

República de Colombia  
Rama Judicial



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Santiago de Cali, enero treinta y uno (31) de dos mil veinte (2020).

Auto Interlocutorio No. 25

RADICACION: 76001-33-33-003-2018-00274-01  
M. CONTROL: EJECUTIVO  
DEMANDANTE: GLORIA ESPERANZA FLOREZ BUENO  
DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -  
COLPENSIONES  
TEMA: NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO- INTERPRETACIÓN  
TÍTULO TOPE 25 SALARIOS MÍNIMOS  
DECISIÓN: CONFIRMA AUTO QUE NIEGA

MAGISTRADO PONENTE: EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

### I. OBJETO DE LA DECISION

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto interlocutorio No. 161 de febrero 22 del 2019, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cali, por medio del cual se abstuvo de librar mandamiento de pago contra la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

### II. ANTECEDENTES

La señora GLORIA ESPERANZA FLOREZ BUENO presentó demanda ejecutiva contra COLPENSIONES, a fin de que se libraré mandamiento de pago en su contra por las sumas de ciento cincuenta y cuatro millones ochocientos ochenta y cuatro mil ochocientos sesenta y un pesos (\$154'884.861), por concepto de la diferencia de las mesadas pensionales y la mesada adicional de diciembre, desde el 1 de septiembre de 2016 hasta el 31 de octubre de 2018, y las que se causen de ahí en adelante; y cuatro millones seiscientos cincuenta y siete mil seiscientos sesenta y un pesos con sesenta y nueve centavos (\$4'657.661,69), como indexación de las diferencias de las mesadas pensionales, más los interés moratorios que se causen desde la ejecutoria de la sentencia hasta cuando se produzca el pago de lo demandado en el presente proceso ejecutivo, representada en la sentencia judicial No. 153 del 27 de junio de 2017, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, que revocó la

sentencia No. 10 del 29 de febrero de 2016 del Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cali.

Como argumento de su demanda, la parte actora indica que no se tuvo en cuenta la totalidad de los factores salariales para la reliquidación de su pensión, y que a la fecha la entidad no ha dado cumplimiento total a lo ordenado, aduciendo que erró en los topes de los 25 salarios mínimos, cuando el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en la sentencia no lo dispuso así.

### **III. LA PROVIDENCIA RECURRIDA (Fis. 43-46)**

Mediante auto interlocutorio No. 161 de febrero 22 del 2018, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito judicial de Cali, se se abstuvo de librar mandamiento de pago aduciendo los siguientes argumentos:

*"(...) No desconoce esta agencia, que el único desacuerdo de la parte ejecutante con la liquidación efectuada radica que, a su juicio, pese a haber la entidad realizado los ajustes ordenados en la sentencia, no tuvo en cuenta la totalidad de los factores y erró al aplicar el tope de los 25 salarios mínimos cuando el H. Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca no lo dispuso así en la sentencia.*

*En suma, considera que la parte ejecutante que el reajuste realizado a la pensión de la demandante debe efectuarse sin el límite de los 25 salarios mínimos que impuso la entidad en la citada Resolución.*

*Tal y como se expuso en las líneas precedentes, el título ejecutivo tiene que contener una obligación nítida del crédito-deuda, la cual tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a elucubraciones o suposiciones, por ende, del título proferido por el H. Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, no es posible deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta, como es el caso de autos, en el que la parte ejecutante quiere hacer derivar de la sentencia una orden que no se impartió a la entidad condenada, en el sentido de reliquidar la pensión de la demandante, sin atender el tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, tal y como aquí se pretende.*

*También se dejó sentado en antecedencia que si el documento contentivo de la obligación (sentencia) o de los aportados como integrantes del título ejecutivo complejo, no surge evidente y diáfano para el Juez que estos reúnen los requisitos formales y materiales propios del título ejecutivo, o cuando exista duda respecto de la procedencia de la ejecución, se deberá negar el*

mandamiento de pago, por cuanto la naturaleza de la pretensión ejecutiva parte de la certeza e indiscutibilidad de la obligación, a contrario sensu de lo que acontece en el sub examine, donde precisamente se debate que la entidad ejecutada haya dado aplicación al tope de los 25 salarios mínimos para liquidar la mesada, encontrando que la sentencia en este aspecto nada dijo sobre la procedencia o no de limitarla al tope antes dicho, dejando en duda en este aspecto, el cual no es posible dilucidar por tratarse de un proceso de ejecución, en donde precisamente se parte de la literalidad del título ejecutivo, por tanto, no hay lugar a hacer elucubraciones de si asiste razón a la ejecutante para sostener que su mesada no puede ser objeto de tal limitación."(...)

#### **IV. EL RECURSO DE APELACIÓN (Fis. 48-54)**

La parte demandante inconforme con la decisión interpuso recurso de apelación, manifestando lo siguiente:

"...convengo en indicar que la sentencia C-258 de 2013, aunque no aplicable en este caso por expresa decisión del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, es la que determina que las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con el régimen especial consagrado en la ley 4 de 1992, sometida a su examen constitucional, no podrán superar los 25 salarios mínimos legales vigentes a partir de julio de 2013.

Ello, para resaltar que los topes no son predicadores de las pensiones reconocidas al amparo de regímenes especiales para la rama judicial o el ministerio público, contemplados en el decreto 546 de 1971, como es el caso de la DRA GLORIA ESPERANZA FLOREZ BUENO; sino para los Congresistas y Magistrados de Altas Cortes, previstas en la Ley 4 de 1992.

Por ello, es un desafuero considerar que no es expresa la obligación que emerge contra Colpensiones, por no contener la sentencia título judicial, orden de liquidar o no con la limitación por el tope de los 25 salarios mínimos legales

(...) la sentencia judicial contentiva del título Base de la ejecución, es clara, expresa y exigible, pues se contrae a una orden para Colpensiones, de liquidar la pensión de vejez de la Dra. Gloria Esperanza Flórez Bueno, conforme al decreto 546 de 1971, que establece su monto en el 75% de la remuneración más alta devengada en el último año de servicio, el cual por la inescindibilidad de la norma y la transición de la que es beneficiaria debe aplicarse en su integridad, es decir sin consideración alguna sobre el tope de los 25 salarios mínimos legales previstos en la sentencia C-258 de 2013, para el régimen

*especial de los congresistas y magistrados de altas cortes que, dicho sea de paso, no se aplicó al caso del ejecutante, según concreta consideración vertida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en la sentencia # 153 del 27 de junio de 2017, con la que se revocó la proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cali, habida cuenta que su estatus pensional y la demanda se produjo antes de dicho precedente constitucional.*

*Prender, cómo lo argumenta el juzgado que, en aras de ser expresa la obligación, debió determinarse si se reliquida la pensión de vejez a la ejecutante, con o sin el tope de 25 salarios mínimos legales, no sólo desborda los límites del decreto 546 de 1971, sino la elucubración que debe realizar el operador jurídico cuando soluciona el caso a la luz de esta norma y, de paso, da al traste con la ejecución en caso del no cumplimiento en debida forma por parte de Colpensiones, en tanto para satisfacer la duda que pregona el juzgado no existe proceso que tienda a despejarla, máxime cuando ha sido tortuoso y dispendioso para la ejecutante la reclamación y el reconocimiento de su pensión que se remonta al año 2013 (...)"*

## **V. CONSIDERACIONES**

### **5.1. PROBLEMA JURÍDICO**

El asunto que se discute se contrae a establecer si, se debe librar mandamiento de pago contra la Administradora Colombiana de Pensiones.

### **5.2. DEL FONDO DEL ASUNTO**

La parte demandante, a través del proceso ejecutivo acciona a la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES, para que se libere mandamiento de pago contra esta, alegando que la misma no dio cumplimiento de manera integral a lo ordenado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle en la sentencia judicial de segunda instancia No. 153 del 27 de junio de 2017, dado que en el acto administrativo de ejecución limitó la reliquidación de la mesada pensional al tope de 25 salarios mínimos, cuando en el fallo de la Corporación no se hizo pronunciamiento alguno sobre tal asunto.

Por su parte, la Juez Tercera Administrativa del Circuito Judicial de Cali determinó no librar mandamiento de pago contra Colpensiones, bajo el entendido que existe duda respecto de la procedencia de la ejecución por no existir certeza de la obligación, puesto que se debate el asunto de la aplicación del tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes para liquidar la mesada pensional.

Entrando a estudiar la situación concreta, la Sala advierte que, según lo

dispone el artículo 422 del CGP, constituyen título ejecutivo "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".

En ese sentido, la expresividad y claridad de la obligación implican que el Juez, al momento de decidir si libra o no el mandamiento de pago, se ciña al contenido del título de recaudo, de forma que sólo adelante la ejecución por las sumas que emanen de aquel. Es por esa razón que el artículo 430 del CGP<sup>1</sup> prevé la posibilidad de que el operador judicial efectúe un control de legalidad desde el inicio del procedimiento, ya que la mera indicación en la demanda de una suma por la que se ejecuta a la contraparte no implica que el Juez se encuentre atado a ella.

Revisado el plenario se encuentra que la orden contenida en la sentencia proferida por este Tribunal No. 153 del 27 de junio de 2017, que revocó el fallo No. 10 del 29 de febrero de 2016 del Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cali y que se pretende ejecutar, dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

"(...) **SEGUNDO: DECLÁRASE** la nulidad parcial de la Resolución: (i) GNR 302075 de noviembre 13 de 2013, por la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de vejez, (ii) la nulidad del acto ficto o presunto de carácter negativo originado del silencio administrativo de la entidad frente a la petición radicada el 24 de diciembre de 2013.

**TERCERO: ORDÉNASE** a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES reconocer y pagar la pensión de jubilación de la demandante GLORIA ESPEREANZA FLOREZ DUQUE, en los términos del Decreto 546 de 1971, es decir, con base en el 75% del promedio del salario del último año de servicios (1 de noviembre de 2012-1 de noviembre de 2013) tomando como factores salariales el sueldo básico, gastos de representación, prima especial de servicio, bonificación por compensación y la 1/12 de la bonificación por servicios prestados, 1/12 de la prima de navidad, 1/12 de la prima de vacaciones y 1/6 de la bonificación servicios, a partir de que se acredite su desvinculación del servicio público.

**CUARTO:** Se autoriza a la Administradora Colombiana de

<sup>1</sup> Art. 430. Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquél considere legal.

*Pensiones – COLPENSIONES- para que realice las deducciones legales sobre los factores salariales a los cuales no se haya cotizado al sistema de pensiones. (...)"*

En virtud de ello, la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones, mediante Resolución No, 2018-8686481-10-2018-2 SUB 231070 de 31 de agosto de 2018, procedió a dar cumplimiento al fallo reliquidando la pensión en los términos ordenados, aplicando además como tope pensional 25 salarios mínimos.<sup>2</sup>

En ese orden, si bien de la parte resolutive de la sentencia transcrita no se vislumbra que se hubiese señalado expresamente aplicar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes para reliquidar la mesada pensional, la Sala observa que en la parte considerativa de la sentencia a ejecutar, acápite "4.2 Mantenimiento del régimen de transición.", se hizo referencia como una de las normas que regulan el caso de estudio, al artículo 1º del Acto legislativo No. 1 de 2005, modificadorio del artículo 48 de la Carta Política, cuyo parágrafo 1º dispuso: **"A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública."**

Sumado a ello, sobre los actos administrativos de ejecución derivados de la sentencia C-258 de 2013, la Sala Plena de la Corte Constitucional en sentencia de unificación SU-575 de 2019, reiteró la regla contenida en la sentencia T-320 de 2015 mediante la cual se determinó que "en aquellos casos en los que la mesada pensional supere tal tope y fue obtenida en acatamiento de la ley, se debe ajustar, de manera automática, sin que se haga necesario iniciar un proceso de reliquidación como quiera que es un mandato constitucional de obligatorio acatamiento.", y que dichos actos se circunscriben simplemente a ejecutar la determinación del órgano de cierre constitucional por medio de una sentencia con efectos erga omnes, mediante la cual dio cumplimiento a la Constitución y al Acto Legislativo 01 de 2005.

Así las cosas, conforme al contenido de la sentencia proferida dentro del proceso ordinario que hoy se pretende ejecutar, es posible concluir que, aunque la demandante encuentra regulada su situación por el Decreto 546 de 1971, por mandato constitucional para la reliquidación pensional también se aplican los condicionamientos a los que hace referencia el Acto Legislativo 1 de 2005, donde se establece taxativamente el tope pensional de 25 salarios mínimos, en aras de la salvaguarda de la sostenibilidad del sistema pensional.

Además de lo expuesto, si en gracia de discusión se coligiera que en el fallo de la Corporación no se hizo pronunciamiento sobre la aplicación del tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes para reliquidar la mesada pensional de la actora, y que la entidad al expedir

---

<sup>2</sup> Fls. 7-15

el acto administrativo de cumplimiento de la orden judicial se aparta del verdadero alcance de la decisión, agregando o suprimiendo algo, este pronunciamiento de la administración se constituye en una nueva decisión que podría ser controvertible ante la jurisdicción a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que su análisis desnaturaliza la esencia del proceso ejecutivo. Al respecto se precisó por el Consejo de Estado<sup>3</sup>:

*"Sobre lo anterior, es pertinente señalar que en lo que respecta a los actos de ejecución, entendidos como aquellos actos administrativos que se limitan a darle cumplimiento a lo ordenado en una sentencia judicial<sup>4</sup>, la jurisprudencia ha señalado que estos en principio no son susceptibles de control judicial a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; sin embargo, cuando éstos distan de lo ordenado mediante la providencia respectiva o se les da un alcance diferente; en tal evento, se crea, modifica o extingue una situación jurídica y por tanto se trata de un verdadero acto administrativo que es susceptible de control ante esta jurisdicción por vía del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Ahora, por construcción jurisprudencial<sup>5</sup> se ha dicho que es procedente el estudio de los actos de ejecución de sentencias de forma excepcional cuando i) la decisión de la administración va más allá de lo ordenado por el juez, y ii) crea, modifica o extingue una determinada relación jurídica entre el Estado y el particular que no fue objeto de debate judicial.*

*En relación a esta última consideración a través de auto de 26 de octubre de 2017<sup>6</sup>, esta Sección indicó:*

*«[...] La jurisprudencia ha señalado reiteradamente que el acto de ejecución carece de control por vía de acción, lo cual se adecúa a la definición ya expuesta, y así mismo a su tratamiento procesal dentro del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuyas reglas adjetivas impiden que este tipo de decisiones sean susceptibles de discusión gubernativa<sup>7</sup>.*

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A" - Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ - Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018). - Radicación número: 76001-23-33-000-2013-01144-01(3465-17)

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00644-01.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia T- 923 DE 7 de diciembre de 2011, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección "A". Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón. Bogotá D.C., marzo seis (06) del año dos mil catorce (2014)

Radicación número: 410012333000201200103-01. Número Interno: 3986-2013. Actor: Universidad Surcolombiana.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, CP Sandra Lisset Ibarra Vélez, radicado 05001-23-33-000-2014-00651-01(3529-15).

<sup>7</sup> Artículo 75 Ley 1437 de 2011.

Bajo este entendido, el acto de ejecución no es pasible por regla general de control jurisdiccional. Sin embargo, esta Corporación ha admitido que si el acto de ejecución excede, parcial o totalmente lo dispuesto en la sentencia o en otro acto administrativo que se pretende ejecutar - en otras palabras, si contempla aspectos nuevos de la decisión a ejecutar -, es procedente ejercer el medio de control de nulidad y de restablecimiento, al haberse creado, modificado o extinguido una situación jurídica diferente y, por ende, al haberse generado un verdadero acto administrativo susceptible del control de legalidad<sup>8</sup>.

Entonces, si bien los actos administrativos de ejecución no son demandables por regla general, si la administración al proferirlo se aparta del verdadero alcance de la decisión, agregando o suprimiendo algo, resulta incuestionable que el acto no es de simple ejecución como quiera que nace a la vida jurídica una nueva decisión de la administración que sería controvertible ante la jurisdicción [...]». (Subraya la Sala)".

En ese orden, esta Corporación considera que como lo dispuso el a-quo, no se está frente a una obligación clara, expresa y exigible, de tal manera que le asiste razón al fallador al negarse a librar el mandamiento de pago deprecado, dando lugar en consecuencia a confirmar el auto No. 161 del 22 de febrero de 2019 proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Santiago de Cali.

## VI. COSTAS.

En consideración al contenido del artículo 244 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que establece que el recurso de apelación contra autos se decide de plano por el superior, este Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte recurrente, en cuanto no hubo actividad procesal en la instancia.

## VII. CONCLUSIÓN.

De acuerdo con lo expuesto, librar mandamiento de pago, con los argumentos de la parte demandante, no tienen vocación de prosperar y por ello se confirmará la decisión judicial de primera instancia.

## VIII. DECISIÓN

---

<sup>8</sup> Al respecto ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Ligia López Díaz, providencia del 30 de marzo de 2006, radicación número: 25000-23-27-000-2005-01131-01(15734); providencia de fecha 6 de agosto de 2015, radicación número: 41001-23-33-000-2012-00137-01(4594-13), actor: Universidad Surcolombiana, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez; Auto de 11 de mayo de 2017, radicación número 05001-23-33-000-2016-00043-01(4495-16), demandante: Arturo Tabares Mora, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.



En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

**RESUELVE:**

1. CONFIRMAR el auto interlocutorio No. 161 del 22 de febrero de 2019 proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Santiago de Cali.
2. SIN costas en la instancia.
3. EN FIRME el presente proveído, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen.

Notifíquese y Cúmplase

Providencia discutida y aprobada en Sala de decisión de la fecha. Acta No. \_\_\_\_

Los Magistrados,

  
EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

  
OSCAR SILVIO NARVAEZ-DAZA

  
OMAR EDGAR BORJA SOTO