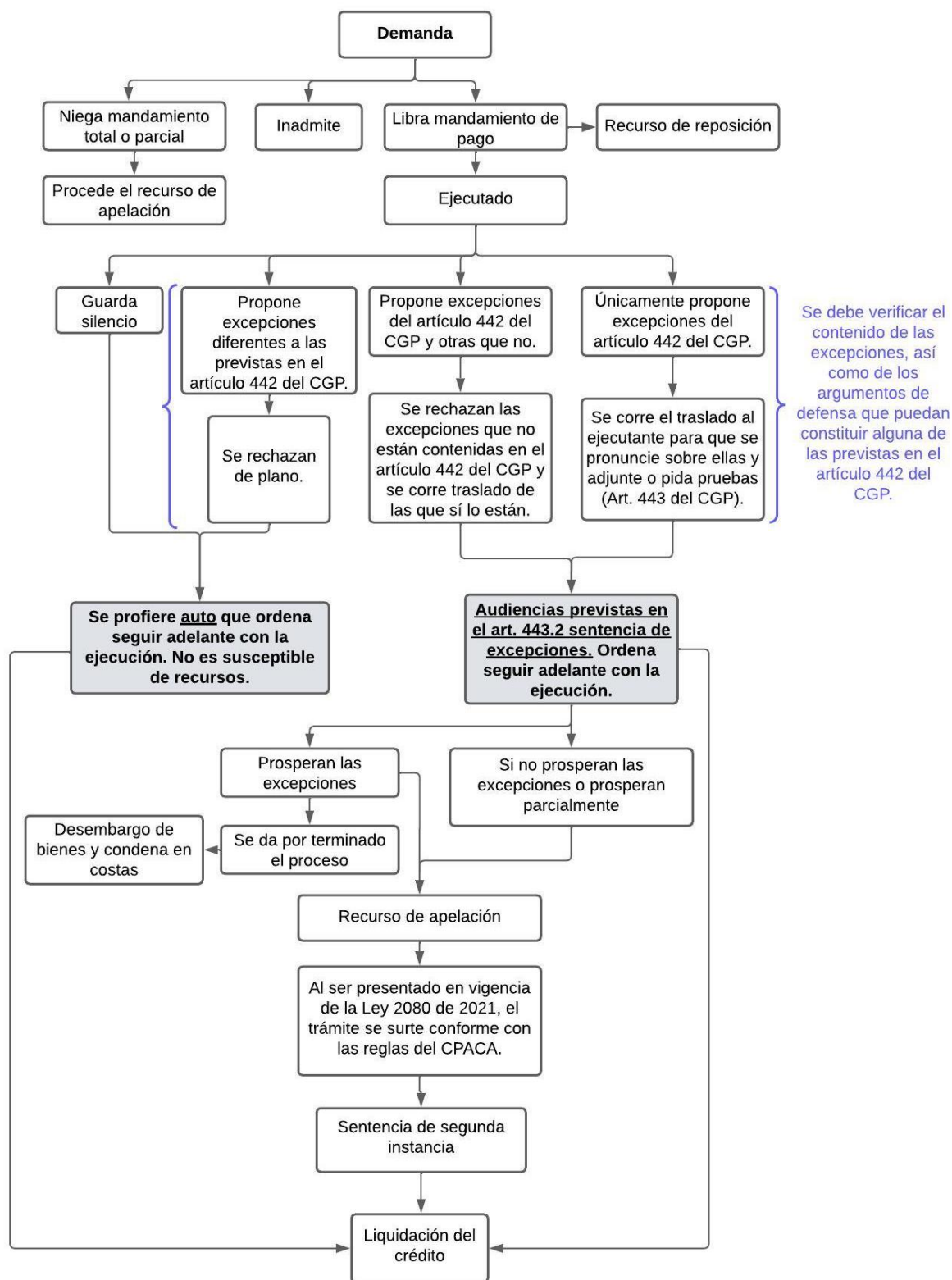
78.3. Si ocurre lo mismo que en el numeral anterior, es decir, no se propone directamente alguna excepción del artículo 442, pero los argumentos corresponden a alguna de las previstas en ese canon y la decisión es adoptada a través de sentencia suscrita por la Sala, aunque no se exprese en la parte resolutive si se declara o no probada, el vicio es saneable y procede el examen en segunda instancia, en caso de que se presente el recurso de apelación.

79. De todo lo expuesto, se concluye que la actuación de la entidad será determinante para continuar con las etapas subsiguientes, pues estas dependerán de si se proponen o no las excepciones taxativas previstas en el artículo 442 del



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
 Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

CGP. Además, ello definirá si se profiere un auto de ponente o la sentencia suscrita por la Sala o Subsección, pero también depende de la lectura integral de la «contestación de la demanda». Lo explicado se puede sintetizar en el siguiente flujograma:





Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

80. Lo anterior, sin dejar de lado que **(i)** el proceso ejecutivo también se compone de otras etapas, tales como: las medidas cautelares, el fraccionamiento de los títulos de depósito judicial, la suspensión o perención del proceso, la liquidación y actualización del crédito; y **(ii)** en cada una de las etapas procede el control de legalidad previsto en los artículos 207 del CPACA y 132 del CGP.

### **2.1.3.3. La carga probatoria en los procesos ejecutivos y la excepción de pago**

81. Aunque este acápite no hace parte de las etapas del proceso ejecutivo, sí guarda estrecha relación con las excepciones y la orden de seguir adelante con la ejecución, pues del ejercicio probatorio que realice la entidad para sustentar las excepciones y, por consiguiente, desvirtuar las pretensiones, dependerá si se declaran probadas o no aquellas previstas en el artículo 442 del CGP. Es recurrente que el Estado, cuando actúa como deudor en procesos de esta naturaleza, acuda a la *excepción de pago*, en razón a la obligación contenida en el título [entregar sumas de dinero].

82. En efecto, el pago es una forma de extinción de las obligaciones, de conformidad con el numeral 1 del artículo 1625 del Código Civil que dispuso:

«**Artículo 1625.** Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula.

Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:

1° Por la solución o pago efectivo;

[...]»

83. A su vez, los artículos 1626 y 1627 *ibidem* prevén que el pago efectivo «es la prestación de lo que se debe» y que se hará «bajo todos los respectos en conformidad al tenor de la obligación, sin perjuicio de lo que en los casos especiales dispongan las leyes».

84. Es decir que este tiene como objeto que el deudor satisfaga la obligación y, por consiguiente, que deje de existir. Del mismo modo, desaparece el derecho del acreedor a exigirla, pero para ello, aquel [el deudor] tendrá la carga de demostrar que, efectivamente, se entregó la acreencia.

85. Al respecto, en la sentencia del 18 de noviembre de 1991, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, sostuvo lo siguiente:

«De hecho, el artículo 1626 del C. c. define el pago como la “prestación efectiva de lo que se debe”. Y el artículo 1627 *ib.* prescribe que “el pago se hará bajo todos los respectos en conformidad al tenor de la obligación...”.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

En el anterior orden de ideas, si, como ha sido dicho, la prestación a cargo del deudor es dineraria, lo debido será dinero. De modo que solo entregando la cantidad de signos monetarios que, con referencia a determinada unidad de cuenta, constituyan el objeto de la prestación, el deudor quedará liberado de la obligación. O para expresarlo con una fórmula del derecho de obligaciones, el dinero se encontrará no solo “in solutione”, sino también “in obligatione”». [se resalta]

86. Igualmente, la doctrina se ha pronunciado respecto del pago como forma de extinguir las obligaciones, así<sup>48</sup>:

«Indistintamente, tanto en el lenguaje como en el corriente, se dice pagar, solucionar, cumplir, cancelar, satisfacer una obligación, para significar la ejecución de la prestación por parte del deudor y, más ampliamente, la satisfacción del acreedor. Pago (de *pacare* = satisfacer, pacificar, aplacar) o solución es la ejecución de la prestación debida, cualquiera que sea la clase de la obligación, aun cuando en el habla usual el pago se refiere más a las obligaciones de entregar y, dentro de ellas, más concretamente, a las pecuniarias: pago = cancelar una deuda, usualmente, una obligación de dinero.»

87. Es así, entonces, que la obligación se extinguirá únicamente cuando se cumpla en su totalidad, esto es se pague al acreedor no solo el capital, sino también los intereses cuando exista retardo, tal como lo prevé el artículo 1649 del Código Civil<sup>49</sup>.

88. Por consiguiente, para que el juez pueda dar por acreditado el pago, el deudor debe aportar el documento que evidencie la entrega de los dineros al acreedor, tesis que ha prohijado esta corporación, por ejemplo, en la sentencia proferida el 9 de septiembre de 2021, en la cual se consideró lo siguiente<sup>50</sup>:

«De lo expuesto la Sala no puede concluir nada distinto a que la deuda sigue pendiente del pago total puesto que si bien se emitieron los aludidos actos administrativos con el fin de cumplir con lo ordenado en los fallos judiciales, no es menos cierto que la entidad ejecutada no demostró haber realizado el pago total, pues de los argumentos de su apelación no se puede extraer que la obligación esté plenamente satisfecha ante la liquidación efectuada por el a quo.»

89. De esa manera, la carga probatoria para acreditar el cumplimiento de la obligación recae exclusivamente en la parte ejecutada, pues los artículos 103 del CPACA y 167 del Código General del Proceso, establecen que «[q]uien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional

<sup>48</sup> Hinestrosa, Fernando. *Tratado de las Obligaciones*. 3ª Ed. I, Universidad Externado de Colombia, 2002, pág. 571.

<sup>49</sup> «**Artículo 1649**. El deudor no puede obligar al acreedor a que reciba por partes lo que se le deba, salvo el caso de convención contraria; i sin perjuicio de lo que dispongan las leyes en casos especiales. El pago total de la deuda comprende el de los intereses e indemnizaciones que se deban.»

<sup>50</sup> Subsección A, radicación 25000-23-42-000-2017-03557-01 (0341-20).



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código» y, también que «incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen».

90. Asimismo, la doctrina<sup>51</sup> ha señalado que, en los procesos ejecutivos, «[a]l demandado le corresponde la carga de probar los hechos que sirven de supuesto a las normas legales en que fundamenta sus excepciones», consideración que encuentra razón, precisamente, en el artículo 1757 del Código Civil, conforme con el cual «[i]ncumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquellas o ésta».

91. En el mismo sentido, esta Sección, en sentencia de tutela del 28 de febrero de 2016<sup>52</sup>, consideró lo siguiente:

«Nótese que cuando el título ejecutivo es una sentencia judicial, la norma es enfática al limitar las excepciones que se pueden proponer, entre las que se encuentra “el pago”.

De acuerdo con lo anterior, el medio de defensa idóneo, en caso de que se libre mandamiento ejecutivo en contra de una entidad de derecho público, es la proposición de excepciones de mérito. En este caso, la excepción de pago, para lo cual tendrá la carga probatoria de acompañar los documentos o actos administrativos que demuestren el pago, o en su defecto, pedir las pruebas que pretenda hacer valer para demostrarlo.

[...]

Así mismo, la entidad que pretenda librarse de la obligación de pagar una condena impuesta en una sentencia proferida por un juez de lo contencioso administrativo, deberá, una vez librado el mandamiento ejecutivo, alegar las excepciones enlistadas en el inciso 2º del artículo 509 del C.P.C., o el artículo 442 del CGP – según la norma aplicable a cada caso-.

En esa medida, no se hace obligatorio para quien inicia un proceso ejecutivo arrimar copia auténtica de los actos administrativos que cumplieron parcial o totalmente la condena contenida en la sentencia, porque la carga de la prueba de quien alega el pago, es quien se pretende beneficiar con la declaratoria del mismo.» [se resalta]

92. Súmese a lo expuesto que esta Subsección, respecto de la orden de seguir adelante con la ejecución, ha señalado lo que se transcribe a continuación<sup>53</sup>:

«La orden de seguir adelante, significa que el juez encuentra que el título ejecutivo se ajusta por completo a la legalidad y que, por tanto, el deudor debe proceder a honrar la obligación insatisfecha. En esta etapa, queda agotada la defensa del ejecutado y lo que queda por resolver, es únicamente la

<sup>51</sup> Devis Echandía Hernando. Teoría general de la prueba judicial, Tomo II, Ed. 5ª, Temis, pág. 482.

<sup>52</sup> Subsección A, radicación 11001-03-15-000-2016-00153-00 (AC).

<sup>53</sup> Auto del 18 de mayo de 2017, radicación 15001-23-33-000-2013-00870-02 (0577-17).



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

satisfacción definitiva y completa del crédito cobrado judicialmente. De ahí que las acciones que debe desplegar la justicia a partir de la ejecutoria de la orden de seguir adelante con la ejecución, estarán entonces encaminadas exclusivamente a obtener el pago a favor del acreedor y una vez ese hecho se produzca, se deberá disponer la terminación del proceso ejecutivo.»

93. Entonces, la naturaleza de esta decisión se circunscribe a verificar que el título ejecutivo se ajuste a la legalidad y a determinar si subsiste o no la obligación a cargo del deudor; es en la etapa siguiente, esto es la liquidación del crédito, que se determinará con exactitud el monto de la deuda y se podrán tener en cuenta **los abonos o pagos** efectuados. Así lo comprendió la Corte Constitucional<sup>54</sup> cuando indicó que, en ese momento procesal «(i) ya se ha proferido un mandamiento de pago en el que se ha señalado la suma adeudada; (ii) ya existe una sentencia en firme que decide en el fondo sobre la existencia de dicha obligación y el momento desde cuando se hizo exigible; y (iii) también está plenamente establecido el monto de la deuda en la unidad monetaria en la que fue contraída dicha obligación. Así las cosas, las operaciones que restan para liquidar el crédito son la determinación del monto a pagar en moneda nacional, si es el caso, y el cálculo del valor de los intereses, que se establece a partir del tiempo transcurrido desde que la obligación se hizo exigible [...]» [se resalta].

94. Igualmente, esta Subsección ha señalado que la liquidación del crédito «es un acto procesal encaminado a precisar y concretar el valor de la ejecución, con la previa realización de las operaciones matemáticas que se requieran e incluyendo los distintos ítems o componentes por los cuales se libró el mandamiento de pago y luego se ordenó seguir adelante con la ejecución -capital, intereses, costas, etc.-»; también se puntualizó que en esta oportunidad «deberá **incluirse cualquier abono o pago parcial** que haya sido efectuado por el deudor luego de ser notificado del mandamiento ejecutivo»<sup>55</sup>.

95. Esto, en consonancia con lo expuesto en párrafos anteriores: las excepciones señaladas en el artículo 442 del CGP solo se alegarán cuando se trate de hechos posteriores a la sentencia condenatoria pero antes de que se profiera el mandamiento ejecutivo. Si el acto administrativo y la liquidación se expiden *después* de este momento procesal, se tendrá como el cumplimiento a aquel [el mandamiento] y, por consiguiente, como un abono a la deuda que deberá ser tenida en cuenta al momento de liquidar el crédito.

96. El artículo 446 del estatuto procesal general prevé que, después de seguir adelante con la ejecución, «**cualquiera de las partes**» podrá presentar la liquidación del crédito con los documentos que la sustenten y, de esta, se dará traslado a la otra parte, quien «solo podrá formular objeciones relativas al estado de cuenta, para cuyo trámite deberá acompañar, so pena de rechazo, una liquidación alternativa en la que se precisen los errores puntuales que le atribuye a la liquidación objetada», disposición que, sin asomo de duda, garantiza los derechos al debido proceso de las partes, pues,

<sup>54</sup> Sentencia C-814 de 2009.

<sup>55</sup> Óp. Cit. 14.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

si es del caso, la entidad podrá objetar los cálculos del demandante, en el sentido de descontar los abonos que hubiera efectuado.

97. Incluso, esa garantía se extiende en la etapa que le sigue, pues el artículo citado también dispuso que de la misma manera se procederá cuando se trate de *actualizarla* en los casos previstos en la ley, «para lo cual se tomará como base la liquidación que esté en firme».

98. Las consideraciones anotadas anteriormente permiten corroborar que (i) la excepción de pago procederá cuando la obligación se cumplió después de haberse proferido la sentencia objeto de recaudo y antes de la presentación de la demanda; (ii) cuando se trate de pagos realizados después de esa etapa procesal, se deberá tomar como un abono; y (iii) nada impide que en la liquidación del crédito se puedan efectuar los descuentos correspondientes [por pagos parciales].

## 2.2. Competencia

99. En la contestación de la demanda, la UGPP propuso únicamente las excepciones de «caducidad» y «prescripción», sin que en ellas se incluyera algún argumento relacionado con el cumplimiento de la obligación. No obstante, en el acápite de «fundamentos de derecho», además de pronunciarse sobre la improcedencia de incluir la totalidad de las primas de servicios y vacaciones, manifestó que «la entidad procedió a dar cabal cumplimiento a la orden impartida por el Tribunal [...] y confirmada por el Consejo de Estado, incluyendo lo percibido durante los últimos seis meses»; igualmente, en párrafos posteriores, solicitó lo siguiente:

«[...] no continuar con la ejecución del mandamiento ejecutivo y dar por terminado el proceso, debido a que la entidad cumplió la totalidad de los fallos [...] y por ende no existe suma alguna adeudada a la demandante, como lo quiere hacer ver, ya que en la inclusión de los factores salariales se tuvo en cuenta la prima de servicios y la prima de vacaciones conforme lo ordenó la Jurisdicción Contencioso Administrativa, [...]» [se resalta]

100. Como se observa, aunque la entidad no manifestó expresamente que proponía la excepción de pago, la lectura integral del escrito permite inferir que el propósito principal era desvirtuar la pretensión a través de los argumentos relativos a las primas certificadas y el cumplimiento total de la obligación.

101. Por su parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, en sentencia proferida el 14 de abril de 2021, resolvió declarar no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada [caducidad y prescripción] y ordenar seguir adelante con la ejecución por la suma de \$46.732.515.





Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

102. Aunque en la parte considerativa y resolutive no se pronunció sobre la excepción de pago [a pesar de que del contenido de la contestación se podía deducir], en la audiencia de que trata el artículo 372 del CGP, contrajo uno de los problemas jurídicos a determinar si la entidad adeudaba «las sumas correspondientes a las diferencias derivadas al no haber incluido en la pensión de jubilación lo devengado y certificado por concepto de factores salariales». En efecto, al resolver el caso concreto, concluyó que la entidad no realizó la liquidación como se ordenó en el título ejecutivo y, por lo tanto, adeudaba las sumas solicitadas por la parte actora, es decir, resolvió la excepción de pago.

103. Así las cosas, si bien es cierto que en la parte resolutive no se incluyó decisión alguna sobre la excepción de pago, también lo es que resolvió lo relativo al cumplimiento de la obligación [que es lo mismo] en los términos del artículo 442 del CGP, mediante sentencia suscrita por la Subsección.

104. Lo anterior habilita a esta Subsección para resolver el recurso de apelación interpuesto por la UGPP, al tenor del artículo 150 del CPACA, según el cual, el Consejo de Estado «conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos [...]».

### **2.3. Problema jurídico**

105. Se circunscribe a resolver los siguientes interrogantes:

- 105.1. ¿En la reliquidación de la pensión se debía incluir el 100% de lo certificado por concepto de primas de servicios y vacaciones?
- 105.2. Si la respuesta a lo anterior es negativa, ¿la UGPP adeuda suma alguna a Silvia Rocío Rivera Zúñiga?

106. Con miras a resolver los anteriores planteamientos, la Sala seguirá la siguiente estructura expositiva: primero, se abordará lo relacionado con el proceso ejecutivo; segundo, se citará la orden impartida en el título ejecutivo; y tercero, se resolverá el caso concreto. En este último se abordarán los cargos y, en cada uno de ellos, se citará el marco normativo y jurisprudencial pertinente para resolverlos.

### **2.4. El título ejecutivo**

107. Mediante sentencia proferida el 11 de marzo de 2010, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, consideró y resolvió lo siguiente:

«**Primero.**- Decláranse no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada, de conformidad con lo manifestado en la parte motiva.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

**Segundo.-** Anúlase parcialmente la Resolución No. 10359 de marzo 10 de 2008, proferida por la Caja Nacional de Previsión Social, por medio de la cual se reconoció y ordenó pagar la pensión de jubilación a la señora SILVIA ROCÍO RIVERA ZÚÑIGA [...].

**Tercero.-** Como consecuencia de la anterior declaración, ORDÉNASE a la Caja Nacional de Previsión Social reliquidar en debida forma, reconocer y pagar la pensión de jubilación de la señora SILVIA ROCÍO RIVERA ZÚÑIGA [...], efectiva a partir del 23 de abril de 2007, reliquidación en la que se debe tener en cuenta como factores salariales la asignación básica, la prima técnica, la bonificación por servicios, la bonificación especial (quinquenio), la prima de vacaciones, la prima de servicios, la prima de navidad y la compensación de las vacaciones en dinero, recibidos durante los últimos seis (6) meses de servicio, factores que se acreditaron en el proceso y no se incluyeron en su momento, todo de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo. Al hacer la liquidación para cancelar los valores resultantes de lo aquí dispuesto, se tendrá en cuenta lo ya pagado. Igualmente, se autoriza hacer los descuentos que legalmente correspondan por aportes y que aún no se hubieren efectuado. De igual forma, se ordena actualizar la base de liquidación de la pensión de jubilación de la actora, con fundamento en la variación de los índices de precios al consumidor (IPC) señalados por el DANE, desde el 1 de noviembre de 2006 hasta el 23 de abril de 2007, de modo que se ajuste la primera mesada pensional y sobre ésta se hagan los ajustes anuales dispuestos en la ley. Al hacer la liquidación en virtud de lo antes expuesto, se debe descontar lo pagado a la actora por razón de la pensión ya reconocida. La suma correspondiente deberá ser reajustada y actualizada en la forma indicada en la parte motiva, aplicando para tal fin la siguiente fórmula:

[...]

**Cuarto.-** Dese cumplimiento a la presente providencia dentro del término establecido para ello por el artículo 176 del C.C.A.

[...]» [se resalta] (sic).

108. En sentencia proferida el 18 de mayo de 2011, la Subsección A de la Sección Segunda de esta corporación, resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la anterior decisión, en los siguientes términos:

«**CONFIRMASE** parcialmente la sentencia del 11 de marzo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cuanto accedió a las súplicas de la demanda presentada por SILVIA RIVERA ZÚÑIGA, contra la Caja Nacional de Previsión Social.

**MODÍFICASE** en cuanto ordenó el cómputo proporcional de la bonificación especial (quinquenio) y de la compensación de las vacaciones en dinero factores que deberán adicionarse en su totalidad para reliquidar la pensión de jubilación de la actora, frente a cuyo monto se harán los correspondientes descuentos por concepto de aportes a la Caja Nacional de Previsión Social – en liquidación o la entidad de previsión social que la sustituya.»



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

109. En auto del 19 de abril de 2012, se aclaró la sentencia de segunda instancia, en el sentido de «señalar que la bonificación especial “quinquenio” debe ser incluida en su totalidad y liquidada en igual proporción al resto de factores, esto es, tomando el último quinquenio causado, dividido en seis (6) siempre y cuando se haya percibido en el último semestre de servicios».

110. La sentencia quedó ejecutoriada el 23 de mayo de 2012.

## 2.5. Análisis de la Sala

111. Para resolver los cargos de apelación propuestos por la entidad ejecutada, se resolverá el caso concreto en el siguiente orden: (i) hechos probados; (ii) sobre las primas de servicios y vacaciones certificadas por la Contraloría General de la Nación y la cuantía en que deben incluirse en la pensión; (iii) verificación de la excepción de pago. En este último acápite, para determinar si subsiste o no la obligación y, por consiguiente, si se debe declarar probada la excepción de pago, se realizará la liquidación con aplicación de los pagos efectuados por la entidad antes del proceso ejecutivo, pero previamente, se abordará si es procedente o no la imputación de la deuda en los términos del artículo 1653 del Código Civil.

## 2.6. Hechos probados

112. La Sala encuentra acreditado que, para dar cumplimiento a la sentencia objeto de recaudo, la UGPP expidió los siguientes actos administrativos:

113. **Resolución RDP 004445 del 31 de enero de 2013:** se reliquidó la pensión en cuantía de \$3.688.022, a partir del 23 de abril de 2007. Para tal efecto, incluyó la asignación básica, bonificación por servicios prestados, indemnización de vacaciones, prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones, prima técnica y quinquenio, lo cual arrojó un IBL de \$4.917.362.

114. **Resolución RDP 009201 del 18 de marzo de 2014:** por medio de la cual se modificó la anterior. El valor de la mesada ascendió a \$4.448.659 [con un IBL de \$5.931.545], a partir del 23 de abril de 2007 y se incluyeron los mismos factores salariales, pero en diferentes cuantías.

115. **Resolución RDP 014288 del 8 de mayo de 2014:** modificó la Resolución RDP 009201 del 18 de marzo de 2014, con fundamento en que se omitió indexar la primera mesada pensional. La cuantía de la mesada se fijó en \$4.647.958,92, a partir del 23 de abril de 2007.

116. Según el certificado expedido por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, en adelante FOPEP, la entidad efectuó los siguientes pagos:



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

Fecha	Monto
Junio de 2013	\$99.864.427.18
Abril de 2014	\$90.747.881.80
Junio de 2014	\$28.811.773.39

117. En la certificación expedida el 19 de marzo de 2014 por el subdirector de nómina de pensionados de la UGPP, se anotó lo siguiente respecto del primer pago:

«Que mediante resolución No. RDP 004445 del 31 de enero de 2013 se ordenó:

[...]

Que en cumplimiento expreso del anterior acto administrativo, el área de nómina [...] realizó la inclusión de la precitada resolución a favor de **SILVIA ROCÍO RIVERA ZÚÑIGA** [...], con el nuevo valor pensión en el mes de marzo de 2013, entretanto que el retroactivo fue reportado en el mes de Junio de 2013, reportándose por concepto de mesadas atrasadas por el periodo comprendido entre el 23 de abril de 2007 (fecha de efectividad) al 28 de febrero de 2013 (mes anterior a la inclusión en nómina de la resolución No. RDP 004445 del 31 de enero de 2013) la suma de **OCHENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO CON 24/100 (\$88.396.395,24)**. Así mismo por concepto de indexación (Artículo 178 del anterior C.C.A.) por el periodo comprendido entre el 23 de abril de 2007 (fecha de efectividad) al 23 de mayo de 2012 (fecha de ejecutoria del fallo objeto de cumplimiento) la suma de **SEIS MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CUATRO PESOS CON 98/100 (\$6.774.504,98)**. Se aclara que las anteriores sumas de dinero corresponden al valor bruto reportado al cual debe restársele el valor de los descuentos por aportes en salud por la suma de **DIEZ MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL SETENTA Y SIETE PESOS CON 62/100 M/CTE (\$10.579.077,62)** dando como resultado un valor neto de **OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS CON 60/100 M/CTE (\$84.592.362,60)** con abono en cuenta bancaria, realizado en Bancolombia.»

## 2.7. Sobre las primas de servicios y vacaciones certificadas por la Contraloría General de la Nación y la cuantía en que deben incluirse en la pensión

118. En el escrito inicial, la parte demandante sostuvo que existen diferencias en las mesadas pendientes por pagar, en razón a que la entidad no incluyó el *valor total* certificado por concepto de primas de vacaciones y servicios. A su turno, en el recurso de apelación, la entidad ejecutada manifestó que no era procedente la inclusión del valor total de dichos emolumentos porque «correspondían al pago de un



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

periodo superior a un año», en consecuencia, como se incluyeron al tenor de la norma aplicable y el título ejecutivo, ya se cumplió con la totalidad de la obligación.

119. En el «certificado de sueldos y factores salariales», la Contraloría General de la República consignó los valores devengados por concepto de primas de servicios y vacaciones así:

«[...]

AÑO	MES	DIAS LAB.	SUELDO	SUBSIDIO ALIMENT.	AUXILIO TRANSP.	AUXILIO MOVILIZ.	PRIMA TECNICA	BONIFIC. SERVICIO	BONIFIC. ESPECIAL	HORAS EXTRAS	FERIADOS VACANCIAS	PRIMA VACAC.	PRIMA SERVICIOS	PRIMA NAVIDAD	INDEM. VACAC.
2006	MAYO	30	\$2.048.459				\$1.024.230	\$1.075.441	\$17.762.417				(E)		
2006	JUNIO	30	\$2.048.459				\$1.024.230	(A)	(B)			(C)	\$4.642.510		
2006	JULIO	30	\$2.048.459				\$1.024.230					\$2.514.693			
2006	AGOSTO	30	\$2.048.459				\$1.024.230								
2006	SEPTIEMBRE	30	\$2.048.459				\$1.024.230					(D)	(F)		
2006	OCTUBRE	30	\$2.048.459				\$1.024.230					\$1.005.877	\$1.024.230	\$4.438.349	\$1.508.815
TOTALES		180	\$12.290.754	\$0	\$0	\$0	\$6.145.380	\$1.075.441	\$17.762.417	\$0	\$0	\$3.520.570	\$5.666.740	\$4.438.349	\$1.508.815

OBSERVACIONES: [...]

- (C) DEL 29 DE MAYO DE 2005 AL 28 DE MAYO DE 2006
- (D) DEL 29 DE MAYO DE 2006 AL 31 DE OCTUBRE DE 2006
- (E) DEL 16 DE JUNIO DE 2005 AL 15 DE JUNIO DE 2006
- (F) DEL 16 DE JUNIO DE 2006 AL 15 DE OCTUBRE DE 2006

[...]» [sic]

120. En los actos administrativos de cumplimiento, la entidad tuvo en cuenta los siguientes valores:

Acto Factor	Resolución RDP 004445 del 31/01/2013	Resolución RDP 009201 del 18/03/2014	Resolución RDP 014288 del 8/05/2014
Prima de servicios	\$1.604.544	\$4.119.237	\$4.119.237
Prima de vacaciones	\$1.201.464	\$2.458.811	\$2.458.811

121. Al tomar el guarismo por concepto de esos emolumentos que fue incluido por la UGPP, la Sala encuentra que, para dar cumplimiento al periodo indicado en el título de recaudo, esto es entre el 1 de mayo y el 30 de octubre de 2006, tuvo en cuenta lo siguiente:

- 121.1. Incluyó en su totalidad los valores (D) y (F) de la certificación porque corresponde al proporcional de lo devengado en los siguientes periodos: **(i) prima de vacaciones:** 29 de mayo a 31 de octubre de 2006; y **(ii) prima de servicios:** 16 de junio a 15 de octubre de 2006.
- 121.2. Sobre los valores (C) y (E), esto es \$2.514.693 [prima de vacaciones] y \$4.642.510 [prima de servicios], calculó el proporcional con el fin de completar el periodo de un año.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

122. Ahora, en el título se citó como norma aplicable el Decreto 720 de 1978 «[p]or el cual se establece el sistema de clasificación y nomenclatura de los empleos de la Contraloría General de la República, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones», el cual dispuso lo siguiente:

122.1. **Prima de servicios:** «[l]os empleados de la Contraloría General de la República tienen derecho a una prima de servicio anual equivalente al valor de un mes de sueldo, que se pagará en la segunda quincena del mes de junio» [artículo 50]. Igualmente, que «[p]ara tener derecho a recibir la prima anual de servicios se requiere que el empleado haya trabajado durante un año en la Contraloría General de la República. En caso contrario, se reconocerá a razón de una doceava parte por cada mes completo de servicio» [artículo 52].

122.2. **Prima de vacaciones:** «[l]os empleados de la Contraloría General de la República tendrán derecho al reconocimiento y pago de una prima de vacaciones equivalente a quince días de remuneración por cada año completo de servicio» [artículo 63].

123. De la misma manera, refirió que se debían incluir los factores salariales que fueron «recibidos» durante los últimos 6 meses de servicio.

124. Contrario a lo sostenido por la parte ejecutante en la demanda, la Sala considera que en la liquidación de la pensión *no* se podía incluir la sumatoria de los valores certificados por concepto de primas de servicios y vacaciones, en razón a que la norma establece que son emolumentos que se devengan por **cada año** de servicios.

125. Es así porque si la pensión se reconoció al tenor del artículo 7 del Decreto 979 de 1976, según el cual la pensión correspondería al «75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre», al momento de liquidar la prestación no se puede interpretar que procede la inclusión de todas y cada una de las sumas *certificadas*, pues las primas se devengan cada año y será la suma correspondiente a ese periodo el que se deba incluir en la base de liquidación.

126. Y es que, incluir todos los valores *certificados* por la entidad empleadora aun cuando correspondan a periodos acumulados o superiores al previsto en la ley, sería tanto como admitir que, así la norma establezca que es solo «la prima de servicios» o cualquier otro emolumento, se deba incluir el valor total de todos los periodos causados que, por ejemplo, se encuentren en mora de pago y que solo hasta el periodo a liquidar se desembolsaron.

127. Incluso, en la sentencia de segunda instancia proferida por esta corporación, al pronunciarse sobre el quinquenio, sostuvo lo siguiente:



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

«[...] a diferencia de otros rubros que se toman como factor salarial para la pensión, el derecho sólo surge para el servidor al cumplirse ese periodo y no antes, de tal manera, que si se retira del servicio antes de cumplir los cinco años, no se le paga en forma proporcional, sino que simplemente no se cumple con la decisión que genera el pago de la contraprestación. En esas condiciones, si no es susceptible de ser pagada en forma proporcional, tampoco lo es de ser segmentada para computarla como factor pensional, pues con ello se le estaría dando un tratamiento equivalente al de otros factores que sí pueden ser pagados proporcionalmente, cuando el empleado se retira sin culminar el año completo de servicios».

128. Y al aclarar la providencia, anotó que dicho emolumento sería «liquidada en igual proporción al resto de factores, esto es, tomando el último quinquenio causado y dividiéndolo en seis (6)».

129. Para la Sala, estas consideraciones no admiten otra interpretación que en la liquidación de la pensión se deberá incluir el factor, es decir, la suma pagada por el periodo que establece la norma, esto es un año, al cual se le deberá calcular la proporción ordenada en el título ejecutivo.

130. En ese hilo de comprensión, no podía incluirse la sumatoria de los 2 valores certificados por la Contraloría General de la República, en razón a que correspondían a los interregnos comprendidos entre **(i)** el 29 de mayo de 2005 y el 31 de octubre de 2006, esto es 1 año, 5 meses y 3 días [prima de vacaciones]; y **(ii)** 16 de junio de 2005 y el 15 de octubre de 2016, es decir, 1 año, 3 meses y 29 días [prima de servicios].

131. En suma, la UGPP incluyó en debida forma las primas de servicios y vacaciones al calcular la proporción del primer periodo certificado y así determinar cuál era el valor de cada una de ellas para calcular la primera mesada pensional. Adicionalmente, se observa que atendió lo señalado en el título, por cuanto tomó el valor de cada uno de los factores y los dividió en 6.

132. En ese orden de ideas, el valor de la mesada corresponde al valor establecido por la UGPP, esto es **\$4.448.659**, como se verifica en la siguiente tabla:

Mes/factor	Sueldo	Prima técnica	Bonf. por servicios	Bonf. Especial	Prima de vacaciones	Prima de servicios	Prima de navidad	Indemniza. Vacaciones	Total	Promedio	75%
Mayo	\$2.048.459	\$1.024.230	\$1.075.441	\$17.762.417							
Junio	\$2.048.459	\$1.024.230				\$4.642.510					
Julio	\$2.048.459	\$1.024.230			\$2.514.693						
Agosto	\$2.048.459	\$1.024.230									
Septiembre	\$2.048.459	\$1.024.230									
Octubre	\$2.048.459	\$1.024.230			\$1.005.877	\$1.024.230	\$4.438.349	\$1.508.815			
<b>Total</b>	<b>\$12.290.754</b>	<b>\$6.145.380</b>	<b>\$1.075.441</b>	<b>\$3.552.484</b>	<b>\$2.458.811</b>	<b>\$4.119.237</b>	<b>\$4.438.349</b>	<b>\$1.508.815</b>	<b>\$35.589.271</b>	<b>\$5.931.545</b>	<b>\$4.448.659</b>



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

133. En consecuencia, será sobre esta mesada que se liquide la pensión y se determine si la UGPP cumplió o no con la obligación. Tal como se anunció, como se acreditaron 3 pagos efectuados en junio de 2013 y en abril y junio de 2014, para efectos de imputarlos, previamente se deberá establecer si procede o no la aplicación del artículo 1653 del Código Civil.

## **2.8. Verificación de la excepción de pago**

### **2.8.1. Aplicación del artículo 1653 del Código Civil**

134. En las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo contencioso – administrativo se imponen obligaciones a cargo del Estado, generalmente de entregar sumas de dinero que corresponde al capital. Una vez ejecutoriada la sentencia, por disposición de la ley, se causan los intereses hasta la fecha en que se satisfaga totalmente la obligación, en los términos de los artículos 177 del CCA o 192 del CPACA, según sea el caso.

135. En cumplimiento de esas condenas [capital e intereses], las entidades realizan el pago que puede ser total o parcial. En el segundo caso, se han establecido posturas sobre la norma aplicable para efectuar la liquidación, esto es si debe aplicarse o no el artículo 1653 del Código Civil, cuyo tenor literal es el siguiente:

«**Artículo 1653.** *Imputación del pago a intereses.* Si se deben capital e intereses, el pago se imputará primeramente a los intereses, salvo que el acreedor consienta expresamente que se impute al capital.

Si el acreedor otorga carta de pago del capital sin mencionar los intereses, se presumen éstos pagados.»

136. En otras oportunidades, se ha dejado de aplicar esta disposición normativa, con fundamento en la naturaleza de los recursos y las obligaciones a cargo del Estado, así como por la relación jurídica entre este con los particulares.

137. Por lo anterior, en el auto proferido el 6 de junio de 2019, esta Sección avocó el conocimiento con el fin de proferir sentencia de unificación para resolver, entre otras cosas, si debía o no aplicarse dicho canon legal. Para tal efecto, planteó las siguientes tesis:

«Tesis uno: Los pagos que se efectúan a capital deben imputarse primero a intereses en los términos del art. 1653 del código civil, como quiera que la obligación que tienen las entidades de pagar intereses moratorios, se rige por el principio de igualdad, de tal manera que el estado debe cumplir sus obligaciones dinerarias en los mismos términos que se exige para los particulares.





Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

Tesis dos: Los pagos que se efectúan a capital deben mantener tal carácter. Ello porque en los procesos ejecutivos derivados de sentencias que reconocen derechos pensionales no tiene cabida la institución de las obligaciones reguladas por el Código Civil, toda vez que su aplicación conllevaría a la capitalización de intereses «anatocismo»; práctica que está prohibida en el ordenamiento legal.»

138. Sin embargo, como a la fecha la sentencia de unificación no ha sido proferida, esta Subsección establecerá su posición respecto de la aplicación del artículo referido, concretamente en lo que refiere a asuntos de naturaleza laboral en los que se han impuesto condenas de reconocimiento o reliquidación pensional.

139. Pues bien, el Código Civil Colombiano, Ley 84 de 1873<sup>56</sup>, posteriormente adoptado por la Ley 57 de 1887<sup>57</sup>, fue expedido en un entorno social y jurídico caracterizado por la prevalencia de las *relaciones jurídicas de naturaleza privada*, es decir, las surgidas de hechos, interacciones y negocios de esta naturaleza. Así se previó en el capítulo I del Título Preliminar:

«**Artículo 1o.** *Disposiciones comprendidas.* El Código Civil comprende las disposiciones legales sustantivas que determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles.»

**Artículo 2o.** *Aplicabilidad.* En el presente Código Civil de la unión se reúnen las disposiciones de la naturaleza expresada en el artículo anterior que son aplicables en los asuntos de la competencia del gobierno general con arreglo a la Constitución, y en los civiles comunes de los habitantes de los territorios que él administra.

**Artículo 3o.** *Obligatoriedad.* Considerado este Código en su conjunto en cada uno de los títulos, capítulos y artículos de que se compone, forma la regla establecida por el legislador colombiano, a la cual es un deber de los particulares ajustarse en sus asuntos civiles, que es lo que constituye la ley o el derecho civil nacional.»

140. Las disposiciones del código en mención, dirigidas principalmente a las relaciones jurídicas de personas de naturaleza privada, obedeció a la escasa relación entre estas y el Estado que empezaron a suscitarse, especialmente, en asuntos de responsabilidad contractual y extracontractual, servicios públicos, transporte, entre otros, que eran de conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, órgano judicial que, desde la Constitución de 1830<sup>58</sup> [llamada como Alta Corte de

<sup>56</sup> «Código Civil de los Estados Unidos de Colombia.»

<sup>57</sup> «Sobre adopción de Códigos y unificación de la legislación nacional», artículo 1º.

<sup>58</sup> En el artículo 110 se previó que sus atribuciones serían, entre otras: (i) conocer todos los negocios contenciosos de los Ministros Plenipotenciarios, Enviados y Agentes diplomáticos cerca del Gobierno de la República, conforme al derecho internacional o a los tratados que con ellos se hubieren celebrado; y (ii) conocer de las controversias que resultaren **de los contratos y negocios celebrados por el Poder Ejecutivo** o a su nombre. Aunque en esta constitución también se incluyó



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

Justicia] hasta la de 1886<sup>59</sup>, tuvo competencia para conocer de esos asuntos en los que hacía parte el Estado. Aunque en esta última se dispuso que sería el Consejo de Estado el encargado de decidir las cuestiones contencioso-administrativas, con el Acto Legislativo 10 de 1905 se derogó el Título XIII que establecía dicha función.

141. Solo hasta el Acto Legislativo 3 de 1910, en su artículo 42, se dispuso que la ley establecería la «jurisdicción contencioso-administrativa». En cumplimiento de dicho mandato, se expidió la Ley 130 de 1913<sup>60</sup> que estableció la estructura y funciones de la jurisdicción, pero en estas no se avanzó a imponer el conocimiento de condenas a cargo del Estado, sino su regulación. Por ejemplo, en los juicios sobre pensiones y recompensas, se circunscribió a determinar que las sentencias debían «ser comunicadas al Ministerio del Tesoro, para su ejecución»<sup>61</sup>.

142. Luego, a través del Acto Legislativo 10 de 1914, se restableció el Consejo de Estado con las mismas funciones inicialmente previstas en la Constitución de 1886 y se adicionó que desempeñaría «las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo conforme a las reglas que señale la ley». Con el Decreto Ley 528 de 1964<sup>62</sup> se ordenó que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, además de las funciones previstas en la Ley 167 de 1941, conocería de «las acciones de plena jurisdicción de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en la cuales se controviertan actos del orden nacional [...]», lo mismo reguló respecto de los Tribunales Administrativos.

143. Posteriormente, con el Decreto 01 de 1984, se fijó el marco de competencias de la Jurisdicción de lo contencioso-administrativo, pero solo fue hasta la Ley 446 de 1998 que se reconoció la existencia de los procesos ejecutivos derivados de las condenas impuestas por esta y se establecieron las competencias para el conocimiento de los tribunales y del Consejo de Estado.

144. Este resumen de la historia de los conflictos suscitados por el Estado y los particulares permite deducir que la existencia de *obligaciones* a cargo de este, derivadas de condenas judiciales, solo se reconoció hasta 1998, lo cual, a su vez,

---

al Consejo de Estado, sus funciones se circunscribían a «1. Dar su dictamen para la sanción de las leyes, y en todos los negocios graves y medidas generales de la Administración pública y en todos los casos que lo exija el Jefe del Ejecutivo; 2. Preparar, discutir y formar los proyectos de ley que hayan de presentarse al Congreso en nombre del Jefe del Ejecutivo; y 3. Hacer las consultas en los casos en que se le atribuyen por el Artículo 85 e informar sobre la aptitud, mérito y circunstancias de las personas que consultare».

<sup>59</sup> En el artículo 141 dispuso que el Consejo de Estado tendría, entre otras, las siguientes atribuciones: (i) actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno, en asuntos de administración; y (ii) «decidir, sin ulterior recurso, las cuestiones contencioso-administrativas, si la ley estableciere esta jurisdicción, ya deba conocer de ellas en primera y única instancia, o ya en grado de apelación.»

<sup>60</sup> Modificada por la Ley 25 de 1928 y 214 de 1938.

<sup>61</sup> Artículo 87.

<sup>62</sup> En cumplimiento de las facultades extraordinarias otorgadas a través de la Ley 27 de 1963.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

ratifica que las normas generales de obligaciones previstas en el Código Civil se dirijan única y exclusivamente a las relaciones jurídicas entre particulares.

145. A pesar de que el artículo 1653 mencionado fue creado para ese tipo de relaciones jurídicas [entre personas de derecho privado], esta corporación ha acudido a su aplicación con fundamento en que el Código Civil estableció el régimen general de las obligaciones y porque así se permite en virtud del artículo 8 de la Ley 153 de 1887<sup>63</sup>, conforme con el cual «[c]uando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho».

146. Sin embargo, para la Sala, el artículo 1653 del Código Civil no puede aplicarse automáticamente en concordancia con lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, especialmente cuando se trata de asuntos pensionales, pues esta última establece una regla de aplicación normativa que parte de la existencia de materias *semejantes*<sup>64</sup> y, para estos casos, se encuentran diferencias sustanciales como la relación jurídica [Estado - particular] y la naturaleza de la obligación principal que debe satisfacerse, como es el pago de mesadas pensionales [retroactivo e indexación].

147. Ciertamente, en la sentencia que declaró exequible el artículo 8 citado, esto es la C-083 de 1995, la Corte Constitucional estableció el *test final* y definitivo que permite establecer si una regla es o no parte del sistema positivo que consiste en verificar si resulta o no armónica con la Constitución, así no la contenga de manera explícita. Además, en la aclaración de voto a esta sentencia que fue suscrita por el magistrado Carlos Gaviria Díaz, se puntualizó lo que se transcribe:

«Considero que el artículo 230 de la C.P., en su sentido más profundo, persigue orientar la aplicación e interpretación del derecho, de modo que ella se lleve a cabo con arreglo a la ley, pero tomando en consideración que la misión irrevocable del juez es articular una solución adecuada para el caso singular, lo cual sólo es posible actualizando el sentido de las normas a partir de la realidad que se pretende regular.

Interpretado el artículo 230 de la C.P. como una unidad, los jueces no sólo deben atender a la ley o derecho positivo sino precisar su significado en cada situación concreta con apoyo en los criterios auxiliares de su actividad. La solución adecuada que el juez debe encontrar en el ordenamiento jurídico, unido a la sabia complejidad y peculiaridad de la realidad social y de cada

<sup>63</sup> Al respecto, se puede consultar el auto proferido por la Subsección A de esta Sección del 15 de febrero de 2024, radicación 25000-23-42-000-2015-01326-02 (0618-2021), CP. Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>64</sup> Este adjetivo [semejante] denota las siguientes acepciones: i) «*que semeja o se parece a alguien o algo*»; ii) «*con sentido de comparación o ponderación*»; iii) «*dicho de una figura: que es distinta a otra solo por el tamaño y cuyas partes guardan todas respectivamente la misma proporción*»; iv) «*con carácter de demostrativo, equivale a tal*»; y v) «*semejanza, imitación*»; asimismo, que sus sinónimos pueden ser, entre otros, estos: análogo, parecido, afín, similar, aproximado, calcado, rayano, parejo, homólogo, hecho y símil.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

situación concreta, exigen permanentemente del derecho y de sus operadores la utilización de criterios valorativos y de ponderación. Sólo así, el mencionado precepto, adquiere relevancia plena como eslabón esencial del propósito constitucional, confiado a los jueces, de realizar sus contenidos sustanciales.» [se resalta]

148. Ello permite a esta Sala afirmar que, si bien es cierto que se puede acudir a normas generales para resolver situaciones jurídicas específicas, como en el caso de las obligaciones cuando el Estado funge como deudor, también lo es que, en cada caso, como es el de las pensiones, debe verificarse si el tenor literal de esa norma [artículo 1653] se acompasa con las reglas previstas en la Constitución Política y en los principios que rigen el Sistema de Seguridad Social en Colombia en la actualidad.

149. Como se indicó inicialmente, en aquellos casos en los que se profiere una condena judicial en contra del Estado, se reconoce el derecho fundamental a la seguridad social al ordenar reconocer o reliquidar una pensión; para el caso de la obligación, este será el capital compuesto por el *retroactivo* y la *indexación*. Adicionalmente, por ministerio de la ley, es decir, en virtud de los artículos 177 del CCA o 192 del CPACA, a partir de la ejecutoria de la sentencia se causarán intereses moratorios hasta el pago efectivo de la obligación; en el primer caso, serán siempre de esa naturaleza, mientras que, en el segundo, se calcularán al DTF solo por los primeros 10 meses; estos también hacen parte de la condena, pero a título accesorio, en razón a que el objeto principal será el de proteger el derecho a la pensión en los términos del ordenamiento jurídico.

150. El artículo 48 de la Constitución Política prevé que la seguridad social es un servicio público y un derecho que se debe garantizar a todos los habitantes y, por lo tanto, «[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones [...] **para fines diferentes a ella**»; de ahí que la sostenibilidad del sistema se constituya como un principio del régimen pensional, sin que este pueda utilizarse para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva<sup>65</sup>. Así lo ha comprendido la doctrina:

«En la doctrina de la seguridad social la sostenibilidad financiera se define como el propósito de que el sistema sea “financieramente viable de acuerdo con la capacidad económica del país”<sup>66</sup>. Como se ha indicado, la sostenibilidad financiera del sistema pensional es a la vez una garantía y un principio constitucional del sistema pensional.»<sup>67</sup>

151. Estos recursos de la seguridad social *en pensiones* son administrados por diferentes entidades de acuerdo con el régimen al que se encuentre afiliada la

<sup>65</sup> Constitución Política, artículo 334, parágrafo.

<sup>66</sup> Mesa-Lago, Carmelo, *Las reformas pensionales en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, CEPAL, Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile, 2004, p. 23.

<sup>67</sup> Arenas Monsalve, Gerardo. *El derecho colombiano de la seguridad social*. 3ra Ed. 2011. Pág. 153.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

persona; para el caso, en el régimen de prima media con prestación definida serán Colpensiones y la UGPP. Este régimen, previsto en la Ley 100 de 1993<sup>68</sup>, se caracteriza porque «los aportes o cotizaciones [van] a un fondo común, de naturaleza pública, manejado por la entidad administradora, del cual sale igualmente el conjunto de los recursos pensionales»<sup>69</sup>.

152. Ciertamente, el artículo 32 de dicha ley, prevé que los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen **un fondo común** de naturaleza pública que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas.

153. Para el caso de la UGPP, el artículo 130 *ibidem* creó el FOPEP, adscrito al Ministerio del Trabajo, el cual estaría a cargo del pago de las pensiones de vejez o jubilación, invalidez y de sustitución o sobrevivientes y, sus recursos, se administran mediante encargo fiduciario<sup>70</sup>. El tenor literal de la norma es el siguiente:

«**Artículo 130.** *Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.* Crease el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario.

El Fondo sustituirá a la Caja Nacional de Previsión Social en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, y a las demás cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional, que el Gobierno determine y para los mismos efectos. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos requeridos para el pago de las pensiones reconocidas o causadas con anterioridad a la presente Ley.

A partir de 1995, todas las obligaciones por concepto de pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, reconocidas por la Caja Nacional de Previsión, serán pagadas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, creado por la Ley 33 de 1985 continuará siendo responsable del reconocimiento y pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sobrevivientes, y de los servicios de salud de los congresistas y de los empleados del Congreso y del Fondo que aporten para los sistemas de pensiones y de salud de conformidad con las normas de la presente Ley.»

<sup>68</sup> «Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones».

<sup>69</sup> Arenas Monsalve, Gerardo. *El derecho colombiano de la seguridad social*. 3ra Ed. 2011. Pág. 227.

<sup>70</sup> Decreto 1132 de 1994, artículo 1.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

154. De conformidad con el artículo 2 del Decreto 1132 de 1994<sup>71</sup>, este fondo tendría, entre otras, las siguientes funciones:

- 154.1. Sustituir a Cajanal en lo relacionado con el *pago de pensiones* de vejez o jubilación, invalidez y de sustitución o sobrevivientes reconocidas por esta al momento de «asumir el Fondo su pago»;
- 154.2. Sustituir a la misma entidad en lo relacionado con el pago de pensiones por reconocer, es decir, aquellas en las cuales se han reunido los requisitos para obtener el derecho, se ha presentado la solicitud de reconocimiento, pero aún no se ha decidido «sobre la misma»;
- 154.3. Sustituir a la misma entidad hoy UGPP en lo relacionado con el pago de pensiones de aquellas personas que han cumplido con el tiempo de servicio, pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, siempre y cuando no se encuentren afiliados a ninguna administradora del régimen de pensiones de cualquier orden; y
- 154.4. A los demás fondos, cajas y entidades de previsión insolventes del orden nacional que el gobierno nacional determine y para los mismos efectos mencionados anteriormente.

155. Asimismo, el patrimonio se constituiría con los siguientes recursos<sup>72</sup>: (i) los aportes de la nación; (ii) las reservas pensionales de las cajas, fondos o entidades de previsión del orden nacional sustituidas por el Fondo en el pago de pensiones, las cuales debían trasladarse al fondo antes de la sustitución; (iii) las sumas presupuestadas para pagos de pensiones por parte de las entidades a quienes sustituyera el fondo; (iv) las sumas del presupuesto nacional que le sean transferidas; y (v) las cuotas partes que le correspondan a las distintas entidades para efectos del pago de pensiones ya reconocidas.

156. Son esos recursos del FOPEP que se destinan al pago de pensiones que son reconocidas por la UGPP, pues de conformidad con el Decreto 4269 de 2011 es la encargada de la «atención de solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas» y la «atención del proceso de administración de la nómina de pensionados»<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Modificado por el Decreto 2921 de 1994, «por el cual se reglamenta el artículo 130 de la Ley 100 de 1993, se modifica el artículo 5º del Decreto 1132 de junio 1º de 1994 y se dictan otras disposiciones».

<sup>72</sup> Compilado en el Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.10.4.3. y modificado por el Decreto 58 de 2018.

<sup>73</sup> Decreto 4269 de 2011, artículo 1.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

157. Ahora bien, en lo que respecta a **Colpensiones**, la Ley 1151 de 2007<sup>74</sup> la creó como una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, cuyo objeto es «la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida». Su patrimonio estaría conformado «por los ingresos que genere en desarrollo de su objeto social y por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba».

158. Posteriormente, a través del Decreto 4121 de 2011<sup>75</sup> se señaló que la prestación de servicios financieros por parte de Colpensiones tenía como objetivo primordial «garantizar la protección del derecho a la seguridad social de los usuarios», además, que la administración eficiente permitiría la generación de excedentes financieros que se destinarían a los fondos de vejez, contribuyendo con la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Ello, por cuanto el artículo 3 del Decreto 663 de 1993<sup>76</sup> previó que serían sociedades de servicios financieros, entre otros, las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantías.

159. Por lo anterior, se cambió la naturaleza de Colpensiones al de empresa industrial y comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio del Trabajo. En concordancia con ello, el artículo 4 del decreto mencionado, dispuso lo siguiente:

**«Artículo 4°. Patrimonio.** El patrimonio de la entidad estará conformado por los activos que reciba para el funcionamiento y la acumulación de los traslados que se hagan de otras cuentas patrimoniales, las transferencias del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás activos e ingresos que a cualquier título perciba.

**Parágrafo 1°.** Para la protección de los derechos de los afiliados, pensionados, ahorradores y beneficiarios de Colpensiones y una adecuada y transparente administración de los recursos, no harán parte del patrimonio de Colpensiones y tendrán contabilidades separadas los fondos y cuentas destinados al pago de las pensiones, las prestaciones económicas y los aportes con los cuales estos se conforman. Así mismo, los fondos, cuentas y aportes del sistema de ahorros con beneficios económicos periódicos no harán parte del patrimonio de Colpensiones y se contabilizarán en forma independiente.

**Parágrafo 2°.** Dado el cambio de su naturaleza jurídica, para mantener separados los recursos propios de los que administra, una vez Colpensiones inicie sus operaciones como administradora de los fondos, el Ministerio de

<sup>74</sup> «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010»

<sup>75</sup> «Por el cual se cambia la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones».

<sup>76</sup> «Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración».



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

Trabajo transferirá directamente a los fondos administrados por Colpensiones los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados al pago de las pensiones y prestaciones a su cargo y de los Beneficios Económicos Periódicos de acuerdo con lo establecido en la ley.

**Parágrafo 3°.** Los excedentes financieros anuales que genere Colpensiones en su operación se destinarán a los fondos para el pago de las pensiones de vejez, sin perjuicio de lo dispuesto en este decreto.

Para constituir y mantener el capital que determine el Gobierno Nacional, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones dispondrá como mínimo de un treinta por ciento (30%) de los excedentes financieros anuales que genere en su operación. Una vez se alcance el capital, la totalidad de los excedentes se destinarán conforme lo dispone este parágrafo.»

160. De ahí que también se le atribuyera la función de «[a]dministrar en forma separada de su patrimonio los recursos correspondientes al régimen de prima media con prestación definida, de conformidad con la ley».

161. A su turno, en el Decreto 2011 de 2012<sup>77</sup>, con ocasión de la comunicación de la Superintendencia Financiera para iniciar las operaciones como administradora del régimen de prima media con prestación definida, se establecieron las siguientes funciones a cargo de Colpensiones:

- 161.1. Resolver las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales, incluyendo aquellas que, habiendo sido presentadas ante el ISS o Caprecom, no se hubieren resuelto a la entrada en vigencia del decreto.
- 161.2. Pagar la nómina de pensionados que tenía a cargo el ISS como administrador del régimen de prima media con prestación definida.
- 161.3. Ser titular de todas las obligaciones con los afiliados y pensionados del régimen de prima media del ISS y de los afiliados de Caprecom.
- 161.4. Administrar los fondos de reservas de prestaciones de vejez, invalidez y muerte que administraba el ISS, de conformidad con la Ley 100 de 1993.
- 161.5. Efectuar el recaudo de los aportes al régimen de prima media, en las cuentas y con los mecanismos que la entidad estableciera para tal efecto.

162. De acuerdo con lo expuesto, las entidades administradoras encargadas del reconocimiento de las pensiones en el régimen de prima media con prestación definida, en ejercicio de las funciones asignadas por la ley, deben adelantar los trámites pertinentes para tal efecto y, asimismo, destinar los recursos

<sup>77</sup> «Por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones y se dictan otras disposiciones».





exclusivamente al pago de esas prestaciones. Precisamente, son estos dos aspectos que justifican la incompatibilidad del artículo 1653 del Código Civil con el pago de obligaciones pensionales, como se explica a continuación.

#### **2.8.1.1.1. La destinación de los recursos para el pago de pensiones**

163. Así como la Constitución estableció en el artículo 48 que «[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella», la Ley 100 de 1993 también estableció esta restricción en los siguientes artículos:

- 163.1. **Artículo 9:** no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.
- 163.2. **Artículo 13, literal m):** «[l]os recursos del Sistema General de Pensiones están destinados exclusivamente a dicho sistema y no pertenecen a la Nación, ni a las entidades que los administran».
- 163.3. **Artículo 20:** «[e]n ningún caso en el régimen de prima media se podrán utilizar recursos de las reservas de pensión de vejez, para gastos administrativos u otros fines distintos. [...] El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de las cuentas separadas en el Instituto de Seguros Sociales y demás entidades administradoras de prima media, de manera que en ningún caso se puedan utilizar recursos de las reservas de pensión de vejez para gastos administrativos u otros fines distintos a pagar pensiones».

164. En efecto, los aportes destinados al Sistema General de Pensiones tienen naturaleza tributaria, en razón a que se constituyen como contribuciones parafiscales, las cuales, en términos de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta corporación, se caracterizan porque<sup>78</sup>:

«[...]

- ii) Gravan solo a un determinado y único grupo social o económico, y no de manera general a toda la población;
- iii) Los recursos, lo mismo que los rendimientos y excedentes que resulten al cierre del ejercicio contable, se destinarán exclusivamente al objeto previsto en la ley que establezca la respectiva contribución;
- iv) Los recursos se utilizan para beneficio del propio sector gravado, conforme a la destinación especial indicada por la ley que impone la contribución, es decir, es un gravamen con destinación específica;

<sup>78</sup> Concepto del 8 de julio de 2010, radicación 11001-03-06-000-2010-00047-00 (2000).



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

v) Por mandato de la ley orgánica de presupuesto, el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea, la cual puede determinar que se haga por organismos o entidades públicas o privadas, directamente o mediante un contrato especial;

vi) Los recursos recaudados no ingresan al erario público, esto es, no forman parte de los ingresos corrientes de la Nación, y los rendimientos que produzcan no quedan comprendidos dentro de los recursos de capital del presupuesto de la Nación;

vii) Se pueden imponer a favor de entidades u organismos públicos o privados, encargados de cumplir la destinación específica señalada en la contribución.

viii) Aunque no forman parte del presupuesto general de la Nación, en caso de ser administrados por un órgano que sí forma parte de aquél, se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía, sin que ello modifique su origen y destinación.»

165. Ello se acompasa con lo previsto en el artículo 9 del Decreto 111 de 1996 «por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto», el cual prevé que el Presupuesto General de la Nación se compone de 3 partes, una de ellas es el «Presupuesto de Rentas» que contiene la estimación de los ingresos de la Nación, de las *contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto*, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

166. Asimismo, con el artículo 29 *ibidem*, en el cual fueron definidas como «los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable».

167. Al estudiar la exequibilidad de dicho artículo, la Corte Constitucional en la sentencia C-298 de 1998 puntualizó que estas contribuciones obligatorias son impuestas con base en el poder fiscal del Estado y, por lo tanto, **se encuentran sometidas al principio de legalidad**. Además, respecto de su naturaleza, sostuvo que la interpretación del artículo 29 debe efectuarse de manera literal, en razón a que una ley ordinaria no podría modificar la destinación porque se vulneraría la ley orgánica del presupuesto.

168. Igualmente, en la sentencia C-378 de 1998, al examinar la exequibilidad del literal b) del artículo 32 de la Ley 100 de 1993, que estableció como característica del régimen de prima media con prestación definida que «[l]os aportes de los afiliados



y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública [...]», la Corte precisó lo siguiente:

«Los dineros que aportan trabajadores y empleadores al sistema de seguridad social, por sus características, son recursos de **carácter parafiscal**, pues responden a las características con que la Constitución, la ley y la jurisprudencia han definido esta clase de rentas. Al respecto, basta citar el artículo 29 del decreto 111 de 1996, que compila las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, según el cual las contribuciones parafiscales son *“...los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.*»

*“Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo por los órganos encargados de su administración.”*

Así, **los aportes que tanto trabajadores como empleadores hacen al sistema de seguridad social**, bien sea **en el régimen de prima media con prestación definida, como en el régimen de ahorro individual, responde a las características descritas**, pues: **1)** Los trabajadores y empleadores deben, en forma obligatoria, realizar los aportes según las cuantías establecidas por la ley; **2)** Estos aportes redundan en beneficio del trabajador y exoneran al empleador de asumir los riesgos que entran a cubrir las entidades correspondientes; **3)** La administración y destinación de estos recursos la establece expresamente la ley 100 de 1993.

Con fundamento en estas características, es claro que, independientemente de la naturaleza pública o privada del ente que administra los aportes destinados a la seguridad social, estos recursos, en ningún caso, entran a formar parte del patrimonio de éstas y su destinación, debe ser la que expresamente ha señalado la ley: *el cubrimiento de los riesgos de vejez, invalidez y muerte.*

En tratándose del régimen de prima media con prestación definida, cuya administración corresponde al Instituto de Seguros Sociales *“empresa industrial y comercial el Estado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente...”* según el artículo 275 de la ley 100 de 1993, no es válido afirmar que por la naturaleza jurídica de este Instituto o por su vinculación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, los recursos que administra por concepto de los aportes que realizan sus afiliados y empleadores, hacen parte de su patrimonio o puedan catalogarse como ingresos de la Nación, como parece entenderlo el demandante. Pues, como fue explicado, **los aportes que administra el Instituto, así como sus rendimientos, en razón a su naturaleza parafiscal no pueden reputarse de propiedad ni del ente administrador ni del Estado.**



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

Corolario de lo anterior, es que la definición que hace el literal b) del artículo 32 acusado, según la cual, en el régimen solidario con prestación definida “*Los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública*” no puede entenderse en el sentido que lo hace el actor. Pues esa característica, por la naturaleza misma de los aportes que lo integran, en ningún momento, puede implicar que la Nación pueda apropiarse de estos recursos ni mucho menos, que puedan recibir el tratamiento que se da a los ingresos ordinarios del Estado.» [negrilla del original]

169. Adicionalmente, esta corporación ha señalado que estos tributos de destinación específica no pueden ser empleados para «fines diferentes a la seguridad social»<sup>79</sup>, en razón a que son «indispensables para el funcionamiento [de aquel<sup>80</sup>], y en esta medida están todos articulados para la consecución del fin propuesto por el Constituyente de garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social»<sup>81</sup>.

170. En ese hilo argumentativo, si los aportes a pensión se dirigen al fondo común, tienen como objeto salvaguardar el derecho a la seguridad social de aquellas personas que cumplieron con los requisitos para ser beneficiarias de la prestación y su destinación es específica por cuanto se destinan **exclusivamente** para tal fin, debe comprenderse que no pueden utilizarse para garantizar el cumplimiento de otras obligaciones que, aunque se encuentran relacionadas, como los intereses, no hacen parte de aquel.

171. Entonces, para el caso de los procesos ejecutivos en los que se impone la obligación de pagar sumas de dinero con ocasión del reconocimiento o reliquidación de la pensión, debe comprenderse que los abonos realizados por mesadas atrasadas e indexación, al ser dineros de *naturaleza parafiscal*, únicamente pueden reservarse para suplir los conceptos de tal naturaleza porque, de lo contrario, se atendería contra las normas que establecen su destinación específica.

172. Es así, además, porque el fundamento de toda sentencia que reconoce u ordena reliquidar una pensión se sustenta, esencialmente, en el derecho a la seguridad social amparado por la Constitución y, por tal razón, no puede examinarse desde la perspectiva de un negocio privado entre particulares, no solo por la naturaleza de los recursos que la satisfacen, sino por las disposiciones legales que le imponen plena sujeción a su destinación.

173. Lo anterior, se traduce en el deber de las entidades administradoras de pensiones de acatar los deberes impuestos por la ley y, por consiguiente, de atender el principio de legalidad en las actuaciones que representen el pago de acreencias

<sup>79</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 21 de febrero de 2019, radicación 25000-23-37-000-2014-0688-01 (23123), CP. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>80</sup> El sistema de la seguridad social.

<sup>81</sup> Ibidem.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

de naturaleza parafiscal, en razón a que las normas que prohíben utilizar los recursos para fines diferentes a la seguridad social tienen como fin «prevenir su desviación y la consecuente desfinanciación del sistema»<sup>82</sup> y de pagarse otras obligaciones [como los intereses] representaría una flagrante vulneración del ordenamiento jurídico.

174. Por lo anteriormente expuesto, la Sala considera que por la *naturaleza de los recursos* que se destinan al pago de las condenas pensionales, el marco normativo presupuestal de las entidades y los abonos que provengan del Sistema General de Pensiones deben dirigirse exclusivamente a satisfacer la obligación por concepto de mesadas e indexación.

#### **2.8.1.1.2. Trámites para el reconocimiento y pago de pensiones**

175. Otro de los argumentos para justificar el por qué no se puede aplicar el artículo 1653 del Código Civil consiste en la relación jurídica que se suscita con ocasión de una condena judicial: el Estado como deudor y el pensionado como acreedor.

176. Como se indicó en párrafos anteriores, el artículo mencionado se dirigió a regular la imputación de pagos respecto de relaciones netamente económicas entre personas de derecho privado [naturales o jurídicas] que manejan su patrimonio de conformidad con su solvencia o estatutos. No obstante, no ocurre lo mismo cuando el Estado funge como deudor, en razón a que está sometido a trámites administrativos y presupuestales que le impiden cumplir con la obligación inmediatamente es impuesta.

177. Es menester señalar que la jurisprudencia ha indicado que no existe ninguna diferencia entre la relación de particulares y de estos con el Estado y, por lo tanto, es improcedente dar un trato diferenciado a este último cuando de obligaciones dinerarias se trata. Por ejemplo, en el auto proferido el 15 de febrero de 2024, la Subsección A citó las sentencias proferidas por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 16 de julio de 2014<sup>83</sup> y el 15 de agosto de 2018<sup>84</sup>, las cuales expusieron lo siguiente:

«[...] si las administradoras de pensiones tienen la facultad de imputar el pago de un determinado periodo, en primer lugar, *“al interés de mora por los aportes no pagados oportunamente y correspondientes al periodo declarado”*, no hay fundamento válido para no asumir que cuando esa misma entidad no ha procedido con la diligencia y el cuidado que le impone su condición de administradora de un sistema que involucra en muchos casos derechos fundamentales, deba impartirse la misma solución, de suerte que si, como en el caso actual, se presenta una tardanza aproximada de 3 años, los intereses

<sup>82</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1002 de 2004.

<sup>83</sup> SL9854-2014, radicación 41756.

<sup>84</sup> SL4104-2018, radicación 66214.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

moratorios que, como ya se dijo, se causan una vez vencido el plazo de 4 meses contados desde la petición, deben cubrirse antes de proceder al abono del retroactivo pensional, y en ese sentido abona a la definición lo establecido en el artículo 1659 [sic] del Código Civil, según el cual *“Si se deben capital e intereses, el pago se imputará primeramente a los intereses, salvo que el acreedor consienta expresamente que se impute al capital”*».

178. Criterio que también fue expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-188 de 1999 cuando, al examinar el artículo 177 del CCA, consideró:

«Para la Corte es claro que el principio de igualdad y la equidad imponen que en estos casos las dos partes reciban igual trato, sin que se justifique en modo alguno que mientras el Estado cobra a los contribuyentes intereses moratorios cuando ellos no pagan a tiempo los impuestos, y ello a partir del primer día de retardo en el pago, las obligaciones en mora a cargo del Estado deban forzosamente permanecer libres de la obligación de cancelar dichos réditos durante seis meses, con notorio perjuicio para los particulares que han debido recibir oportunamente los recursos pactados. Durante ese tiempo, el dinero no recibido por el acreedor pierde poder adquisitivo y no existe razón válida para que esa pérdida la deba soportar el particular y no el Estado, que incumple.

Es evidente la vulneración del artículo 13 de la Constitución Política, toda vez que, con independencia de si el deudor es el gobernado o el ente oficial, el hecho es el mismo; la circunstancia es equivalente; el daño económico que sufre el acreedor por causa de la mora es idéntico; y las obligaciones asumidas por las entidades públicas no tienen alcance jurídico diverso de las que están a cargo de las personas privadas.

Por otro lado, en la disposición impugnada se muestra con claridad el desconocimiento de los principios de igualdad, eficacia y celeridad, que deben presidir la función administrativa, según el artículo 209 Ibidem. El Estado, en sus relaciones con los particulares, no puede asumir legítimamente las conductas que censura y castiga si provienen de ellos. Si les exige puntualidad en el pago de sus obligaciones tributarias, y si tan duramente castiga el hecho de que no las cancelen a tiempo, elementales principios de justicia y equidad hacen imperativo que, correlativamente, su propio comportamiento en idénticas situaciones se ajuste a las exigencias que formula a los particulares. Pero, además, la mora en el pago de las obligaciones a cargo del fisco delata, en los servidores públicos responsables, un deplorable descuido que no encaja dentro de los criterios constitucionales que deben inspirar la actividad administrativa.»

179. De estas posiciones jurídicas se extrae una «tensión» entre los principios de igualdad y legalidad en relación con la aplicabilidad del artículo 1653 del Código Civil que se resuelve a favor del primero por la existencia de obligaciones dinerarias que deben ser exigidas en los mismos términos para el Estado y el particular.

180. Sin embargo, para la Sala, esa «tensión» resulta aparente porque no se cumplen los criterios de comparación, esto es la existencia de supuestos de hecho semejantes y de sujetos de la misma naturaleza, en razón a que las disposiciones



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

del Código Civil se dirigen principalmente a particulares que administran sus recursos sin limitaciones, mientras que, cuando se trata del Estado como deudor, deben aplicarse las normas presupuestales y administrativas que rigen su gestión, en virtud del principio de legalidad.

181. Ciertamente, a pesar de que inicialmente la Corte Constitucional acudió a la igualdad para exigir el cumplimiento de obligaciones, posteriormente, al examinar la exequibilidad del artículo 192 del CPACA, según el cual el Estado cuenta con el plazo de 10 meses para cumplir con la obligación y que en ese término se causarán intereses a la tasa DTF, avaló *el trato diferenciado* con el fin de garantizar los principios del sistema presupuestal, en razón a que con el CCA no se tuvieron en cuenta «los plazos que requiere una entidad pública para el cumplimiento de los trámites presupuestales y de principios como el de legalidad administrativa y el de planeación presupuestal». Al respecto sostuvo:

«En este sentido, el Estatuto Orgánico del Presupuesto establece una serie de procedimientos necesarios para la realización de una disponibilidad patrimonial por parte de una entidad pública, cuyo incumplimiento vulneraría flagrantemente el principio de legalidad, situación que podría dar lugar incluso a responsabilidades de carácter disciplinario, fiscal y penal.

El respeto de los principios del presupuesto exige que no se pueda obligar a una entidad a cumplir inmediatamente con una sentencia o acuerdo conciliatorio, sin atender a los trámites y procedimientos internos para efectuar el pago, pues se correría el riesgo de que al hacerlo se tengan que desconocer las normas del presupuesto y de las actuaciones administrativas, reglas a las cuales no está sometido un particular a quien por tanto sí le es exigible que cumpla inmediatamente con un fallo o acuerdo.

[...]

#### **4.5.3. Inexistencia de vulneración del derecho a la igualdad**

El accionante señala que la norma acusada desconoce el derecho a la igualdad, pues establece que durante un término de diez (10) meses desde que se ha declarado la obligación el acreedor devengará solamente intereses moratorios al DTF y no intereses moratorios comerciales, lo cual impondría al particular una carga que no debe soportar, sin embargo esta Corporación encuentra que no existe vulneración a este derecho por las siguientes razones:

4.5.3.1. En primer lugar, el procedimiento para el pago de las obligaciones de la administración pública es completamente distinto al llevado a cabo por los particulares, pues éstos no deben cumplir con las normas del presupuesto ni con los procedimientos internos de las entidades públicas, por lo cual resulta razonable establecer un plazo distinto para el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

[...]» [se resalta]



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

182. Incluso, desde la sentencia C-555 de 1993, la Corte también señaló que el tratamiento diferenciado para la ejecución de las condenas impuestas a los particulares y a las entidades públicas era razonable y proporcional y, por tal razón, no desconocía el mandato constitucional de igualdad:

«El proceso presupuestal que rige para el conjunto de las entidades públicas se inspira en el principio de legalidad, de profunda raigambre democrática, en cuya virtud se reserva a un órgano de representación popular la decisión final sobre el universo de los egresos e ingresos estatales. Asimismo la racionalidad, eficacia y responsabilidad inherentes a la función pública, demandan que el recaudo y aplicación de los dineros del erario se manejen de acuerdo con reglas y procedimientos predeterminados y controlables.

“6. Las disposiciones constitucionales no consagran una excepción al referido proceso constitucional en el evento de que la entidad pública figure en el mundo de relación como deudora de una suma líquida de dinero. Los principios en los que dicho proceso se sustenta tampoco ofrecen una exoneración a sus mandatos cuando la entidad se torna deudora e, incluso, incumple sus compromisos. La asunción de obligaciones por parte de una entidad pública y su incumplimiento - lo que puede acarrear la intervención judicial a instancia del acreedor - no significa que esta materia emigre del proceso presupuestal. De hecho, normas de rango legal - como en efecto lo ha hecho la ley 38 de 1989 en su artículo 16, declarado exequible por esta Corte - se ocupan de algunas particularidades e incidencias de la situación presupuestal a la que se ve abocada la entidad deudora que incurre en mora. La dispensa del régimen presupuestal en relación con una erogación vinculada al pago de un crédito a cargo de una entidad pública, por lo demás, supondría igualmente la correlativa exclusión de la fuente que como apropiación debería figurar en el presupuesto, lo que no es posible sin introducir desorden e indisciplina fiscales y sin desvirtuar el principio democrático de legalidad y de restricción del gasto». [se resalta]

183. Y en la sentencia C-208 de 2023, la Corte Constitucional consideró lo siguiente:

«En suma, los principios de legalidad, de planeación y de anualidad que informan el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto público imponen a las entidades públicas el agotamiento de un proceso reglado para realizar erogaciones con cargo a recursos públicos. La observancia de estas normas justifica *prima facie* la adopción de normas que prevean un plazo para que las entidades públicas den cumplimiento a las condenas que se les imponen en el curso de procesos judiciales adelantados en su contra. En todo caso, la exequibilidad de este tipo de medidas depende de que el plazo previsto en la ley sea razonable y proporcional.

[...]

En ese sentido, aunque en el caso de Colpensiones la porción de las condenas correspondiente a las mesadas pensionales se paga con cargo a recursos parafiscales, y a recursos del FOPEP cuando se trata de condenas impuestas a la UGPP, a estos pagos también son aplicables los principios de planeación. En particular, por las siguientes razones: (a) los recursos que





administra el FOPEP, así como los recursos del Presupuesto General de la Nación que complementan el fondo común del RPM se disponen en cada fondo mediante PAC; y (b) los intereses moratorios previstos en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, las costas y las agencias en derecho se pagan con cargo a los recursos propios de las entidades administradoras, pues la destinación específica de los recursos parafiscales y los recursos del FOPEP impide que con estos se paguen obligaciones diferentes a pensiones. Estos recursos solo financian el pago de las mesadas, indexaciones e intereses del artículo 142 de la Ley 100 de 1993. De forma que una parte de las condenas impuestas a las entidades públicas que administran pensiones se paga con recursos propios, y dado que no hay una regla de imputación de pagos especial en materia de pensiones que permita tener por satisfecho el capital y detener la causación de intereses cuando el pensionado es incorporado en la nómina de pensionados y se paga el retroactivo correspondiente a las mesadas adeudadas; los principios de planeación presupuestal hacen parte del proceso de pago de condenas judiciales en materia pensional pues la sentencia solo se satisface cuando el fondo de pensiones (RPM o FOPEP) y la entidad pública pagan al beneficiario la totalidad de la condena (mesada, retroactivo, intereses y costas).» [se resalta]

184. En concordancia con lo transcrito, para la Sala, la aplicación del artículo 1653 del Código Civil no debe tener como único parámetro la «condición de igualdad», en primer lugar, porque no es lo mismo cobrar una deuda a un particular que administra sus propios recursos de acuerdo con sus condiciones que al Estado y, en segundo lugar, tampoco puede predicarse la vulneración de derechos fundamentales por la «no aplicación» de ese canon, por el contrario, cuando la entidad abona primeramente el capital, es decir, el retroactivo y la indexación, se garantiza el derecho mínimo e irrenunciable como es la pensión de jubilación. Dicho de otro modo, realizar la imputación del pago parcial primero a intereses se distancia del objeto que fue examinado en la sentencia condenatoria, pues la carga principal que se impone a la entidad no es otra que expedir el acto administrativo por el cual se reconozca o reajuste la mesada y, por consiguiente, el pago de aquellas vencidas con su indexación.

185. En ese orden de ideas, aplicar el artículo 1653 del Código Civil sin tener en consideración los aspectos previamente mencionados desconoce el principio de legalidad y el derecho mismo reconocido. Se podría afirmar que, de cualquier modo, se garantizará el pago de las mesadas con los «abonos parciales» aunque la imputación se haga primero a los intereses; no obstante, una afirmación de tal talante también desconocería el principio de legalidad concretado en los deberes de la administración de destinar los dineros de la seguridad social *exclusivamente* para tal fin.

186. Asimismo, se considera que *no aplicar* el mencionado artículo en manera alguna desconoce los derechos del pensionado [acreedor] porque, en todo caso, la entidad deberá pagar los intereses que la ley le impone por su conducta morosa, es



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

decir, no acudir al canon general no impide, desconoce o restringe el pago total de las obligaciones impuestas en la condena judicial.

187. Incluso, la demora en el pago tampoco libra a la entidad y, por consiguiente, a los servidores públicos encargados de tal función de responder fiscal, disciplinaria y penalmente por el retardo injustificado en el cumplimiento de las obligaciones, por cuanto desde el mismo artículo 45 del Decreto 111 de 1994 se previó que «responderán patrimonialmente por los intereses y demás perjuicios que se causen para el Tesoro Público como consecuencia del incumplimiento, imputables a ellos, en el pago de [las] obligaciones»; del mismo modo, (i) el Código Penal dispuso que una de las circunstancias de agravación punitiva consiste en que la «conducta tenga relación con el Sistema General de Seguridad Social Integral» [art. 247]; (ii) el artículo 65 de la Ley 179 de 1994 señaló que «en caso de negligencia de algún servidor público [...] [se] deberá [darlo a] conocer [al] órgano respectivo para que se inicien las investigaciones administrativas, fiscales y/o penales del caso»; y (iii) la Ley 700 de 2001 previó que «[e]n cumplimiento de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad consagrados en el artículo 48 de la Constitución Política, el funcionario público y de los fondos privados de pensiones que rehúsen, retarden o denieguen el pago de las mesadas a los beneficiarios sin justa causa, incurrirán con arreglo a la ley en causal de mala conducta [...]», sin dejar de lado que la Constitución Política estableció que uno de los fines esenciales del Estado es «garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución» [art. 2]; y los servidores públicos serán responsables por infringir el ordenamiento y «por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones».

188. Así las cosas, para el cumplimiento de las sentencias que reconocen un derecho fundamental como el de seguridad social [pensión], la entidad debe dar cabal cumplimiento no solo a la obligación contenida en estas, sino también al ordenamiento que le impone adelantar los trámites necesarios, *so pena* de incurrir en las causales de responsabilidad previstas en las leyes.

189. Precisamente, como se anunció, una de esas responsabilidades consiste en atender los turnos para el pago de sentencias y conciliaciones y acatar las normas que establecen los términos para dar cumplimiento a la obligación. En efecto, el artículo 192 del CPACA prevé el término para dar cumplimiento a la condena, pero también existen trámites internos que deben atenderse para garantizar la expedición de los actos administrativos.

190. Por ejemplo, la Ley 700 de 2001<sup>85</sup>, cuyo fin se dirige a «agilizar el pago de las mesadas a los pensionados de las entidades públicas y privadas en todos los regímenes vigentes, con el fin de facilitar a los beneficiarios el cobro de las mismas», ordenó lo siguiente:

---

<sup>85</sup> «Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones».



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

«**Artículo 4º** A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes.»

**Parágrafo.** El funcionario que sin justa causa por acción u omisión incumpla lo dispuesto en el presente artículo incurrirá con arreglo a la ley en causal de mala conducta y será solidariamente responsable en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar si el afiliado ha debido recurrir a los tribunales para el reconocimiento de su pensión o cesantía, el pago de costas judiciales, será a cargo del funcionario responsable de la irregularidad.»

191. Igualmente, el artículo 2 del Decreto 1342 de 2016 que modificó el artículo 2.8.6.4.2. del Decreto 1068, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, ordenó que «en un término máximo de dos meses, contados a partir de la fecha en que el apoderado radique la comunicación con destino al ordenador del gasto [15 días<sup>86</sup>], la entidad obligada procederá a expedir una resolución mediante la cual se liquiden las sumas adeudadas, se ordene su pago y se adopten las medidas para el cumplimiento de la resolución de pago según lo establecido en el artículo 65 de la Ley 179 de 1994» y, además, que «[e]n caso de que la entidad no cuente con disponibilidad presupuestal para soportar el pago de la sentencia, laudo arbitral o conciliación, no expedirá la resolución de pago, pero deberá dejar constancia de la situación en el expediente y realizar las gestiones necesarias para apropiar los recursos a más tardar en la siguiente vigencia fiscal».

192. De cualquier modo, aunque el plazo anotado en las leyes citadas es de «6 meses», el artículo 15 de la Ley 962 de 2005<sup>87</sup> dispuso que todas las peticiones se deberán atender en orden de presentación que fue denominado como «derecho de turno»:

«**Artículo 15. Derecho de turno.** Los organismos y entidades de la Administración Pública Nacional que conozcan de peticiones, quejas, o reclamos, deberán respetar estrictamente el orden de su presentación, dentro de los criterios señalados en el reglamento del derecho de petición de que trata el artículo 32 del Código Contencioso Administrativo, sin consideración de la naturaleza de la petición, queja o reclamo, salvo que tengan prelación legal. Los procedimientos especiales regulados por la ley se atenderán conforme a la misma. Si en la ley especial no se consagra el derecho de turno, se aplicará lo dispuesto en la presente ley.

En todas las entidades, dependencias y despachos públicos, debe llevarse un registro de presentación de documentos, en los cuales se dejará constancia de todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los usuarios, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de

<sup>86</sup> De conformidad con el artículo 2.8.6.4.1.

<sup>87</sup> «Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos».



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

turno, dentro de los criterios señalados en el reglamento mencionado en el inciso anterior, el cual será público, lo mismo que el registro de los asuntos radicados en la entidad u organismo. Tanto el reglamento como el registro se mantendrán a disposición de los usuarios en la oficina o mecanismo de atención al usuario.

Cuando se trate de pagos que deba atender la Administración Pública, los mismos estarán sujetos a la normatividad presupuestal.» [se resalta]

193. Ello se acompasa con el artículo 65 de la Ley 179 de 1994<sup>88</sup>, conforme con el cual, las obligaciones deberán presupuestarse:

«**Artículo 65. Nuevo.** Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos.

Será responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el Jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes.

[...]

Notificado el acto administrativo que ordena el pago de las obligaciones de que trata este artículo y encontrándose el dinero a disposición del beneficiario o apoderado, según el caso, no se causarán intereses. Si transcurridos 20 días el interesado no efectuó el cobro, las sumas a pagar se depositarán en la cuenta depósitos judiciales a órdenes del respectivo juez o el tribunal y a favor de él o los beneficiarios.» [se resalta]

194. Nótese que, para efector de cumplir con una acreencia, las administradoras de pensiones deben sujetarse a las reglas previstas en las normas de orden presupuestal y administrativa, lo cual conlleva a la determinación de *subetapas* que devienen obligatorias para para poder desembolsar los dineros adeudados.

195. En efecto, en la sentencia C-208 de 2023, la Corte Constitucional sostuvo que la erogación de recursos públicos «supone el agotamiento de un proceso altamente reglado que comprende la creación de un título de gasto (artículo 346 CP), la incorporación de ese gasto previamente decretado en el proyecto de presupuesto general de la Nación [...], la aprobación por el Congreso dentro de la ley anual de presupuesto, y la liquidación del presupuesto por el Gobierno. La emisión de un acto administrativo que disponga el pago, cuya emisión depende de la certificación previa de la disponibilidad presupuestal para su pago, y cuyo perfeccionamiento requiere la existencia de registro presupuestal».

<sup>88</sup> «Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto».



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

196. Para el caso de Colpensiones, las solicitudes de cumplimiento se adelantan a través de dos «subtrámites» denominados (i) «cumplimiento sentencia apoderado Colpensiones» que corresponde a las sentencias entregadas por el ciudadano a nivel nacional y radicadas a través de los PAC<sup>89</sup>; y (ii) «cumplimiento de sentencia ciudadano», cuando las sentencias son radicadas por las firmas de abogados externos facultadas para la defensa y representación judicial de la entidad en los procesos ordinarios y administrativos.

197. En el informe rendido a la Corte Constitucional dentro del proceso D-14.830 [el cual se toma como referencia para explicar el trámite], Colpensiones y el Ministerio de Hacienda explicaron las etapas a seguir, así:

**197.1. Proceso de recepción, alistamiento y entrega del fallo a cargo de la Dirección de Procesos Judiciales – Dirección de Estandarización:**

197.1.1. *Validación de información:* se garantiza la pertinencia de la documentación jurídica y del ciudadano. **(i) en caso de estar incompleta:** se informa al ciudadano a través de una comunicación y de manera paralela se gestiona su consecución a través de las firmas de abogados externos con el fin de obtener las piezas procesales faltantes; **(ii) en caso de estar completa:** a) si fue allegada por el ciudadano y se trata de un fallo que cuenta con sello patrón, se procederá a verificar su autenticidad a través de un tercero contratado por la entidad; en caso de que no sea auténtica, se le informa al ciudadano y se le requiere la documentación en copia auténtica y, de serlo, se continuará con el proceso de alistamiento; b) si fue allegada por el apoderado judicial de la entidad, se continuará con el proceso de alistamiento del fallo judicial.

197.1.2. *Transcripción del fallo judicial:* se analiza la necesidad de la transcripción de la sentencia a través de parámetros previamente establecidos, en función de identificar si las piezas procesales allegadas contienen de manera clara y expresa las obligaciones de dar o hacer. En caso de no requerir transcripción, se continuará con el proceso de alistamiento; en caso de requerirla, «se gestiona a través de un tercero contratado por la Entidad para tal fin. Una vez se cuenta con el documento transcrito este es

<sup>89</sup> Puntos de Atención al Ciudadano.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

sometido a controles de calidad que garantizan la literalidad del fallo judicial, permitiendo seguir adelante con el alistamiento del mismo».

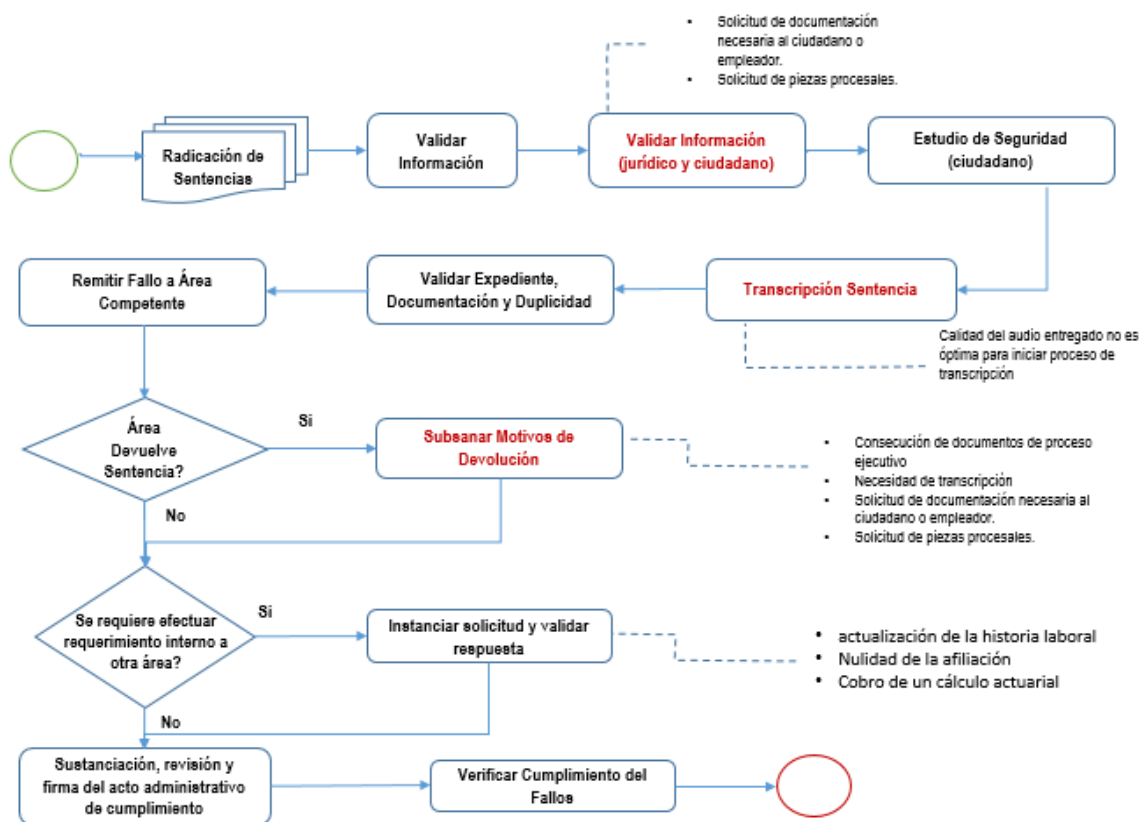
- 197.1.3. *Validación de duplicidades y nueva documentación aportada:* se verifica la existencia o no de duplicidad con otras solicitudes previamente radicadas en la entidad y se analiza si se allegó nueva documentación pertinente para el cumplimiento.
  - 197.1.4. *Validación área encargada del cumplimiento:* la determinación del área encargada del cumplimiento del fallo depende de las obligaciones de dar o hacer que se imponga en la sentencia.
  - 197.1.5. *Verificación de cumplimiento:* se revisan las pretensiones y se determina si se encuentran cumplidas en su totalidad. Para tal efecto, se analizan las siguientes opciones: (i) «respuesta definitiva del área, determinando si se encuentra cumplida la obligación de conformidad con la orden proferida por el Juez, de ser así, en el caso del subtrámite de cumplimiento de sentencia *Ciudadano*, se genera una carta que informa sobre el estado de su trámite, y en el subtrámite de cumplimiento de sentencia *Apoderado*, se cierra el caso radicado»; y (ii) «[r]espuesta parcial del área, que se refiere a la necesidad de consecución de piezas procesales o a la existencia de pretensiones múltiples donde concurren varias áreas internas de la entidad para su solución».
- 197.2. **Cumplimiento de sentencias por parte de la Dirección de Prestaciones Económicas, Subdirecciones de Determinación cuando se ordena el reconocimiento de una prestación económica:**
- 197.2.1. Surtido el trámite anterior, el fallo es entregado a la Dirección de Prestaciones Económicas, en donde se asigna a una Subdirección de Determinación para su cumplimiento.
  - 197.2.2. De acuerdo con el expediente pensional, así como con los aplicativos de la entidad, se «determina si es necesario obtener datos adicionales o dar solución a inconsistencias en la información, como por ejemplo en la afiliación o la historia laboral, momento en el cual el trabajador debe solicitar que se realicen procesos internamente (otras dependencias de la entidad) o requerir a otras entidades y/o terceros, para así obtener la información que se necesite para la decisión de fondo del caso».
  - 197.2.3. Una vez se recauden todos los elementos necesarios, la Subdirección de Nómina da cumplimiento a la sentencia a través de un acto administrativo. El proceso se efectúa a través del sistema «Liquidador» (herramienta tecnológica que aplica las reglas para la decisión y el cumplimiento).



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

197.2.4. Con la suscripción del acto administrativo que da cumplimiento al fallo judicial se generan los subprocesos de escritura en la nómina de pensionados y de notificación al interesado.

198. Lo anterior, fue sintetizado por Colpensiones en el siguiente flujograma:



199. Adicionalmente, hizo las siguientes precisiones:

199.1. Las actividades que se adelantan para el cumplimiento de sentencias incluyen la captura y verificación de datos del fallo, de los sujetos procesales, la transcripción de la sentencia, la pertinencia de los documentos jurídicos y del ciudadano, la normalización del estado de afiliación del ciudadano, el traslado de aportes entre regímenes pensionales, la verificación de periodos cotizados y la liquidación de cálculos actuariales, «las cuales deben ser consultadas y ejecutadas por cada área interna encargada del cumplimiento conforme a sus competencias, garantizando que la información de cada caso en particular sea consistente y permita el cumplimiento riguroso del derecho reconocido por la autoridad judicial».

199.2. Una vez el fallo cuenta con todos los documentos, es trasladado por parte de la Dirección de Estandarización a la Dirección de Prestaciones Económicas, en donde se acata la orden a través de un acto administrativo, «aclarando que previo a esto, en muchas oportunidades se requiere la ejecución



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

de trámites internos o externos que permitan la atención de la orden judicial, como por ejemplo la actualización de la historia laboral, la nulidad de la afiliación, el cobro de un cálculo actuarial, entre otros.»

199.3. Asimismo, se presentan casos en los que los documentos son devueltos al área de origen, «lo cual afecta los términos de cumplimiento», por ejemplo, porque (i) faltan documentos jurídicos y/o del ciudadano; (ii) existen errores en datos básicos los cuales se reflejan en el liquidador; y (iii) Colpensiones no tiene competencia.

200. Igualmente, el Ministerio de Hacienda reportó que, para el año 2021, Colpensiones dio cumplimiento a las sentencias condenatorias impuestas por esta Jurisdicción, de las cuales el 79.21% corresponden a pretensiones relacionadas con la reliquidación de prestaciones y el 20.78% a pretensiones relativas a reconocimientos pensionales. Además, la UGPP, para el año 2022, tenía aproximadamente 10.000 solicitudes en turno<sup>90</sup> y Colpensiones un total de 90.207, de los cuales 7.310 eran laborales tramitados en esta Jurisdicción<sup>91</sup>:

#### 1. Procesos en contra de la Entidad.

Clasificación de tipo de proceso	Pasiva
Procesos Ordinarios Laborales	66.700
Procesos Ejecutivos Laborales	15.247
Procesos Contenciosos Administrativos	7.310
Procesos Contenciosos Administrativos - Ejecutivos	904
Procesos Ordinarios Civiles	46
<b>Total general</b>	<b>90.207</b>

201. Para el caso de la UGPP, los dineros para dar cumplimiento a la sentencia son fraccionados en (i) las mesadas e indexación y (ii) los demás [costas, agencias en derecho, intereses], en razón a que, como se explicó en párrafos anteriores, los dineros de las primeras devienen de los recursos administrados por el FOPEP [Ley 100 de 1993, art. 130], mientras que los segundos se desembolsan de los recursos de la entidad que son asignados por el Presupuesto General de la Nación, de conformidad con los artículos 45 y 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. El tenor literal del segundo es el siguiente:

**«Artículo 71.** Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

<sup>90</sup> Información extraída de los datos reportados en la capacitación realizada por la entidad el 23 de noviembre de 2022. Enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=VMbOi2Xfnng>.

<sup>91</sup> Certificación expedida por Colpensiones el 19 de agosto de 2022. Enlace de consulta: <https://www.colpensiones.gov.co/loader.php?!Servicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=14005>





Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

[...]

Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (Ley 38 de 1989, art. 86, Ley 179 de 1994, art. 49).»

202. Para efectos de dar cumplimiento a la orden judicial, el trámite que se adelanta en esta entidad es similar al de Colpensiones, pues se avanzan las etapas<sup>92</sup> de (i) verificación de documentos; (ii) se remite al área de nómina para que se establezca el valor de la prestación y de los valores retroactivos; y (iii) se expide el acto administrativo. Una vez la UGPP cuantifica el valor adeudado por concepto de mesadas pensionales, se remite al FOPEP el *archivo plano* que contiene los datos básicos del ciudadano, el valor de la mesada, la precisión relativa al derecho o no a retroactivo, la EPS a la que se realizan los aportes, la clase de pensión, los descuentos autorizados por el titular de la prestación, entre otros.

203. Asimismo, la comunicación y coordinación con el FOPEP se sustenta, esencialmente, en los procesos de reportar la información del pensionado para que este desembolse los dineros previamente establecidos por la UGPP. Además de lo anterior, el día 4 [siempre que sea hábil] de cada mes, la entidad entrega al fondo el reporte de la nómina y es el día 25 que este la paga; en caso de que se haga después, se atenderá en la nómina del mes siguiente.

204. Como se observa, las entidades administradoras de pensiones, para dar cumplimiento a las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo contencioso-administrativo, deben adelantar las gestiones presupuestales y administrativas, compuestas por diferentes etapas que impiden el cumplimiento inmediato; de ahí, que la ley haya reconocido la condición del Estado como deudor y haya otorgado un plazo y tasa especial para calcular los intereses moratorios.

---

<sup>92</sup> Las cuales fueron explicadas por servidoras de la UGPP. Se puede consultar el video ilustrativo del canal oficial de la entidad: <https://www.youtube.com/watch?v=GekTnKh9Nh0&list=PLGCvs76XJN3rUfyyEdBc0QilCtM6rLnLx&index=19>



205. Entonces, aunque el «deber ser» en el cumplimiento de la sentencia se encamina a dar respuesta en el término previsto en la norma, no se puede desconocer que aquel está sujeto a la disponibilidad presupuestal y al sistema de turnos, lo que en la mayoría de las ocasiones genera la demora de la entidad.

206. Y es que, se insiste, si el derecho protegido en la sentencia es el pensional y el «abono» se hace primeramente con recursos del FOPEP, es al concepto de retroactivo e indexación que debe dirigirse el pago, pues en caso de atenderse el artículo 1653 del Código Civil, se incurriría, incluso, en un enriquecimiento sin justa causa, en razón a que siempre quedaría un remanente de capital que sigue causando intereses, aun cuando la entidad pretendió dar cumplimiento al objeto principal de la condena: reconocer o reliquidar la pensión. Esto, además, conllevaría a que, por los trámites presupuestales y administrativos, la deuda se extendiera indefinidamente en el tiempo, en perjuicio del patrimonio público y el interés general.

207. En suma, considera la Sala que si bien es cierto que uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho es la protección de las garantías fundamentales y que la estabilidad financiera no puede menoscabarlos, también lo es que, en aras de proteger el interés general, deben aplicarse los principios de planificación y anualidad del presupuesto, así como los mandatos para su ejecución.

208. Por las razones expuestas, esta Subsección concluye que la aplicación del artículo 1653 deviene incompatible con las normas que rigen los presupuestos y trámites de las administradoras y, por lo tanto, los pagos por concepto de mesadas e intereses necesariamente deben dirigirse a esos conceptos, no solo por la naturaleza de los recursos de la de seguridad social, sino por el acatamiento del principio de legalidad en materia administrativa y presupuestal.

## 2.8.2. Liquidación

### 2.8.2.1. El capital

209. Como se verificó en acápites anteriores, el valor de la mesada para **2006** [por la fecha de retiro], ascendía a **\$4.448.659**, idéntica suma a la determinada por la UGPP.

210. Ello, en principio, permitiría afirmar que no existen diferencias de mesadas adeudadas y, por consiguiente, que la entidad dio cumplimiento a la obligación; sin embargo, como la parte ejecutante pretendió el cumplimiento de las sentencias proferidas por esta Jurisdicción al solicitar el capital e intereses y, a su turno, la ejecutada manifestó expresamente que la obligación fue cumplida en su totalidad, es necesario verificar, a través de la liquidación, si el argumento de apelación [excepción de pago] tiene vocación de prosperidad o no.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

211. Entonces, como el estatus se adquirió el 23 de abril de 2007, debe indexarse la primera mesada pensional, tal como lo hizo la UGPP en la Resolución RDP 014288 del 18 de mayo de 2014, y calcular el valor de las diferencias de las mesadas pensionales [con el acto anulado, esto es la Resolución 10359 de 2008] desde la fecha del estatus hasta el 23 de mayo de 2012, fecha de ejecutoria del título.

212. Para tal efecto, se toma la base de datos del DANE de variación porcentual y la misma fórmula utilizada por la UGPP, esto es *renta actualizada = renta inicial x (1 + tasa de variación del IPC)* con la base «Diciembre de 2018 = 100»:

Año	IPC	Valor mesada reliquidada	Valor mesada reconocida (Res. 10359 del 10.03.2008)	Diferencia
2006	4,85%	\$4.448.659	\$2.559.073	-
2007	4,48%	\$4.647.959	\$2.673.719	<b>\$1.974.239</b>
2008	5,69%	\$4.912.428	\$2.825.854	<b>\$2.086.574</b>
2009	7,67%	\$5.289.211	\$3.042.597	<b>\$2.246.614</b>
2010	2,00%	\$5.394.995	\$3.103.449	<b>\$2.291.546</b>
2011	3,17%	\$5.566.016	\$3.201.828	<b>\$2.364.188</b>
2012	3,73%	\$5.773.629	\$3.321.256	<b>\$2.452.372</b>
2013	2,44%	\$5.914.505	\$3.402.295	<b>\$2.512.210</b>

213. En el título, se indicó que «[l]a suma que deberá cancelar la entidad accionada por concepto de los reajustes pensionales, se actualizará de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha de causación del reajuste pensional, mes por mes)». La fórmula que se debe utilizar para tal efecto es *renta actualizada = renta inicial x (IPC final / IPC inicial)* y los índices corresponderán a la tabla del IPC de «serie de empalme» con la base 2018 = 100.

214. Previamente a realizar las operaciones aritméticas, es del caso precisar lo siguiente:

214.1. En las tablas que reportan el IPC, ya sea en serie de empalme o de variación porcentual, la base que determina los índices puede ser de «1998 = 100», «2008 = 100» o «2018 = 100». Al respecto, la doctrina ha señalado lo siguiente<sup>93</sup>:

«De acuerdo con las recomendaciones y estándares internacionales, el IPC **debe ser actualizado cada diez años**. En cumplimiento de estos estándares,

<sup>93</sup> Cadavid Herrera José Vicente, Botero García, Jesús Alonso. *Conceptos y metodología de la medición económica*. Universidad EAFIT, 2022.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

el DANE realizó la actualización del IPC para Colombia en los años 2006 y 2007 (**IPC-2008**) y en los años 2016-2017 (**IPC-2018**). El DANE sigue las recomendaciones de los organismos internacionales (FMI, Naciones Unidas, OIT, entre otros). [Se resalta]

214.2. Ello resulta determinante para establecer el origen de los datos que se reportan en la fórmula, pues los índices varían según la base de que se trate, pero, de cualquier modo, **el resultado es el mismo**. A título de ejemplo: se pretende actualizar la suma de \$100.000 desde el 1 de febrero de 2003 al 1 de febrero de 2008; para ello, se utilizaría el *IPC - serie de empalme* con los siguientes índices:

Base del IPC	Valor a indexar	IPC inicial	IPC final	Salario actualizado
1998 = 100	\$100.000	139,95562	182,56344	\$ 130.443,81
2008 = 100	\$100.000	73,03558	95,27039	\$ 130.443,81
2018 = 100	\$100.000	50,98000	66,50000	\$ 130.443,31

214.3. Los índices corresponden a los reportados por el DANE y pueden ser consultados en su página web oficial, como en la del Banco de la República<sup>94</sup>; la única diferencia radica en la cantidad de decimales que se incluyen, pero son los mismos.

215. Entonces, para determinar el capital adeudado a la fecha de ejecutoria de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho, se deberá: **(i)** indexar el valor de las mesadas; y **(ii)** al valor actualizado, restarle los descuentos a salud, en los términos de las Leyes 1122 de 2007 [12.5%] y 1250 de 2008 [12%]:

Diferencias de mesadas entre derecho y ejecutoria de la sentencia							
Fecha	Diferencia de mesada	Índice final	Índice inicial	Indexación	Valor indexado <sup>95</sup>	Descuento a salud <sup>96</sup>	Diferencia indexada - descuento a salud
23/04/2007	526.464 <sup>97</sup>	77,6600	63,8500	113.868	640.332	76.840	563.492
1/05/2007	1.974.239	77,6600	64,0500	419.507	2.393.746	287.250	2.106.497
1/06/2007	1.974.239	77,6600	64,1200	416.893	2.391.133	286.936	2.104.197
1/07/2007	1.974.239	77,6600	64,2300	412.798	2.387.038	286.445	2.100.593
1/08/2007	1.974.239	77,6600	64,1400	416.148	2.390.387	286.846	2.103.541
1/09/2007	1.974.239	77,6600	64,2000	413.914	2.388.153	286.578	2.101.575

<sup>94</sup> En la cual se consigna la siguiente anotación: «De acuerdo con el literal j) del artículo 2 del Decreto 3167 de 1968 le corresponde al DANE “Establecer índices de precios a nivel del productor, del distribuidor y del consumidor (...)”, y el literal i) del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 262 de 2004 según el cual el DANE debe “certificar la información estadística, siempre que se refiera a resultados generados, validados y aprobados por el Departamento”.»

<sup>95</sup> Fórmula: diferencia de mesada \* (IPC final / IPC inicial)

<sup>96</sup> Fórmula: valor indexado de la mesada x el porcentaje de salud

<sup>97</sup> Corresponde al proporcional del mes.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

1/10/2007	1.974.239	77,6600	64,2000	413.914	2.388.153	298.519	2.089.634
1/11/2007	1.974.239	77,6600	64,5100	402.438	2.376.677	297.085	2.079.592
M.A. <sup>98</sup>	1.974.239	77,6600	64,8200	391.071	2.365.311	295.664	2.069.647
1/12/2007	1.974.239	77,6600	64,8200	391.071	2.365.311	295.664	2.069.647
1/01/2008	2.086.574	77,6600	65,5100	386.992	2.473.566	309.196	2.164.370
1/02/2008	2.086.574	77,6600	66,5000	350.168	2.436.741	304.593	2.132.149
1/03/2008	2.086.574	77,6600	67,0400	330.540	2.417.114	302.139	2.114.975
1/04/2008	2.086.574	77,6600	67,5100	313.712	2.400.286	300.036	2.100.250
1/05/2008	2.086.574	77,6600	68,1400	291.520	2.378.094	297.262	2.080.832
1/06/2008	2.086.574	77,6600	68,7300	271.106	2.357.679	294.710	2.062.970
1/07/2008	2.086.574	77,6600	69,0600	259.840	2.346.413	293.302	2.053.112
1/08/2008	2.086.574	77,6600	69,1900	255.431	2.342.005	292.751	2.049.254
1/09/2008	2.086.574	77,6600	69,0600	259.840	2.346.413	293.302	2.053.112
1/10/2008	2.086.574	77,6600	69,3000	251.714	2.338.287	292.286	2.046.001
1/11/2008	2.086.574	77,6600	69,4900	245.320	2.331.894	291.487	2.040.407
M.A.	2.086.574	77,6600	69,8000	234.964	2.321.537	278.584	2.042.953
1/12/2008	2.086.574	77,6600	69,8000	234.964	2.321.537	278.584	2.042.953
1/01/2009	2.246.614	77,6600	70,2100	238.389	2.485.003	298.200	2.186.802
1/02/2009	2.246.614	77,6600	70,8000	217.680	2.464.294	295.715	2.168.579
1/03/2009	2.246.614	77,6600	71,1500	205.558	2.452.172	294.261	2.157.911
1/04/2009	2.246.614	77,6600	71,3800	197.657	2.444.271	293.312	2.150.958
1/05/2009	2.246.614	77,6600	71,3900	197.314	2.443.928	293.271	2.150.657
1/06/2009	2.246.614	77,6600	71,3500	198.684	2.445.298	293.436	2.151.862
1/07/2009	2.246.614	77,6600	71,3200	199.713	2.446.327	293.559	2.152.768
1/08/2009	2.246.614	77,6600	71,3500	198.684	2.445.298	293.436	2.151.862
1/09/2009	2.246.614	77,6600	71,2800	201.086	2.447.700	293.724	2.153.976
1/10/2009	2.246.614	77,6600	71,1900	204.180	2.450.794	294.095	2.156.699
1/11/2009	2.246.614	77,6600	71,1400	205.903	2.452.517	294.302	2.158.215
M.A.	2.246.614	77,6600	71,2000	203.836	2.450.450	294.054	2.156.396
1/12/2009	2.246.614	77,6600	71,2000	203.836	2.450.450	294.054	2.156.396
1/01/2010	2.291.546	77,6600	71,6900	190.829	2.482.375	297.885	2.184.490
1/02/2010	2.291.546	77,6600	72,2800	170.566	2.462.112	295.453	2.166.659
1/03/2010	2.291.546	77,6600	72,4600	164.450	2.455.996	294.720	2.161.277
1/04/2010	2.291.546	77,6600	72,7900	153.315	2.444.862	293.383	2.151.478
1/05/2010	2.291.546	77,6600	72,8700	150.631	2.442.177	293.061	2.149.116
1/06/2010	2.291.546	77,6600	72,9500	147.953	2.439.499	292.740	2.146.759
1/07/2010	2.291.546	77,6600	72,9200	148.957	2.440.503	292.860	2.147.643
1/08/2010	2.291.546	77,6600	73,0000	146.282	2.437.828	292.539	2.145.289
1/09/2010	2.291.546	77,6600	72,9000	149.626	2.441.172	292.941	2.148.232
1/10/2010	2.291.546	77,6600	72,8400	151.637	2.443.183	293.182	2.150.001
1/11/2010	2.291.546	77,6600	72,9800	146.950	2.438.496	292.620	2.145.877
M.A.	2.291.546	77,6600	73,4500	131.347	2.422.893	290.747	2.132.146
1/12/2010	2.291.546	77,6600	73,4500	131.347	2.422.893	290.747	2.132.146
1/01/2011	2.364.188	77,6600	74,1200	112.915	2.477.103	297.252	2.179.850

<sup>98</sup> Mesada adicional.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

1/02/2011	2.364.188	77,6600	74,5700	97.966	2.462.154	295.459	2.166.696
1/03/2011	2.364.188	77,6600	74,7700	91.380	2.455.568	294.668	2.160.900
1/04/2011	2.364.188	77,6600	74,8600	88.428	2.452.616	294.314	2.158.302
1/05/2011	2.364.188	77,6600	75,0700	81.567	2.445.755	293.491	2.152.265
1/06/2011	2.364.188	77,6600	75,3100	73.773	2.437.961	292.555	2.145.406
1/07/2011	2.364.188	77,6600	75,4200	70.217	2.434.405	292.129	2.142.277
1/08/2011	2.364.188	77,6600	75,3900	71.186	2.435.374	292.245	2.143.129
1/09/2011	2.364.188	77,6600	75,6200	63.779	2.427.967	291.356	2.136.611
1/10/2011	2.364.188	77,6600	75,7700	58.972	2.423.160	290.779	2.132.381
1/11/2011	2.364.188	77,6600	75,8700	55.778	2.419.966	290.396	2.129.570
M.A.	2.364.188	77,6600	76,1900	45.614	2.409.802	289.176	2.120.626
1/12/2011	2.364.188	77,6600	76,1900	45.614	2.409.802	289.176	2.120.626
1/01/2012	2.452.372	77,6600	76,7500	29.077	2.481.449	297.774	2.183.675
1/02/2012	2.452.372	77,6600	77,2200	13.974	2.466.346	295.962	2.170.384
1/03/2012	2.452.372	77,6600	77,3100	11.102	2.463.475	295.617	2.167.858
1/04/2012	2.452.372	77,6600	77,4200	7.602	2.459.975	295.197	2.164.778
23/05/2012	1.880.152	77,6600	77,6600	0	1.880.152	225.618	1.654.534
<b>Total</b>	<b>146.840.243</b>			<b>13.153.090</b>	<b>159.993.333</b>	<b>19.377.520</b>	<b>140.615.813</b>

216. De acuerdo con lo anterior, el valor neto adeudado por concepto de diferencias de mesadas indexadas hasta la ejecutoria de la sentencia asciende a **\$140.615.813**.

217. Es menester señalar que una de las pretensiones de la demanda consistió en que se librara el mandamiento ejecutivo «[p]or la sumas insolutas que se causen periódicamente [...] a partir del mes de mayo [ejecutoria de la sentencia] con incremento del IPS [sic] anual las cuales deberán ser pagadas [...], conforme lo ordena el art 431 inc. 2 del C.G.P.»; sin embargo, el *a quo* guardó silencio al librar el mandamiento ejecutivo y, a pesar de que la parte ejecutante presentó reiteradas solicitudes con el fin de que se pronunciara sobre esa pretensión, todas fueron negadas. Es cierto que la actora podía acudir a la aclaración o complementación del auto e, incluso, al recurso de apelación, pero considera la Sala que, para determinar si la obligación fue satisfecha o no, es ineludible acudir al artículo referido en la demanda [431 del CGP], según el cual «la orden de pago comprenderá además de las sumas vencidas, las que en lo sucesivo se causen», en razón a que la UGPP aplicó los pagos y reajustó la mesada pensional cada vez que expidió los actos de cumplimiento.

218. Precisado lo anterior, deben calcularse las diferencias pensionales causadas después de la ejecutoria de la sentencia e imputar los pagos que por este concepto realizó la UGPP a través del FOPEP.

219. Desde el 24 de mayo de 2012 [día siguiente a la ejecutoria] hasta la fecha del primer pago, esto es junio de 2013, se adeudaron las siguientes diferencias [sin indexar, por cuanto se causan los intereses moratorios]:



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

<b>Mesadas después de la ejecutoria de la sentencia</b>			
<b>Fecha</b>	<b>Diferencia de mesada</b>	<b>Descuento a salud</b>	<b>Diferencia con descuento</b>
24/05/2012	572.220	68.666	503.554
1/06/2012	2.452.372	294.285	2.158.088
1/07/2012	2.452.372	294.285	2.158.088
1/08/2012	2.452.372	294.285	2.158.088
1/09/2012	2.452.372	294.285	2.158.088
1/10/2012	2.452.372	294.285	2.158.088
1/11/2012	2.452.372	294.285	2.158.088
Mesada adicional	2.452.372	294.285	2.158.088
1/12/2012	2.452.372	294.285	2.158.088
1/01/2013	2.512.210	301.465	2.210.745
1/02/2013	2.512.210	301.465	2.210.745
1/03/2013 <sup>99</sup>	1.221.515	146.582	1.074.933
1/04/2013	1.221.515	146.582	1.074.933
1/05/2013	1.221.515	146.582	1.074.933
1/06/2013	1.221.515	146.582	1.074.933
<b>Total</b>	<b>30.101.679</b>	<b>3.612.202</b>	<b>26.489.478</b>

220. Es decir que, para junio de 2013, se causó un total de diferencias pensionales de **\$167.105.291<sup>100</sup>** y como el pago neto fue de \$84.592.363, quedó un remanente de **\$82.512.928**.

221. El segundo pago se efectuó en abril de 2014, de manera que las diferencias que se causaron desde junio de 2013 hasta aquella ascendieron a **\$11.039.398**, como se evidencia en el siguiente recuadro:

<b>Fecha</b>	<b>Diferencia de mesada</b>	<b>Descuento a salud</b>	<b>Diferencia con descuento</b>
1/07/2013	1.221.515	146.582	1.074.933
1/08/2013	1.221.515	146.582	1.074.933
1/09/2013	1.221.515	146.582	1.074.933
1/10/2013	1.221.515	146.582	1.074.933
1/11/2013	1.221.515	146.582	1.074.933
Mesada adicional	1.221.515	146.582	1.074.933
1/12/2013	1.221.515	146.582	1.074.933
1/01/2014	1.245.212	149.425	1.095.787
1/02/2014	1.245.212	149.425	1.095.787
1/03/2014	1.245.212	149.425	1.095.787
1/04/2014	258.528 <sup>101</sup>	31.023	227.505

<sup>99</sup> En este mes disminuye la diferencia, en razón a que fue incluido en nómina con la Resolución RDP 004445 del 31 de enero de 2013.

<sup>100</sup> Sumatoria de \$140.615.813 y \$26.489.478.

<sup>101</sup> Valor al cual se le resta la mesada pagada en el mes en virtud de la Resolución RDP 009201 del 18 de marzo de 2014.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

<b>Total</b>	12.544.770	1.505.372	<b>11.039.398</b>
--------------	------------	-----------	-------------------

222. Sumado este valor al total anterior, resulta una deuda para abril de 2014 de **\$93.552.326**. El pago para abril de 2014 fue de \$90.747.881,80, valor al cual se le debe deducir el aporte a salud y la mesada reajustada pagada en ese mes, lo cual se representa en la tabla que sigue:

<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>
Pago total	\$90.747.881,80
Valor de la mesada reajustada y pagada en abril de 2014	\$5.770.718,74
Bruto de retroactivo (pago total – valor de mesada)	\$84.977.163,06
Descuento a salud	\$10.197.259,57
<b>Pago neto</b>	<b>\$74.779.903,49</b>

223. Para esta fecha, el remanente pendiente de pago fue de **\$18.772.423**, que resulta al restar \$74.779.903,49 a \$93.552.326 y el tercer pago se efectuó en junio de 2014 por **\$28.811.773,39**, es decir que la obligación por concepto de capital fue satisfecha. Debe precisarse que si bien existe una diferencia entre estas sumas, ello obedece a que esta última reportada por el FOPEP incluye la mesada ajustada y el descuento a salud y, además, a que la UGPP expidió 3 actos administrativos que reajustaron la pensión y ordenaron el pago del retroactivo con las diferencias del anterior, es decir, (i) en cumplimiento de la Resolución RDP 004445 del 31 de enero de 2013 se establecieron las diferencias con el acto administrativo que reconoció la pensión en 2008; (ii) con la Resolución RDP 009201 del 18 de marzo de 2014 las diferencias respecto de la Resolución 004445 de 2013; y (iii) con la Resolución RDP 014288 de 2014 las diferencias con la Resolución 009201 de 2014, mientras que para hacer la verificación, la Sala estableció directamente la diferencia del último acto con el de reconocimiento [2008] e hizo las modificaciones en el valor de las mesadas una vez fueron reajustadas.

### **2.8.2.2. Los intereses**

224. Los intereses son aquellos «que se pagan para el resarcimiento tarifado o indemnización de los perjuicios que padece el acreedor por no tener consigo el dinero en la oportunidad debida<sup>102</sup>»<sup>103</sup>. En otros términos, tienen una naturaleza *sancionatoria* y representan el perjuicio causado al acreedor por el retraso en el cumplimiento de la obligación; así lo comprendió esta Subsección al señalar que son sumas de dinero

<sup>102</sup> PLANIOL, Marcel, Ripert, Geoger: Derecho Civil, V. 8, Harla, México, 1997, pág. 632; HINESTROSA FORERO, Fernando: Tratado de las Obligaciones, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, pág. 165. PADILLA, René: La mora en las obligaciones, Astrea, Buenos Aires, 1983, pág. 225; ALBALADERO, Manuel: Derecho Civil, T. II, Derecho de obligaciones, Edisofer, Madrid, 2004, pág. 70.

<sup>103</sup> Corte Constitucional, sentencia C-604 de 2012.





Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

«que debe pagar el deudor desde la fecha en la que se constituye en mora»<sup>104</sup> y «cesan solo en el momento de cancelar la obligación contraída»<sup>105</sup>.

225. En efecto, estos se causan en virtud de una condena impuesta mediante una sentencia a partir de su ejecutoria, pero su cálculo dependerá del momento en que aquella haya sido impuesta.

226. Si el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho inició y finalizó bajo las reglas del Decreto 01 de 1984 [CCA], se deberá dar aplicación al artículo 177, cuyo tenor literal es el siguiente:

**«Artículo 177. Efectividad de condenas contra entidades públicas.**

Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada.

[...]

Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales ~~durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de este término.~~

Cumplidos seis meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido a la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal forma.»

227. Las expresiones tachadas fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional en la sentencia C-188 de 1999, con fundamento en que «a menos que en la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago -evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales-, **los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia**, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho (18) meses que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria» [se resalta].

228. Como se observa en la disposición transcrita, los intereses moratorios se causan *por orden legal* a partir de la ejecutoria de la sentencia y cesará su pago cuando (i) la solicitud de cumplimiento de la sentencia objeto de recaudo no se presente dentro del término ordenado; o (ii) cuando se pague totalmente la obligación.

<sup>104</sup> Subsección B, sentencia del 16 de septiembre de 2021, expediente 5967-19.

<sup>105</sup> Ibidem.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

229. Puede ocurrir que en la sentencia que constituye título ejecutivo se disponga expresamente el pago de intereses en los términos del CCA o del CPACA, según sea el caso, o se guarde silencio. En el segundo evento, aun con la ausencia de la orden en la parte resolutive, se causan los intereses moratorios por su naturaleza misma: sancionar el incumplimiento de la obligación. Este criterio fue explicado por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el concepto del 9 de agosto de 2012<sup>106</sup> de la siguiente manera:

«Por lo tanto, en aplicación del artículo 177 del C.C.A. y del artículo 16 de la ley 446 de 1998 se impone que se deban intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria, así no se haya dispuesto explícitamente en el texto de la sentencia, pues “operan de pleno derecho y el deber de indemnizar lo impone la ley”<sup>107</sup>; una conclusión contraria sería en perjuicio del accionante, quien vería deteriorado el poder adquisitivo de su dinero.»

230. Criterio que también adoptó esta Subsección en la sentencia proferida el 14 de marzo de 2019<sup>108</sup>:

«Por lo tanto, en aplicación del citado artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, es viable colegir que se deban intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria, así no se haya dispuesto explícitamente en el texto de la sentencia, pues operan de pleno derecho y el deber de indemnizar lo impone la ley, una conclusión contraria sería en perjuicio de la accionante, quien vería deteriorado el poder adquisitivo de su dinero; tanto es así que en palabras de la Corte Constitucional, no se justifica un trato desigual entre el pago de intereses moratorios que le compete a los particulares y al Estado, pues el daño económico que sufre el acreedor por causa de la mora es idéntico; y las obligaciones asumidas por las entidades públicas no tienen alcance jurídico diverso de las que están a cargo de las personas privadas.»

231. En el caso concreto, como el capital fue pagado en su totalidad en junio de 2014, debe comprenderse que en esta fecha cesaron los intereses moratorios, es decir, se trata de un valor insoluto que no genera la causación de otros intereses [anatocismo], de manera que, en criterio de la Sala, al no existir incompatibilidad de ninguna clase, deben actualizarse. Es así porque la figura de la indexación «no tiene por finalidad incrementar o aumentar el valor nominal de las sumas económicas, sino actualizarlo, es decir, traerlo a valor presente» y, si se trata de hacer la imputación a un pago en una fecha determinada, deberá atenderse el valor real [no devaluado] de la deuda.

<sup>106</sup> Radicación 11001-03-06-000-2012-00048-00 (2106).

<sup>107</sup> Cammarota Antonio en: Betancur Jaramillo Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Señal Editora. Séptima Edición 2009. Página 538.

<sup>108</sup> Radicación 25000-23-42-000-2015-02729-01 (1507-18).



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

232. La Sala encuentra que el 14 de enero de 2022, la UGPP allegó constancia de depósito judicial a nombre de la ejecutante por valor de **\$62.276.584,32** por concepto de intereses, según la Resolución ADP 002760 del 13 de mayo de 2021<sup>109</sup>; sin embargo, en esta etapa procesal no puede ser tenido en cuenta, en razón a que (i) no está demostrado que, a la fecha, esa suma consignada ya fue entregada a la parte ejecutante; y (ii) constituyó un abono realizado en cumplimiento del mandamiento ejecutivo; en otras palabras, no puede sustentar la excepción de pago porque se realizó en cumplimiento del mandamiento ejecutivo, no antes, lo que permitía desvirtuar o enervar la pretensión. Ello, como *supra* se explicó, debe ser tenido en cuenta en la etapa de liquidación del crédito.

233. En consecuencia, se adicionará la sentencia de primera instancia para declarar parcialmente probada la excepción de pago propuesta por la UGPP y, además, se modificará el ordinal segundo, en el sentido de seguir adelante con la ejecución en los términos anotados en precedencia.

## 2.9. Costas de la segunda instancia

1. El artículo 188 del CPACA prevé que, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

2. Sobre la aplicación de esta norma, en la sentencia proferida el 1 de diciembre de 2016<sup>110</sup>, esta Subsección prohijó el siguiente criterio:

«La lectura interpretativa que la Sala otorga a la citada regulación especial gira en torno al significado del vocablo disponer, cuya segunda acepción es entendida por la Real Academia Española como «2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse». Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución (artículo 366 del CGP).

En tal virtud, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones (civil, comercial, de familia y agraria), donde la responsabilidad en materia de costas siempre es objetiva (artículo 365 del CGP), corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición

<sup>109</sup> En la cual se indicó que «se encuentra reportado pendiente de pago por concepto de intereses moratorios de que trata el artículo 177 del CCA en virtud de la resolución RDP 9201 de 18 de marzo de 2014 la suma de \$30.660.409,24. En virtud de la resolución 14288 del 08 de mayo de 2014 la suma de \$8.730.584,83. En virtud de la resolución 45804 del 30 de noviembre de 2018, la suma de \$22.885.590,25». La sumatoria de esos 3 valores asciende a **\$62.276.584,32**.

<sup>110</sup> Subsección B, expediente 1908-2014.



Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma.

Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento, cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (artículo 79 CGP).»

3. De acuerdo con lo transcrito, la condena en costas no se impone por el hecho de haber sido vencido en juicio, sino que se debe examinar si existió alguna maniobra dilatoria o temeraria que trastocara las etapas del proceso.

4. En esta instancia, no evidencia la Sala que la parte vencida actuase con temeridad o mala fe, ni se advirtió conducta o circunstancia irregular en el transcurso del trámite procesal, razón por la cual, se abstendrá de imponer condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A:**

**Primero. Adicionar** la sentencia proferida el 14 de abril de 2021 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de declarar parcialmente probada la excepción de pago propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

**Segundo. Modificar** el ordinal segundo de la sentencia proferida el 14 de abril de 2021 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su lugar se dispone:

«**Segundo.** Ordenar seguir adelante con la ejecución contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en los términos expuestos en la parte considerativa de esta providencia».

**Tercero.** En lo demás, **confirmar** la sentencia proferida el 14 de abril de 2021 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**Cuarto.** Sin condena en costas.



---

Radicado: 25000-23-42-000-2016-02688-01 (0230-2022)  
Demandante: Silvia Rocío Rivera Zúñiga

**Quinto.** Devolver el expediente al tribunal de origen, previamente las anotaciones de rigor en el aplicativo SAMAI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**

Firmado Electrónicamente

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Firmado electrónicamente  
(Salvamento de voto)

**JORGE EDISON PORTOCARRERO  
BANGUERA**

Firmado electrónicamente  
(Aclaración de voto)

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

PTH