



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., seis (6) de junio de dos mil diecinueve (2019).

Expediente: 11001-33-42-048-2016-00009-01
N.º Interno: 2914-2018
Medio de control: Ejecutivo
Demandante: Vicente Vega Suarez
Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones-
Colpensiones.
Asunto: Auto avoca conocimiento para fines de unificación.

I. ASUNTO

La Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, como tribunal supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo¹, con fundamento en los artículos 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 14 del Reglamento del Consejo de Estado², estudia si es procedente avocar el conocimiento del proceso de la referencia, con la finalidad de proferir sentencia de unificación jurisprudencial. Lo anterior, atendiendo a la petición de sentar jurisprudencia presentada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección F³.

II. ANTECEDENTES

2.1). Medio de control de nulidad de nulidad y restablecimiento del derecho

¹ Numeral 1 del artículo 237 de la Constitución Política.

² Artículo 14. Otros asuntos asignados a las Secciones según su especialidad. Cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, también tendrá competencia para: 1. Tramitar y decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. 2. Dictar las sentencias de unificación jurisprudencia por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. Las Secciones podrán asumir conocimiento a solicitud de parte, de oficio, por petición del Ministerio Público o por remisión de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos.[...]. Acuerdo 080 de 2019.

³ Visible a ff., 199-207.



Expediente: 110013342-048-2016-00009-01
Demandante: Vicente Vega Suarez
Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

El señor Vicente Vega Suárez prestó sus servicios al departamento administrativo de bienestar social de la alcaldía mayor del distrito de Bogotá.

Para el momento de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, tenía 40 años de edad y más de 15 años de servicio.

El Instituto de Seguros Sociales- seccional Cundinamarca- mediante la Resolución núm. 014413 del 27 de mayo de 1997 le reconoció bajo el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, una pensión de vejez en cuantía de cuatrocientos cincuenta y tres mil seiscientos setenta y dos pesos M/CTE (\$453.672.00).

Para determinar el monto de dicha prestación, si bien se tuvo en cuenta, la edad, tiempo de servicios y monto aplicable en el régimen anterior al sistema general de pensiones, no se reconoció «el 75% de la asignación mensual más alta devengada durante el último año de servicios promediada con todos los factores de salario percibidos».

El Instituto de Seguros Sociales, mediante las Resoluciones núm. 01140 del 28 de enero de 2002, 001466 del 29 de noviembre de 2002 y 011531 del 4 de abril de 2011, negó la solicitud de reliquidación pensional «con la inclusión de los factores salariales acreditados durante el año inmediatamente anterior a la causación del derecho» presentada por el demandante.

El señor Vicente Vega Suarez, radicó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a fin de que se declarara la nulidad de las precitadas resoluciones, junto con la núm. 014413 del 27 de mayo de 1997 mediante la cual se le reconoció el derecho a la pensión de jubilación, para en su lugar, emitir un nuevo acto con la inclusión de todos los factores salariales.

- **Sentencia de primera instancia**

El juzgado cuarto administrativo de descongestión del circuito judicial de Bogotá, mediante sentencia de 17 de septiembre de 2012, accedió a las pretensiones de la demanda y emitió las siguientes órdenes:

«**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de la resolución No. 014143 del 18 de noviembre de 1998, mediante la cual se le reconoció la pensión de vejez al actor, en cuanto no incluyó la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicio; así mismo la nulidad de la Resolución N° 01140 del 28 de enero de 2002 y N° 001466 del 29 de noviembre de 2002, mediante las cuales al desatar los recursos de reposición y apelación confirmó en todas sus partes la Resolución No.



Expediente: 110013342-048-2016-00009-01

Demandante: Vicente Vega Suarez

Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

014413, y la nulidad de la Resolución 011531 del 4 de abril de 2011, por cuanto al resolver un recurso denominado revisión para reiterar la solicitud de reliquidación de la pensión del señor Vicente Vega Suarez [...], le negó la inclusión en ella, de la totalidad de los factores salariales acreditados durante el año inmediatamente anterior de la causación del derecho».

SEGUNDO: ORDENAR al Instituto del Seguro Social, que a título de restablecimiento del derecho, efectúe una nueva liquidación de la pensión otorgada al señor señor (sic) Vicente Vega Suarez [...], a partir del 27 de mayo de 1997, tomando el 75% de la asignación del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio, incluyendo para determinar la nueva liquidación, la totalidad de los factores de conformidad con la certificación visible a folio 24 del expediente, sumas que deben ser debidamente indexadas, incluyendo así mismo, los reajustes de la ley efectuados a partir del 1 de julio de 1997.

TERCERO: DECLARAR probada la excepción de prescripción de las mesadas pensionales causadas con anterioridad al 29 de junio de 2007.

CUARTO: El Instituto del Seguro Social deberá pagar la diferencia que resulte de la reliquidación realizada conforme lo ordenado, y siguiendo la fórmula indicada en la parte motiva de esta providencia, y las sumas canceladas por el mismo concepto, en los términos del artículo 178 del C.C.A.

QUINTO: En caso de no haberse pagado la totalidad de los aportes de la ley, el instituto del Seguro Social, deberá efectuar los descuentos correspondientes por razón de los aportes no efectuados debidamente indexados al momento de pagar las mesadas correspondientes.

SEXTO: Sin lugar a condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandante, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SÉPTIMO: La entidad demandada deberá dar cumplimiento a la sentencia y reconocer intereses en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

[...]»

- **Sentencia de segunda instancia**

La sección segunda subsección F del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en descongestión, a través de la sentencia emitida el 11 de abril de 2014, confirmó parcialmente la decisión *ut supra*, y en la parte resolutive, indicó expresamente lo siguiente:



«1°.- Confírmase parcialmente la sentencia del diecisiete (17) de septiembre de dos mil doce (2012), proferida por el Juzgado Cuarto (4°) Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, que accedió a las pretensiones de la demanda, dentro del proceso promovido por **VICENTE VEGA SUAREZ** contra **EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES**.

2°.- Modifícase la providencia impugnada, en el sentido de indicar que los factores que deben ser tenidos en cuenta para efectos de la reliquidación pensional del señor **VICENTE VEGA SUAREZ**, deberán ser la asignación básica, remuneración por trabajo dominical, remuneración por horas extras o jornada nocturna, prima de antigüedad, prima de alimentación, transporte y las doceavas parte de las primas de vacaciones, semestral y navidad.

3°.- Adicionase la providencia impugnada, en el sentido de indicar que el actor podrá solicitar la devolución de los aportes de carácter privado que no fueron tenidos en cuenta para efectos de reconocimiento de su pensión de jubilación.

[...]»

El demandante solicitó a Colpensiones, el pago de las obligaciones reconocidas en las sentencias emitidas en el proceso ordinario, no obstante, ante el transcurso de más de 18 meses, sin que se ordenara el pago pertinente, instauró ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la demanda ejecutiva de menor cuantía, con fundamento en las sentencias precitadas.

2.2) El proceso ejecutivo de carácter laboral

El señor Vicente Vega Suarez actuando por medio de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva en contra de la administradora colombiana de pensiones COLPENSIONES, con base en sentencia judicial, para que se libre mandamiento de pago por lo siguiente:

- **Pretensiones**

«PRIMERO: Por la cantidad de Noventa y Cinco Millones Ciento Cuarenta y Ocho Mil Ciento Cuarenta y Dos Pesos M/CTE (\$95.148.142) derivada de la sentencia de primera y segunda instancia proferidas por el H. Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión de Bogotá DC y H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección F en Descongestión y los cuales discrimino así:

SEGUNDO: Se decrete mandamiento de pago correspondiente a los intereses moratorios a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia de



Expediente: 110013342-048-2016-00009-01

Demandante: Vicente Vega Suarez

Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

segunda instancia esto es 08 de mayo de 2014 la cual se hizo exigible el día 09 de mayo de 2014 y hasta cuando se verifique el pago, por la suma de TREINTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS UN PESOS M/CTE (39.552.901.00), de conformidad con el art. 177 del Decreto 01 de 1984. Discriminados uno a uno así:

TERCERO: Por las costas del proceso, conforme lo disponga en la Sentencia.»

- **Sentencia de primera instancia**

El juzgado cuarenta y ocho administrativo del circuito de Bogotá, mediante sentencia del 31 de agosto de 2016, resolvió lo siguiente: *i)* no declarar probadas las excepciones de compensación y prescripción de la acción ejecutiva formuladas por la administradora colombiana de pensiones –Colpensiones-, *ii)* seguir adelante con la ejecución de conformidad con el mandamiento ejecutivo proferido en el proceso a favor del señor Vicente Vega Suarez, por las siguientes sumas:

- Noventa y cinco millones ciento cuarenta y ocho mil ciento cuarenta y dos pesos (\$95.148.142) M/CTE, por concepto de no pago de las sentencias judiciales aportadas como título base de recaudo.
- Treinta y nueve millones quinientos cincuenta y dos mil novecientos un pesos M/CTE (\$39.552.901) por concepto de intereses moratorios derivados del no pago oportuno de las sentencias judiciales aportadas como título base de recaudo.

2.3) Recurso de apelación.

El apoderado de Colpensiones, argumentó como fundamento del recurso lo siguiente:

- i) Expresó que no comparte la liquidación presentada en el auto o sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución. Ello porque la liquidación realizada por la entidad «arroja un retroactivo de sesenta y dos millones setecientos cuarenta mil setecientos sesenta y ocho pesos (\$62.740.768) suma que difiere notablemente con la presentada por la parte ejecutante, la cual cambia notablemente los intereses pretendidos en el proceso ejecutivo.



Expediente: 110013342-048-2016-00009-01
Demandante: Vicente Vega Suarez
Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

- ii) Señaló, que no está de acuerdo con la condena en costas a la entidad, toda vez que no se ha probado en el proceso, la mala fe de Colpensiones para no dar cumplimiento a la sentencia objeto del título.

- **Trámite en segunda instancia**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección –F-, mediante auto del 23 de enero de 2017 admitió el recurso de apelación presentado por la entidad ejecutada.

Por su parte, la entidad demandada mediante oficio de 28 de noviembre de 2016, aportó la copia de la Resolución núm. GNR 246090 de 22 de agosto de 2016 mediante la cual reliquidó la pensión del ejecutante.

De otro lado, el apoderado de la parte demandante, allegó la consignación realizada a su nombre por el valor de 45'000.000 millones de pesos, no obstante, expresó que ese valor no satisface la obligación, por cuanto no cubre las sumas ordenadas en el auto que libró mandamiento de pago.

La segunda instancia mediante auto de 15 de septiembre de 2017, ordenó recaudar de forma oficiosa las siguientes pruebas: *i)* solicitó copia del expediente del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho 2012-00025, *ii)* ordenó a la entidad –Colpensiones- allegar la certificación de los pagos mensuales realizados al señor Vicente Vega Suárez «por concepto de las mesadas pensionales causadas entre el 29 de junio de 2007 y octubre de 2016, antes del reajuste dispuesto por la Resolución GNR 246090 de 22 de agosto de 2016», *iii)* certificación en la que se informe y discriminen los montos y conceptos que se pagaron para dar cumplimiento a las sentencias que prestan mérito ejecutivo, con sus respectivos soportes, indicando cuanto se pagó por concepto de capital y por intereses moratorios.

2.4 De la solicitud de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que se emita sentencia de Unificación Jurisprudencial.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca remitió el asunto de la referencia a la Sección Segunda del Consejo de Estado, para que se profiera sentencia de unificación jurisprudencial respecto de los siguientes temas: *i)* Determinación del capital que comprende la condena cuando se trata de prestaciones periódicas, *ii)*



Expediente: 110013342-048-2016-00009-01

Demandante: Vicente Vega Suarez

Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

la imputación de pagos realizados, *iii*) descuentos sobre los aportes no efectuados, *iv*) momento procesal oportuno para recaudar las pruebas que permitan liquidar el monto de la condena.

Lo anterior, por cuanto consideró que se cumplen los requisitos consagrados en el art. 271 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que se trata de asuntos de importancia jurídica, dado que no existe jurisprudencia de la sección segunda del Consejo de Estado respecto de los eventos enunciados, en donde se determine cuáles son las reglas que se deben aplicar en cada caso.

Argumentó, que la unificación sobre los asuntos señalados, es de trascendencia económica y social, porque en primer lugar, implica la extensión o limitación del alcance de las condenas, lo cual repercute en las finanzas del Estado, y en segundo término, indica el papel de control que tiene el juez para determinar el monto de la condena y las repercusiones en materia de confianza legítima y seguridad jurídica que acarrea el dictar mandamientos y sentencias en abstracto, que al momento de ser liquidados pueden generar saldos negativos.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

La Sala Plena de la Sección Segunda para efecto de dar trámite al presente asunto, procede a determinar si en el caso concreto se dan los presupuestos exigidos por el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011⁴ para asumir el conocimiento del proceso de la referencia, con el objeto de proferir sentencia de unificación jurisprudencial.

II. Cuestión previa- legitimación en la causa del tribunal solicitante

De acuerdo con el citado artículo 271 del CPACA, el Consejo de Estado puede asumir el conocimiento de los asuntos pendientes de fallo de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del ministerio público, que ameriten la expedición de una sentencia de

⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



unificación jurisprudencial, por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia.

En el *sub judice* la legitimación está demostrada por cuanto tiene origen en la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Subsección F, quien elevó la petición del presente asunto, el cual se encuentra pendiente de proferir fallo de segunda instancia.

Igualmente, la norma dispone que para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición debe formularse con la exposición de las circunstancias que *imponen el conocimiento del proceso* y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, fundamentó su petición de sentar jurisprudencia en la importancia jurídica, trascendencia económica y social en el *sub lite*.

III. Análisis de los argumentos para avocar conocimiento en el presente asunto.

En el caso concreto, se cumplen los requisitos de orden legal para sentar jurisprudencia en el presente asunto por la Sección Segunda del Consejo de Estado, atendiendo a lo siguiente:

a. Importancia jurídica

La importancia jurídica está relacionada con el tema que se busca unificar, en tanto requiere que represente un interés y trascendencia jurídica superior, principalmente dada por su novedad, dificultad teórica o impacto en el ordenamiento jurídico⁵.

Para dar cuenta de ese interés, impacto o novedad⁶ la Sala Plena del Consejo de Estado determinó en el auto del 26 de marzo de 2015⁷ «que en los casos de importancia jurídica, se debe demostrar que existe por ejemplo: una antinomia o contradicción entre dos normas aplicables a un mismo caso, haciendo

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto de 26 de marzo de 2015, Radicación número: 54001-23-31-000-2002-01809-01(42523), Magistrado Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ Sala Plena. Auto de 7 de mayo de 2019. C.P. Alberto Yepes Barreiro. (2018-419).

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto de 26 de marzo de 2015, Radicación número: 54001-23-31-000-2002-01809-01(42523), Magistrado Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



indispensable determinar cuál de ellas resulta aplicable, los temas jurídicos que siendo conexos entre varias Secciones han sido interpretados de forma diferente, la existencia de divergencias frente al alcance dado a una norma derivada de la disposición por diferentes jurisdicciones o instancias dentro de la misma jurisdicción, la existencia de una regla de experiencia decantada que permita ir precisando el halo del concepto jurídico indeterminado, etc.»⁸

La función de «sentar jurisprudencia» está referida a que no existe un pronunciamiento judicial por parte del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual es necesario que se profiera una decisión que fije el criterio sobre un determinado asunto, en tanto, la necesidad de unificar, está relacionada con la existencia de providencias divergentes sobre un mismo problema jurídico, que requieren una decisión judicial que disuelva las posiciones opuestas, con el fin de proteger la seguridad jurídica⁹.

En el *sub lite*, se manifiesta que existen cuatro temas que generan dificultad para su decisión, todos ellos, tienen lugar en el marco del proceso de ejecución de sentencias que reconocen el derecho a la reliquidación de la prestación periódica de origen pensional, a saber: *i)* Determinación del capital que comprende la condena cuando se trata de prestaciones periódicas- pensión-, *ii)* Determinación la imputación de pagos realizados en el curso de la ejecución, *iii)* Fijación del periodo o término temporal de los descuentos, sobre los factores de liquidación respecto de los cuales no se realizó cotización, *iv)* Definición del momento procesal oportuno para recaudar las pruebas que permitan liquidar el monto de la condena.

i) Determinación del capital que comprende la condena cuando se trata de prestaciones periódicas- pensión-.

La condena en materia laboral, comprende en gran medida las sumas que parten del reconocimiento de prestaciones periódicas, ya sean de naturaleza social o salarial, que bien dejan de originarse con la finalización del vínculo laboral, o que continúan causándose de forma vitalicia como la pensión.

En efecto, resulta de importancia jurídica y de trascendencia económica y social, dilucidar algunos aspectos del proceso de ejecución de las sentencias condenatorias en materia de reconocimiento y reliquidación pensionales, que por regla general implican dos clases de obligaciones: *i) de dar-pagar* una suma fija y concreta de

⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente 85001-23-33-000-2017-00019-03. Providencia del 15 de noviembre de 2017. M.P. Dra. Rocío Araújo Oñate.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, auto de sala del 30 de agosto de 2016, radicación 11001-03-28-000-2014-00130-00 MP. Lucy Jeannette Bermúdez. Reiterado en Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, auto de sala del 9 de mayo de 2017, radicación 11001-03-28-000-2016-00025-00 MP. Lucy Jeannette Bermúdez.



dinero, **ii) de hacer**, -incluir en nómina la mesada pensional o su reajuste y continuar pagando la pensión ordenada en la sentencia.

Ciertamente, en el marco de la ejecución de las precitadas obligaciones, se presenta una indefinición respecto del capital que integra la condena; así lo evidenció la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la solicitud que ahora se resuelve, al señalar que sobre este punto, existen distintas normas jurídicas que conllevan a posiciones teóricas divergentes:

Tesis uno: La condena solo debe contemplar lo causado hasta la ejecutoria de la sentencia, de tal manera, que los montos son una prestación consolidada. Según está tesis, el capital que se genera hasta que el demandante ingresa a nómina, no hace parte de la condena, y origina los intereses previstos en el art. 141 de la Ley 100 de 1993, según el cual «en caso de mora en el pago de las mesadas pensionales de que trata esta Ley, la entidad correspondiente reconocerá y pagará al pensionado, además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella, la tasa máxima de interés moratorio vigente en el momento en que se efectuó el pago».

Tesis dos: La condena incluye las prestaciones causadas hasta que lo reconocido ingrese a nómina en los términos previstos en el art. 431 del Código General del Proceso el cual contempla que «cuando se trate de alimentos u otra prestación periódica, la orden de pago comprenderá además de las sumas vencidas, las que en lo sucesivo se causen y dispondrá que éstas se paguen dentro de los 5 días siguientes al respectivo vencimiento».

ii) Determinación de la imputación de pagos realizados en el curso de la ejecución.

Sobre el particular, se advierten *prima facie* dos posturas teóricas:

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.



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 ésta prohibida en el ordenamiento legal.

iii) Fijación del periodo o término temporal de los descuentos, sobre los factores de liquidación respecto de los cuales no se realizó cotización.

Sobre este punto particular, la petición de sentar jurisprudencia se circunscribió concretamente a determinar lo siguiente: «término durante el cual se deben efectuar los aportes sobre los factores que no hayan sido objeto de cotización para pensión» (sic). La Sala concluye, que la petición cumple con el requisito de importancia jurídica, tal como pasa a explicarse:

Se trata de un asunto, que no se subsume en las reglas de unificación señaladas en la sentencia de Sala Plena del 28 de agosto de 2018, ya que si bien, en ésta providencia se determinó como subregla de unificación «que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones»(sic), resaltado fuera de texto., lo cierto es, que la misma solamente tiene aplicación para aquellos casos que a su fecha, aún no se hayan consolidado. Ello en virtud, del efecto retrospectivo que la Sala otorgó a la mencionada sentencia, en armonía con el respecto a la cosa juzgada de los procesos ya decididos en el curso de las acciones ordinarias.

De esta manera, se observa necesario sentar jurisprudencia, precisamente, para determinar las reglas de ejecución de las sentencias que hicieron tránsito a cosa juzgada y que en su momento ordenaron la reliquidación pensional, atendiendo al criterio jurisprudencial señalado en la sentencia de 4 de agosto de 2010 (0112-2009) como sucedió en el presente caso, esto es, con la inclusión en el IBL de todos los factores devengados por el servidor así sobre los mismos no se hubieran realizado aportes o cotizaciones al sistema de pensiones, pero en todo caso, con la orden de efectuar los descuentos correspondientes. Por lo anterior, tiene un interés jurídico superlativo, entrar a determinar, cual es el lapso temporal en el cual operan los descuentos sobre factores no cotizados, dado que como pasa a verse, pueden generarse varias interpretaciones sobre el particular, que requieren definirse a través de la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, veamos:



- Tesis uno: Los descuentos sobre los aportes se deben realizar sobre el promedio de toda la vida laboral, pues se trata de cotizaciones al sistema, que nunca fueron efectuadas por la entidad demandada y que son necesarios para garantizar la sostenibilidad del sistema pensional que se basa en el sistema de la universalidad.
- Tesis dos: Como los descuentos para pensión constituyen aportes parafiscales se ven afectados por el fenómeno de la prescripción quinquenal consagrada en el art. 817 del Estatuto Tributario.
- Tercera tesis: Cuando la sentencia concede la reliquidación pensional conforme a lo devengado en el último año de servicios, los descuentos deben efectuarse igualmente sobre los aportes no cotizados durante ese mismo periodo.

La Sala advierte, de otra parte, en relación con la «variante» que según el Tribunal Administrativo de Cundinamarca presenta este tema, vinculada con -los descuentos en el sistema de liquidación de aportes realizados con anterioridad a la Ley 33 de 1985-, que dicho tema es pertinente como quiera que está relacionado con aspectos de como liquidar la condena y la forma de realizar los descuentos en esta clase de asuntos.

iv) Definición del momento procesal oportuno para recaudar las pruebas que permitan liquidar el monto de la condena.

Ciertamente, la fijación del monto que comprende la condena, conlleva el reconocimiento de sumas que solo pueden ser tenidas en cuenta, cuando estén debidamente demostradas en el proceso. No obstante, la oportunidad procesal, en la cual esto ocurre, puede variar.

- Tesis uno: El título debe ser claro cuando es allegado con la demanda, por ende, si no se adjuntan las pruebas que permitan liquidarlo para determinar el monto exacto por el cual se debe librar, no se cumple tal requisito, por lo que se debe negar el mandamiento de pago.
- Tesis dos: En los términos del art. 430 del Código General del Proceso, el juez tiene el deber de librar el mandamiento por el monto que considere legal; obligación que solo se puede cumplir si se tienen las pruebas que permitan liquidar la condena, pues de lo contrario se puede caer en errores como



Expediente: 110013342-048-2016-00009-01

Demandante: Vicente Vega Suarez

Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

ordenar el pago de sumas que no corresponden a la realidad, razón por la cual, las pruebas se deben recaudar de forma previa a librar el mandamiento de pago.

- Tesis tres: Si la parte demandante no allega los elementos probatorios que permitan liquidar la condena en concreto, ésta se ordenará en abstracto y de conformidad con lo previsto en el art. 446 del CGP. Así el monto se verificará al momento de liquidar el crédito como quiera que el demandante tiene el deber de adjuntar «los documentos que la sustenten» es decir, que la controversia probatoria se difiere a la etapa de pos-fallo.

La Sala advierte, que los temas relacionados cumplen con el presupuesto de importancia jurídica, exigido en el art. 271 del CPACA, toda vez que como se expresó al discriminarse cada uno de ellos, existen diversas tesis, que los definen, sin que estas puedan coexistir, por el contrario, son excluyentes, generándose la necesidad de sentar jurisprudencia, dada la ausencia de la reglas jurisprudenciales que den solución a estos temas, tal como lo puso en evidencia el tribunal solicitante, siendo ésta la razón que da origen a la presente solicitud.

v) Temas de importancia jurídica conexos a la petición de unificación del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Revisada en su integridad la petición de unificación del Tribunal de Cundinamarca, la Sala considera de importancia jurídica entrar a pronunciarse sobre otros temas adicionales a los presentados, por cuanto están estrechamente relacionados con el presente, y sobre los cuales es necesario sentar posición al respecto. Estos son:

- Determinar que documentos integran el título ejecutivo, entratándose particularmente de las sentencias condenatorias de entidades públicas, que en la materia particular de los asuntos de linaje laboral, implican obligaciones de dar y hacer. Sobre este punto, la Sala evidencia, que en la ejecución de la sentencia, pueden generarse las siguientes interpretaciones:

Tesis uno: El título ejecutivo es simple Toda vez que cuando la base de la ejecución es una sentencia condenatoria en contra del Estado, el título solamente está conformado por esta providencia.

Tesis dos: El título ejecutivo es complejo y está conformado por la providencia y el acto que expide la administración para cumplirla.



- Determinar cuál es la competencia que tiene el juez al resolver las excepciones en el marco del proceso ejecutivo, y cuáles son los puntos que debe resolver la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

b) Trascendencia económica y social

La Sala Plena, en el auto de 30 de agosto de 2016 en relación con la trascendencia económica y social concluyó, que para el primero, es necesario estudiar la magnitud o afectación al patrimonio público o privado, en tanto, el segundo requería examinar, el alcance que la providencia judicial pudiera tener «en el conglomerado social, tanto en términos cuantitativos como cualitativos»¹⁰.

En el presente asunto, resulta palmaria la trascendencia económica y social, dado que la definición en los temas referenciados, conlleva un impacto en el patrimonio de las entidades públicas ejecutadas, dado que lo que se resuelva, generará un aumento o disminución en las cuantías ordenadas, además, al tener los títulos ejecutivos naturaleza laboral, constituyen obligaciones de prioritario y perentorio pago.

La trascendencia social es ostensible, dada la gran demanda que existe en la resolución de controversias de origen laboral, y el importante lapso, en que mantuvo su fuerza vinculante la sentencia 4 de agosto de 2010; periodo en el cual, es perceptible, que se hayan proferido un gran número de sentencias, que en la actualidad se encuentran en etapa de ejecución.

En mérito de lo expuesto, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,

RESUELVE

PRIMERO: AVOCAR el conocimiento del presente asunto con el objeto proferir sentencia que sienta precedente jurisprudencial, en los temas referidos en la parte motiva.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de sala del 30 de agosto de 2016, radicación 11001-03-28-000-2014-00130-00 MP. Lucy Jeannette Bermúdez. Reiterado en Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de sala del 9 de mayo de 2017, radicación 11001-03-28-000-2016-00025-00 MP. Lucy Jeannette Bermúdez.



Expediente: 110013342-048-2016-00009-01

Demandante: Vicente Vega Suarez

Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

SEGUNDO: Con el objeto de asegurar la aplicación de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica e igualdad, **COMUNÍQUESE** la presente decisión a los tribunales administrativos y a los coordinadores de los juzgados administrativos del país, para los efectos que consideren pertinentes.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena de la Sección Segunda, en sesión de la fecha,

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

CÉSAR ALOMINO CORTÉS

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS