DESCUENTOS POR APORTES PENSIONALES SOBRE FACTORES NO COTIZADOS - Se deben hacer conforme al cálculo actuarial /CÁLCULO ACTUARIAL - Situaciones en las que puede ser aplicada

Al efecto téngase en cuenta que mediante sentencia del 27 de junio de 2014, el Juzgado Primero Administrativo de Tunja dispuso ordenar a la Caja Nacional de Previsión Social reconocer y pagar al señor Ramón Guillermo la diferencia que resulte en el reajuste anual de la pensión de jubilación; y en lo que tiene que ver con los aportes sobre los factores salariales incluidos dispuso en el numeral octavo que debía realizar las compensaciones a que haya lugar al momento de pagar el valor correspondiente a la reliquidación. Esta decisión fue objeto del recurso de apelación, por lo que mediante sentencia del 20 de agosto de 2015 proferida por el Despacho Nº 6 de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá se resolvió adicionar al fallo de primera instancia el siguiente inciso: "Ordenar a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL E.I.C.E.–EN LIQUIDACIÓN, ahora UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP, que sobre los factores incluidos se descuenten los aportes de Ley si éstos no se hubieren realizado. Al momento de realizar tales descuentos la entidad accionada atenderá las directrices trazadas en la sentencia proferida por el Consejo de Estado de fecha 9 de abril de 2014, expuesta en la parte considerativa de esta providencia". (Resaltos fuera del texto original).Lo primero que debe decirse es que se faculta a la accionada a realizar los descuentos por aportes al sistema pensional sobre los factores incluidos en la reliquidación y sobre cuales no se haya cotizado, es decir, se determina una acreencia a favor de la UGPP. Así mismo, la orden impartida es que al momento de calcular los descuentos por aportes pensionales sobre factores no cotizados se aplique los lineamentos de la sentencia del Consejo de Estado del 9 de abril de 2014. Ahora bien, la sentencia que se ejecuta cobró ejecutoria el 15 de septiembre de 2015, y en cumplimiento de esta la UGPP expidió las Resoluciones RDP 049839 del 30 de diciembre de 2016 -mediante la cual se reliquida la pensión de vejez en cumplimiento del fallo-, y la RDP 008908 del 7 de marzo de 2017 -mediante la cual modifica la resolución 049839 ordenando descontar de las mesadas atrasadas a que tiene derecho el actor por la suma de $33.639.825 por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados-. Mediante escrito presentado el 28 de julio de 2017 el actor manifestó inconformidad con el acto administrativo que ordenó el descuento por aportes pensionales y solicitó la liquidación detallada de los mismos. En respuesta a ello, mediante Resolución RDP 035212 del 12 de septiembre de 2017 niega la solicitud de revocar la liquidación de aportes efectuada y mediante Resolución Nº RDP 046754 del 13 de diciembre de 2017 que resuelve el recurso de apelación contra la resolución 035212 indica los parámetros que tuvo en cuenta para la liquidación de aportes y la fórmula aportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar el cálculo actuarial. El recurrente acusa de irregular las deducciones realizadas por la UGPP por concepto de descuentos de aportes a pensión respecto de los factores salariales sobre los cuales no se cotizó, señalando que la ejecutante no dio cumplimiento cabal a la orden judicial pues dicha entidad no soportó los cuestionados aportes con fundamento en los parámetros establecidos en la normatividad vigente para cada periodo, sino que los mismos estuvieron basados en proyecciones ilegitimas e ilegales sin respaldo alguno. Que a partir de la vinculación laboral nace para el empleador y el empleado la obligación de aportar al Sistema en los porcentajes establecidos en la ley, así como realizar los respectivos descuentos a que haya lugar, en suma, el reconocimiento de la pensión corresponde y debe guardar proporcionalidad con los aportes efectuados al Sistema en vigencia de la relación laboral y que en aquellos casos en que no fueron efectuadas las respectivas cotizaciones conforme a la Ley, empleador y/o empleado deberán responder por aquellas, tal como acontece en virtud de las órdenes judiciales de reliquidación pensional. Respecto a la procedencia y aplicación del cálculo actuarial en providencia de este Tribunal se ha señalado que

uno de los antecedentes de la aplicación del cálculo actuarial se encuentra en el Decreto 1887 de 1994 que reglamentó el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, en el cual se establecieron los requisitos para acceder a la pensión de vejez en el Régimen de Prima Media y los tiempos de servicios que serían válidos para ello, siempre y cuando los aportes realizados antes de la vigencia de la Ley 100 fueran trasladados por el anterior empleador a la respectiva caja con base en el cálculo actuarial. Que en el artículo 2 del citado decreto, se señaló que el valor de la reserva actuarial "será equivalente al valor que se hubiere debido acumular durante el período que el trabajador estuvo prestando servicios al empleador", es decir, los aportes con destino a pensión durante el periodo de omisión junto con sus rendimientos.

CÁLCULO ACTUARIAL - Situaciones en las que puede ser aplicado /CÁLCULO ACTUARIAL - Aplicación a descuentos pensionales / CÁLCULO ACTUARIAL - La metodología actuarial es la que garantiza la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

Dicha figura también ha sido aplicada en diferentes situaciones relacionadas con el reconocimiento y pago de derechos pensionales y las obligaciones por parte del empleador, previstas en los Decretos 1068 de 2015 y 1883 de 2015, entre ellas, las actualizaciones actuariales a cargo de la UGPP en virtud de nuevos reconocimientos o reliquidaciones pensionales que afecten el valor de la mesada pensional de afiliados a CAJANAL y a la UGPP, según lo normado en el artículo 2 del Decreto 3056 de 2013. Para el caso en estudio, respecto a los lineamientos establecidos en la sentencia del Consejo de Estado del 9 de abril de 2014 con radicado No. 250002325000201000014 -01 (1849 -2013), se estableció a cargo del demandante el pago de las cotizaciones no efectuadas durante toda la vida laboral, con base en la aplicación del cálculo actuarial. Al efecto, se dijo: (…) Luego, la Sala advierte que conforme a lo dispuesto en la sentencia base de recaudo los descuentos por aportes pensionales objeto de debate debieron realizarse aplicando el cálculo actuarial. Ahora, adicional a lo anterior el parágrafo adicionado por el artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019 al artículo 17 de la Ley 100 de 1993, establece que los cobros que deban realizarse en materia de reliquidación pensional como consecuencia de una sentencia judicial deberán efectuarse con base en la metodología actuarial que se establezca para el efecto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, en el presente caso el título ejecutivo estableció que al momento de realizar los descuentos se debía atender las directrices trazadas en la sentencia proferida por el Consejo de Estado de fecha 9 de abril de 2014, es decir, que la orden impartida en el título consistió en calcular los descuentos por aportes pensionales sobre factores no cotizados conforme al cálculo actuarial. Ha de advertir la Sala que hay casos en los que el título ejecutivo ordena efectuar los descuentos de esos aportes conforme al IPC, pero el fondo pensional lo hace por cálculo actuarial, en dichos asuntos lo procedente es que la entidad realizara el cálculo conforme al título, por lo que en tales casos se ordena el mandamiento de pago por las sumas resultantes con ocasión de dicha orden. Sin embargo, en este caso, la sentencia base de ejecución ordena que el descuento se realice por cálculo actuarial, y en ese orden, solo deberá establecerse si la entidad así lo realizó. Al efecto, se tiene que mediante Resolución Nº 046754 del 13 de diciembre de 2017, la UGPP señala que conforme a lo establecido en las sentencias y línea jurisprudencial de las altas corporaciones judiciales (Consejo de Estado y Corte Constitucional) la metodología actuarial es la que garantiza la sostenibilidad financiera del sistema pensional, y que resulta ser el mecanismo adecuado para calcular el capital necesario para el pago de estas pensiones, " fórmula aportada por el ministerio de hacienda y crédito público para realizar el cálculo de los valores adeudados por concepto de aportes pensionales sobre los que no se hicieron

cotizaciones o se hicieron por valores inferiores". Revisada la citada resolución se observa que el fondo pensional aplicó el descuento conforme se ordenó en el título, sin que exista mérito para aplicar formula de IPC o con los parámetros conforme la ley para cada periodo, pues el fallo ordenó que era cálculo actuarial y en ese sentido se debe acudir a lo que establece el título. Así las cosas, al verificar que el cumplimiento de la obligación impuesta en la sentencia declarativa se realizó cabalmente por la entidad ejecutada, resulta improcedente librar orden de pago pues la ejecutada se ciñe a aplicar la fórmula del cálculo actuarial conforme lo dispuso la sentencia base del título ejecutivo, y tampoco se encuentra que el recurrente alegue que ese cálculo actuarial esté mal sino lo pretendido es que se liquide de forma distinta a la ordenada en la sentencia declarativa. Por último, al considerar el ejecutante que en su caso los descuentos de los aportes sobre los factores debieron hacerse conforme al IPC o conforme las normas vigentes para cada periodo, debió cuestionar este aspecto dentro del proceso declarativo de nulidad y restablecimiento del derecho, pues al proceso ejecutivo no es la instancia para discutir lo que ya quedó establecido.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 2

Tunja, 28 de julio de 2021

Medio de control	:	**Ejecutivo**
Demandante	:	**Ramón Guillermo Ibagué Uneme**
Demandado	:	**Unidad de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales UGPP**
Expediente	:	**15001-33-33-011-2018-00122-01**

Magistrado Ponente: **Luis Ernesto Arciniegas Triana**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto en término por la parte ejecutante, en contra d**el auto del 22 de septiembre de 2020** proferido por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante el cual **se abstuvo** de librar el mandamiento de pago dentro del medio de control de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Pretende la actora a través de apoderado, se libre mandamiento ejecutivo de pago por el valor de **$28.522.749** por concepto de la diferencia de las sumas descontadas por aportes no cotizados y ordenados dentro de la sentencia del 27 de junio de 2014 proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Tunja.

Igualmente pide se haga el cálculo de manera correcta sobre la porción que corresponde a **pensión del 5% de aportes,** y por los intereses moratorios de los dineros por concepto de la diferencia de las sumas descontadas por aportes no cotizados y ordenados en el título que se ejecuta.

Sostiene que, mediante sentencia del **27 de junio de 2014** proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Tunja, modificada mediante sentencia del **20 de agosto de 2015** por el Despacho Nº 6 de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá, se ordenó reliquidar la pensión del señor **Ramon Ibagué** con el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios.

Que la sentencia judicial ordenó a la UGPP realizar los descuentos de los aportes correspondientes a los factores salariales que se incluyeron y no se aportaron, sin tener en sustento probatorio en el plenario en el que obren planillas de cotizaciones correspondientes a dichos factores por la vida laboral del ejecutante.

Que en la parte motiva del fallo del tribunal se ordenó modificar la sentencia de primera instancia en el sentido de los factores salariales que se debían reliquidar, y con respecto al descuento de los aportes de ley correspondientes a los factores salariales incluidos, debía tenerse en cuenta la sentencia del Consejo de Estado del 9 de abril de 2014.

Que la entidad ejecutada debió hacer un cálculo de manera correcta sobre la proporción que corresponde a pensión del cinco por ciento (5%) de aportes que estimaba la ley 4ª de 1966, y Leyes 33 y 62 de 1985, y de ese porcentaje determinar el monto que le correspondía cotizar al actor, por concepto de aportes a pensión.

Refiere que las normas aplicables en el caso de los aportes en la vida laboral del ejecutante son las vigentes para el periodo **5 de agosto de 1976** hasta el **31 de diciembre de 1999.**

Finalmente, arguye que el 100% del descuento por aportes actualizado al 15 de septiembre de 2015 -ejecutoria del fallo-, arroja la suma de $15.553.287 de los cuales el 25% corresponde deducir al trabajador, esto es, la suma de $3.888.321

2. Trámite procesal

Presentada la demanda correspondió su conocimiento por reparto al Juzgado Once Administrativo de Tunja, despacho que mediante auto del 11 de octubre de 2018 resolvió requerir a la parte ejecutante para que informara si las pretensiones persiguen únicamente la ejecución de la sentencia en los términos señalados en ella, y si la obligación incumplida corresponde a capital adeudado por concepto de mayores valores descontados, o si, en razón de la petición elevada el 28 de julio de 2017 en la cual solicitó a la ejecutada que los descuentos los efectuara por periodos distintos a los establecidos en el titulo ejecutivo juntos con los actos derivados de esa petición, lo que pretende es la declaratoria de nulidad de los mismos y el consecuente restablecimiento.

Ante el requerimiento, la parte ejecutante aduce que lo pretendido es librar mandamiento de pago por concepto de la diferencia de las sumas descontadas por aportes no cotizados y ordenados en el título.

Posteriormente, en auto del 20 de junio de 2019 el a quo resolvió requerir a la ejecutada el envío de documentación e información respecto la liquidación de los descuentos por aportes sobre factores no cotizados.

3. La providencia impugnada

Mediante providencia del 22 de septiembre de 2020, el juez de la instancia resuelve negar el mandamiento de pago de conformidad con las siguientes consideraciones:

Que cuando el título ejecutivo es una sentencia judicial se deben observar las reglas fijadas en el artículo **114 del CGP**, es decir, que se aporte la copia de la sentencia base del título junto con la constancia de ejecutoria; los cuales se allegaron al sub lite.

En cuanto a la claridad del título indica que el sujeto activo es el señor Ramon Guillermo Ibagué, el sujeto pasivo la UGPP, el vínculo jurídico las sentencias del 27 de junio de 2014 y 20 de agosto de 2015, que el objeto comprende dos conceptos, uno, el capital por concepto de la diferencia de las sumas descontadas por aportes no cotizados, y dos, los intereses moratorios.

En cuanto a lo expresa y exigible de la obligación señala que lo pretendido por el accionante es que el descuento de los aportes sobre los nuevos factores debió hacerse teniendo en cuenta la fórmula R=RH Índice Final/ Índice Inicial, y no el cálculo actuarial ordenado en la sentencia de segunda instancia, como lo hizo la entidad ejecutada.

Citó providencia de este tribunal respecto a la utilización del cálculo actuarial en reliquidaciones pensionales con la inclusión de nuevos factores salariales y resaltó que cuando se trata de reliquidaciones pensionales con la inclusión de nuevos factores, es procedente que la entidad ejecutada de aplicación al cálculo actuarial a efectos de determinar el porcentaje a deducir por los

aportes no efectuados, esto con el fin de garantizar la sostenibilidad del sistema.

Hace referencia las decisiones de primera y segunda instancia con las cuales se derivó el título ejecutivo, y resalta que la sentencia de segunda instancia ordenó a la entidad demandada U.G.P.P., que, para efectos de llevar a cabo los descuentos sobre los aportes de ley de la reliquidación pensional del actor, tuviera en cuenta las directrices señaladas en la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 9 de abril de 2014.

Dice que, en atención a ello, es clara la orden impartida en el sentido de que la U.G.P.G., para efectos de determinar los valores a retener o deducir sobre los que no se cotizó y que se tienen en cuenta para reliquidar la pensión del demandante deben ser actualizados a valor presente a través del ejercicio que se realice por un cálculo actuarial.

Que, en cumplimiento a esa orden la UGPP profirió la Resolución No. RDP 049839 de 30 de diciembre de 2016 en la que ordenó el descuento de las mesadas atrasadas al ejecutante en la suma de $1,498,122.00, por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados, decisión que fue objeto de modificación mediante Resolución No. RDP 008908 de 07 de marzo de 2017, porque no se liquidó la devolución de aportes de conformidad con los parámetros dados por el fallador, por lo que modificó la parte motiva y dio aplicación a la fórmula aportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar el cálculo de los valores adeudados por concepto de aportes pensionales sobre los que no se hicieron cotizaciones.

Así mismo, señala que en respuesta a la petición del 28 de julio de 2017 la UGPP señaló que para efectos de determinar los valores adeudados por conceptos de aportes pensionales sobre los que no se hicieron los respectivos descuentos de ley, se tuvo en cuenta la fórmula aportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar el cálculo actuarial.

Finalmente, arguye que la ejecutada dio cumplimiento al fallo proferido por el tribunal, teniendo en cuenta la decisión adoptada por el Consejo de Estado en la sentencia del 9 de abril de 2014 para efectos de determinar los valores adeudados por conceptos de aportes pensionales sobre los que no se hicieron los respectivos descuentos de ley, a través de un cálculo actuarial el cual arrojó como porción correspondiente al empleador la suma de $100.919.474.51 y como porción correspondiente al trabajador la suma de $33.639.824.84.

Concluye que no se encuentran acreditados los requisitos del título valor correspondientes a ser una obligación expresa y exigible, pues la inconformidad del actor resulta de la decisión contenida en la providencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 20 de agosto de 2015, es decir, de la sentencia declarativa la cual ordenó a CAJANAL, hoy UGPP, que sobre los factores incluidos se descontaran los aportes de ley si estos no se hubieran hecho, atendiendo las directrices trazadas por el Consejo de Estado en decisión del 9 de abril de 2014, con la aplicación del cálculo actuarial, y que como quiera que la UGPP dio cumplimiento a la orden dada en la sentencia resulta improcedente lo pretendido y en esa medida negó el mandamiento de pago.

II. RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación contra el auto del 19 de noviembre de 2020, mediante el cual el a quo negó el mandamiento de pago en contra de a UGPP, el que sustentó bajo los siguientes argumentos:

Sostiene que la sentencia base del título condicionaba a la parte demandada, en primer lugar, a determinar cuáles fueron los factores salariales devengados por su mandante, y de estos definir a cuáles no se les había efectuado el debido descuento, situación que desconoció la entidad demandada.

Dice que el titulo no dejó a presunción de la UGPP la falta de pago de aportes por cuanto le corresponde aportar el documento idóneo que demuestre ese hecho, el cual sería expedido por la última entidad en donde laboró el ejecutante según el cual se demostraría que en el periodo del 13 de febrero de 1985 a 31 de marzo de 1994 no se le habían efectuado deducciones en pensión en los términos de las leyes 4º de 1966 y las leyes 33 y 62 de 1985, que eran las normas vigentes para esos periodos.

Refiere que al ente demandado se le condicionó a determinar el periodo laboral de la trabajadora, el cual está comprendido entre 13 de febrero de 1985 a 31 de marzo de 1994, periodo en el cual el ejecutante prestó sus servicios al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.

Sostiene que, para efectos de la liquidación y deducción de aportes, debía ajustarse estrictamente a los parámetros establecidos en la normatividad vigente para cada periodo, y que expresamente ordeno “efectuar los descuentos de ley” así: - para el periodo del 13 de febrero de 1985 a 31 de marzo de 1994, estuvo vigente la Ley 4º de 1966 (Decreto 1045/78), sobre la proporción que corresponde a la pensión del CINCO por ciento (5%)

La fórmula utilizada por la **UGPP** no es el desarrollo de ninguna norma vigente, aparece por mera discrecionalidad de una de las partes en el proceso, y si no tiene respaldo jurídico alguno, puede concluirse que la formula actuarial contenida en el Acta 1362 de 2017 de la Oficina de Conciliación y Defensa Judicial de UGPP, es ilegal, ilegitima y carente de valor probatorio y constituye una autentica vía de hecho y abuso de autoridad. Que la UGPP debió regirse única y exclusivamente a liquidar conforme a lo dicho por las normas mencionadas en líneas anteriores, siendo estas las leyes 4º de 1966 y las leyes 33 y 62 de 1985.

Arguye que las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que emanen de autoridad judicial competente constituyen por sí mismas un título ejecutivo y no requieren, salvo las excepciones de ley, que se fije la condena a través de una suma dineraria específica para que pueda establecerse su valor real o demandarse ejecutivamente, pues la obligatoriedad y el carácter ejecutivo de las decisiones proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo se desprende de su firmeza y que no haya perdido su fuerza ejecutoria, de conformidad a los Artículos 87 y 91 C.P.A.C.A.

Finalmente, indica que queda demostrado que la obligación que se pretende ejecutar si es clara, expresa y actualmente exigible, dado que se podía obtener por el cotejo simple de una documentación aportada con una liquidación de diferencias de mesadas efectuada por la UGPP, y la liquidación de unos aportes plenamente demostrables NO pagados en un periodo certificado por el empleador y conforme al ordenamiento legal vigente, habiéndose explicado cómo se obtenía el monto adeudado.

III. CONSIDERACIONES

1. Procedencia del recurso de apelación y su trámite

De conformidad con lo establecido en el artículo 438 del C.G.P., los recursos procedentes contra el mandamiento de pago, son los siguientes:

> **"ARTÍCULO 438. RECURSOS CONTRA EL MANDAMIENTO EJECUTIVO. <u>El mandamiento ejecutivo no es apelable</u>**; **<u>el auto que lo niegue total o parcialmente</u>** <u>y el que por vía de reposición lo revoque,</u> **<u>lo será en el suspensivo</u>**. Los recursos de reposición contra el mandamiento ejecutivo se tramitarán y resolverán conjuntamente cuando haya sido notificado a todos los ejecutados"
> (Subrayas y negritas de la Sala).

Así las cosas, estamos frente a la apelación del auto que niega el mandamiento

de pago, el cual, a la luz de la norma transcrita es susceptible la alzada, razón por la que se procede a decidir la apelación.

Así mismo, en relación con el trámite del recurso de apelación contra autos, el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 prevé:

> "1. El que rechace la demanda o su reforma, **y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.**
> 2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
> 3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
> 4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.
> 5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.
> 6. El que niegue la intervención de terceros.
> 7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.
> 8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial".

2. Lo que se debate

Corresponde a la Sala en sede de apelación determinar si es acertada la decisión del a quo de negar el mandamiento de pago, para lo cual debe determinar si se deben liquidar los aportes a pensión sobre los factores no cotizados conforme las leyes 4º de 1966 y 33 y 62 de 1985, como lo arguye el ejecutante, o si, por el contrario, le asiste razón al juez de instancia en que no hay obligación pendiente de pago por parte de la UGPP ya que para efectos de determinar los valores a retener o deducir sobre los que no se cotizó, y que se tienen en cuenta para reliquidar la pensión del demandante, se deben actualizar a valor presente a través del ejercicio que se realice por un cálculo actuarial, conforme las directrices señaladas en la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 9 de abril de 2014.

3. La ausencia de una obligación exigible en el caso concreto

El título ejecutivo en materia contencioso administrativa se encuentra determinado en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el cual establece:

> **"ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO.** Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:
>
> 1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.
>
> (…)

Se tiene además que el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, que resulta aplicable por remisión del artículo 299 del CPACA, señala las exigencias de tipo formal y de fondo que debe reunir un documento para que pueda ser calificado como título ejecutivo, estableciendo al respecto:

> "**ARTÍCULO 488. TÍTULOS EJECUTIVOS**. 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 que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.
>
> 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 294."

En la disposición citada se indican los elementos que definen un título ejecutivo, así, se trata de un documento que constituye prueba contra el deudor, en el cual se encuentran contenidas obligaciones claras, expresas y exigibles; que sea un documento contentivo de una obligación clara en cuanto no manifieste interpretaciones confusas, que lo contenga de manera expresa dando a entender que el documento tenga una total alusión a la obligación pertinente, y de una

manera exigible, ya que este documento debe provenir del deudor o de su causante y no estar sujeta la obligación a condición alguna.

De conformidad con el artículo 422 del Código General del Proceso, el título ejecutivo es aquel que contiene una obligación clara, expresa y exigible, proveniente del deudor o de su causante o de una providencia judicial, que constituya plena prueba en contra del obligado, como en efecto, así lo previene el canon antes citado en los siguientes términos:

> **"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".

Así las cosas, es claro que en el presente caso se invoca como de un título ejecutivo el presuntamente contenido en las sentencias del **27 de junio del 2014** y del **30 de abril de 2015** proferidas por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja y este Tribunal**,** mediante la cual se condenó a la ejecutada a reliquidar la pensión del actor.

Lo primero que debe analizar la Sala a efectos de determinar la existencia del título es la orden contenida en las sentencias base de la ejecución, en la medida que la pretensión del ejecutante deviene del aparente descuento excesivo por aportes pensionales a él efectuado.

Al efecto téngase en cuenta que mediante sentencia del **27 de junio de 2014,** el Juzgado Primero Administrativo de Tunja dispuso ordenar a la Caja Nacional de Previsión Social reconocer y pagar al señor Ramon Guillermo la diferencia que resulte en el reajuste anual de la pensión de jubilación; y en lo que tiene que ver con los aportes sobre los factores salariales incluidos dispuso en el numeral

octavo que debía realizar las compensaciones a que haya lugar al momento de pagar el valor correspondiente a la reliquidación.

Esta decisión fue objeto del recurso de apelación, por lo que mediante sentencia del **20 de agosto de 2015** proferida **por el Despacho Nº 6 de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá** se resolvió adicionar al fallo de primera instancia el siguiente inciso:

"*Ordenar a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL E.I.C.E.–EN LIQUIDACIÓN, ahora UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP, que sobre los factores incluidos se descuenten los aportes de Ley si éstos no se hubieren realizado. Al momento de realizar tales descuentos la entidad accionada atenderá las directrices trazadas en la sentencia proferida por el Consejo de Estado de fecha 9 de abril de 2014, expuesta en la parte considerativa de esta providencia". (Resaltos fuera del texto original).*

Lo primero que debe decirse es que se faculta a la accionada a realizar los descuentos por aportes al sistema pensional sobre los factores incluidos en la reliquidación y sobre cuales no se haya cotizado, es decir, **se determina una acreencia a favor de la UGPP.** Así mismo, la orden impartida es que al momento de calcular los descuentos por aportes pensionales sobre factores no cotizados se aplique los lineamentos de la sentencia del Consejo de Estado del 9 de abril de 2014.

Ahora bien, la sentencia que se ejecuta cobró ejecutoria el 15 de septiembre de 2015, y en cumplimiento de esta la UGPP expidió las Resoluciones RDP 049839 del 30 de diciembre de 2016 -mediante la cual se reliquida la pensión de vejez en cumplimiento del fallo-, y la **RDP 008908 del 7 de marzo de 2017** -mediante la cual modifica la resolución 049839 ordenando descontar de las

mesadas atrasadas a que tiene derecho el actor por la suma de $33.639.825 por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados-.

Mediante escrito presentado el 28 de julio de 2017 el actor manifestó inconformidad con el acto administrativo que ordenó el descuento por aportes pensionales y solicitó la liquidación detallada de los mismos. En respuesta a ello, mediante Resolución RDP 035212 del 12 de septiembre de 2017 niega la solicitud de revocar la liquidación de aportes efectuada y mediante Resolución Nº RDP 046754 del 13 de diciembre de 2017 que resuelve el recurso de apelación contra la resolución **035212** indica los parámetros que tuvo en cuenta para la liquidación de aportes y la fórmula aportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar el cálculo actuarial.

El recurrente acusa de irregular las deducciones realizadas por la UGPP por concepto de descuentos de aportes a pensión respecto de los factores salariales sobre los cuales no se cotizó, señalando que la ejecutante no dio cumplimiento cabal a la orden judicial pues dicha entidad no soportó los cuestionados aportes con fundamento en los parámetros establecidos en la normatividad vigente para cada periodo, sino que los mismos estuvieron basados en proyecciones ilegitimas e ilegales sin respaldo alguno.

Que a partir de la vinculación laboral nace para el empleador y el empleado la obligación de aportar al Sistema en los porcentajes establecidos en la ley, así como realizar los respectivos descuentos a que haya lugar, en suma, el reconocimiento de la pensión corresponde y debe guardar proporcionalidad con los aportes efectuados al Sistema en vigencia de la relación laboral y que en aquellos casos en que no fueron efectuadas las respectivas cotizaciones conforme a la Ley, empleador y/o empleado deberán responder por aquellas, tal como acontece en virtud de las órdenes judiciales de reliquidación pensional.

Respecto a la procedencia y aplicación del cálculo actuarial en providencia de este Tribunal[1] se ha señalado que uno de los antecedentes de la aplicación del cálculo actuarial se encuentra en el Decreto 1887 de 1994 que reglamentó el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, en el cual se establecieron los requisitos para acceder a la pensión de vejez en el Régimen de Prima Media y los tiempos de servicios que serían válidos para ello, siempre y cuando los aportes realizados antes de la vigencia de la Ley 100 fueran trasladados por el anterior empleador a la respectiva caja con base en el cálculo actuarial.

Que en el artículo 2 del citado decreto, se señaló que el valor de la reserva actuarial *"será equivalente al valor que se hubiere debido acumular durante el período que el trabajador estuvo prestando servicios al empleador"*, es decir, los aportes con destino a pensión durante el periodo de omisión junto con sus rendimientos.

Dicha figura también ha sido aplicada en diferentes situaciones relacionadas con el reconocimiento y pago de derechos pensionales y las obligaciones por parte del empleador, previstas en los Decretos 1068 de 2015 y 1883 de 2015, entre ellas, las actualizaciones actuariales a cargo de la UGPP en virtud de nuevos reconocimientos o reliquidaciones pensionales que afecten el valor de la mesada pensional de afiliados a CAJANAL y a la UGPP, según lo normado en el artículo 2 del Decreto 3056 de 2013.

Para el caso en estudio, respecto a los lineamientos establecidos en la sentencia del Consejo de Estado del 9 de abril de 2014 con radicado No. 250002325000201000014 -01 (1849 -2013), se estableció a cargo del demandante el pago de las cotizaciones no efectuadas durante toda la vida laboral, con base en la aplicación del cálculo actuarial. Al efecto, se dijo:

> "Se ha establecido entonces, en múltiples pronunciamientos, que la omisión por parte de la administración no impide el reconocimiento de los mencionados

[1] Proceso ejecutivo Nº 15001333301120180021101 del 12 de mayo de 2020

conceptos para efectos pensionales, pues aquellos pueden ser descontados por la entidad cuando se haga el reconocimiento prestacional[2].

Lo anterior debido a que el Acto Legislativo No. 01 de 2005, que modifica el artículo 48 de la Carta Política, dentro de las vías que introdujo para mantener la sostenibilidad financiera del sistema pensional, señaló que "[P]ara la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones".

Por ello, siendo consecuentes con el anterior propósito y teniendo en cuenta que eventualmente, en casos como el *sub examine,* **los aportes sobre la totalidad de los factores que legalmente constituyen factor salarial para efectos pensionales, no se realizaron durante la vida laboral del actor desde el momento de su causación, para esta Sala resulta necesario que los valores a retener y/ o deducir, de aquellos sobre los que no se cotizó y que se tendrán en cuenta para reliquidar la pensión del accionante, sean actualizados a valor presente a través del ejercicio que realice un actuario, de suerte que se tenga una cifra real de lo que le corresponde sufragar al empleador y al actor** (pudiendo repetir contra el primero para obtener su pago y determinando el valor a descontar de la pensión del segundo), de lo contrario se trataría de sumas depreciadas, que en vez de coadyuvar a la sostenibilidad fiscal en materia pensional, ahondarían la problemática.
(…)

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia validando la tesis del Tribunal de primera instancia, pero la adicionará en el sentido de indicar **que la orden de reliquidación proferida por el *a quo*, estará condicionada a la elaboración, por parte de la entidad demandada, de un cálculo actuarial cuya proyección permita tanto el cumplimiento del imperativo consagrado en el Acto Legislativo No. 01 de 2005, que modificó el artículo 48 de la Constitución Política**, como la efectividad del derecho reclamado por el demandante en términos razonables, de conformidad con las pautas establecidas en párrafos anteriores" (Resaltos de la Sala).

Luego, la Sala advierte que conforme a lo dispuesto en la sentencia base de recaudo los descuentos por aportes pensionales objeto de debate **debieron realizarse aplicando el cálculo actuarial.**

---

[2] *V. gr.* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil diez (2010).-Radicación número: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09).Actor: Luis Mario Velandia Demandado: Caja Nacional de Previsión Social. Autoridades Nacionales.
De otra parte, específicamente en lo que concierne a los pensionados que gozan del régimen especial previsto para la Contraloría General de la República, esta Corporación en sentencia del veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013), radicación número: 25000-23-25-000-2009-00515-01(0305-12)dijo: "Finalmente, en cuanto a los aportes, cabe decir, que en virtud de la estipulación final de,l (sic) artículo 1 de la Ley 62 de 1985, la liquidación de la pensión debe estar de acuerdo con los factores que hayan servido de base para calcular los aportes. Regla general a la que están obligados todos los servidores públicos, aún para los empleados de régimen especial como los de la Contraloría General de la República, en el sentido de **pagar los respectivos aportes sobre todos los rubros que según la ley deben constituir factor de liquidación pensional.** Lo anterior significa, que **si no han sido objeto de descuento, ello no da lugar a su exclusión,** sino a que al momento del reconocimiento, la entidad de previsión social efectúe los descuentos pertinentes[11].Tal ha sido la filosofía del Legislador, que actualmente se ha elevado a rango constitucional a través del Acto Legislativo 1 de 2005[12], en el sentido de establecer que para efectos de la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Máxima que implica a partir del año de 2005 que sobre todos los factores que constituyen base para liquidar la pensión deban realizarse los respectivos aportes, **en aras de garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional**." (Subrayado fuera de texto.)

Ahora, adicional a lo anterior el parágrafo adicionado por el artículo 40 del Decreto Ley 2106 de 2019 al artículo 17 de la Ley 100 de 1993, establece que los cobros que deban realizarse en materia de reliquidación pensional como consecuencia de una sentencia judicial deberán efectuarse con base en la **metodología actuarial** que se establezca para el efecto por parte del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

En consecuencia, en el presente caso el título ejecutivo estableció que al momento de realizar los descuentos se debía atender las directrices trazadas en la sentencia proferida por el Consejo de Estado de fecha 9 de abril de 2014, es decir, que la orden impartida en el título consistió en calcular los descuentos por aportes pensionales sobre factores no cotizados conforme al cálculo actuarial.

Ha de advertir la Sala que hay casos en los que el título ejecutivo ordena efectuar los descuentos de esos aportes conforme al IPC, pero el fondo pensional lo hace por cálculo actuarial, en dichos asuntos lo procedente es que la entidad realizara el cálculo conforme al título, por lo que en tales casos se ordena el mandamiento de pago por las sumas resultantes con ocasión de dicha orden. Sin embargo, en este caso, la sentencia base de ejecución ordena que el descuento se realice por cálculo actuarial, y en ese orden, solo deberá establecerse si la entidad así lo realizó.

Al efecto, se tiene que mediante Resolución Nº 046754 del 13 de diciembre de 2017, la UGPP señala que conforme a lo establecido en las sentencias y línea jurisprudencial de las altas corporaciones judiciales (Consejo de Estado y Corte Constitucional) **la metodología actuarial es la que garantiza la sostenibilidad financiera del sistema pensional,** y que resulta ser el mecanismo adecuado para calcular el capital necesario para el pago de estas pensiones, *" fórmula aportada por el ministerio de hacienda y crédito público para realizar el cálculo de los valores adeudados por concepto de aportes*

pensionales sobre los que no se hicieron cotizaciones o se hicieron por valores inferiores".

Revisada la citada resolución se observa que el fondo pensional aplicó el descuento conforme se ordenó en el título, sin que exista merito para aplicar formula de IPC o con los parámetros conforme la ley para cada periodo, pues el fallo ordenó que era cálculo actuarial y en ese sentido se debe acudir a lo que establece el título.

Así las cosas, al verificar que el cumplimiento de la obligación impuesta en la sentencia declarativa se realizó cabalmente por la entidad ejecutada, resulta improcedente librar orden de pago pues la ejecutada se ciñe a aplicar la formula del cálculo actuarial conforme lo dispuso la sentencia base del título ejecutivo, y tampoco se encuentra que el recurrente alegue que ese cálculo actuarial esté mal sino lo pretendido es que se liquide de forma distinta a la ordenada en la sentencia declarativa.

Por último, al considerar el ejecutante que en su caso los descuentos de los aportes sobre los factores debieron hacerse conforme al IPC o conforme las normas vigentes para cada periodo, **debió cuestionar este aspecto dentro del proceso declarativo de nulidad y restablecimiento del derecho**, pues al proceso ejecutivo no es la instancia para discutir lo que ya quedó establecido y que hoy conforma el título ejecutivo, de ahí que solo dentro del proceso ejecutivo corresponda cumplir con lo ya establecido.

Conforme lo expuesto, corresponde a esta Sala confirmar la providencia del 22 de septiembre de 2020 proferida por el Juzgado Once Administrativo Oral de Tunja, conforme se expuso.

4. Costas

En tanto el auto que libró el mandamiento de pago no ha sido notificado a la ejecutada, no existe parte contraria en favor de quien puedan tasarse costas en esta instancia.

Por lo anteriormente expuesto la Sala de Decisión Virtual Nº 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

RESUELVE:

PRIMERO: **CONFIRMAR** el auto proferido el 22 de septiembre de 2020 por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

TERCERO: En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión virtual de la fecha.

Notifíquese y cúmplase**.**

LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

FABIO IVÁN AFANDOR GARCÍA

Magistrado (E Despacho Nº 6)

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado