REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN E
SISTEMA ORAL

Bogotá D.C., ocho (08) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Auto Nº 376

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO
REFERENCIA:	1100133420542017-00435-01
EJECUTANTE:	CARLOS ARTURO MELO MELO
EJECUTADO:	DISTRITO CAPITAL – UAE CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTÁ
ASUNTO:	ADICIÓN, ACLARACIÓN Y CORRECCIÓN AUTO

Revisado el informe secretarial que antecede, se observa que la parte ejecutante, solicitó la aclaración, adición y/o corrección de la providencia proferida por esta Corporación el día 11 de noviembre de 2022.

Como sustento, indicó que (i) no era procedente modificar el título ejecutivo de recaudo y que en consecuencia, debió ordenarse seguir adelante con la ejecución por los valores adeudados por concepto de reliquidación de horas extras nocturnas, compensatorios por exceso de horas extras y reliquidación tanto de primas como de cesantías, dado que estos fueron debidamente reconocidos en la sentencia de 19 de diciembre de 2012. Adicionalmente, sostuvo que los intereses moratorios debieron liquidarse conforme el artículo 177 del CCA, en atención a que el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se inició antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, procede la Sala a resolver la solicitud planteada por la parte ejecutante, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

El Código General del Proceso dispone que las providencias no son revocables ni reformables por el juez que la profiere, sin embargo, la misma norma en los artículos 285, 286 y 287 ha dispuesto que una vez dictadas pueden ser objeto de aclaración, corrección y adición o complementación.

Frente a la figura de la corrección, señala el Código General del Proceso:

> **"Artículo 286. Corrección de errores aritméticos y otros.** Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto.
>
> Si la corrección se hiciere luego de terminado el proceso, el auto se notificará por aviso.

> Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, siempre que estén contenidas en la parte resolutiva o influyan en ella."

A su vez, respecto a la aclaración, señala el Código General del Proceso:

> "**Artículo 285. *Aclaración.*** La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutiva de la sentencia o influyan en ella.
>
> En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.
>
> La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración."

Finalmente, sobre la adición, prevé el artículo 287 la Ley 1564 de 2012:

> "**Artículo 287. *Adición.*** Cuando la sentencia omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.
>
> El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvención o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.
>
> Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.
>
> Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal."

Bajo ese marco normativo ha de señalarse en primer lugar, que la solicitud fue presentada oportunamente habida cuenta que la sentencia fue notificada electrónicamente el día 17 de noviembre de 2022 y la petición se radicó el 21 del mismo mes y año.

Ahora bien, en relación con el (i) primer reparo expuesto por el ejecutante, relacionado con que dentro de los valores sobre los que se ordenó seguir adelante la ejecución se deben incluir las horas extras nocturnas, los compensatorios por horas extras y la reliquidación tanto de primas como de cesantías, habrá de señalarse que la solicitud presentada pretende en realidad, la modificación de la decisión adoptada, pues las razones por las que no se incluyeron estos valores fueron objeto de pronunciamiento en la sentencia de 11 de noviembre de 2022, en la que sobre el particular se indicó:

> "No obstante, le asiste razón a la ejecutada frente a los **compensatorios por exceso en horas extras**, habida cuenta que estos ya fueron reconocidos por la entidad demandada, lo que implica que no hay lugar a su reconocimiento en dinero. En similar sentido lo reconoció el H. Consejo de Estado en sentencia de unificación de 12 de febrero de 2015.

> En el mismo sentido, también se observa que el título ejecutivo ordena la **reliquidación de la prima semestral, vacaciones, prima de vacaciones y prima de navidad con la inclusión como factor salarial del trabajo suplementario** (horas extras y los recargos nocturnos, dominicales y festivos). Valores que no se ordenan reconocer, toda vez que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la única prestación que debe reliquidarse con la inclusión del trabajo suplementario son las cesantías.
>
> Adicionalmente resulta pertinente resaltar que la sentencia objeto de recaudo ordena el pago de **horas extras diurnas y nocturnas**, las cuales calcula el ejecutante en 25 y 25, respectivamente. Valores que a juicio de esta Corporación no pueden determinarse en los términos que indica el ejecutante por falta de claridad del título respecto a la cantidad de horas diurnas y nocturnas a reconocer. Luego entonces resulta pertinente recurrir, para su interpretación, a la sentencia de unificación del Consejo de Estado de 12 de febrero de 2015 en la que se advirtió que solo es posible reconocer 50 horas extras diurnas al mes.
> (…)
>
> **En relación con las cesantías**, se observa que si bien en el título ejecutivo de recaudo se ordenó su reliquidación, al no calcularse alguna suma por tal concepto (según liquidación visible en archivo digital No. 3, pp. 183-185), la Sala se abstendrá que calcular su valor".

De igual forma, respecto a la liquidación de intereses, el mismo fallo señaló que "la tasa de interés aplicable será la vigente al momento en que la entidad ejecutada incurrió en mora en el pago de la obligación derivada de la sentencia" y en esa medida, se calcularon así:

> "**a) Capital sobre el cual se liquidan los intereses**. En relación con este ítem se debe precisar que en la medida en que existió un pago parcial del capital, se le causarán intereses moratorios al capital conformado por las diferencias adeudadas desde el mes de noviembre de 2008 (según la prescripción ordenada en la sentencia) hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia -01 de febrero de 2013, por un capital inicial de $29.547.656, al cual se le restará el valor pagado el 27 de febrero de 2020 (para un capital de $10.549.326).
>
> **b) Periodo de causación de los intereses reclamados.** De acuerdo con lo previsto en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.
>
> En consecuencia y como quiera que el ejecutante presentó la solicitud de cumplimiento de la sentencia el día 15 de octubre de 2013, los intereses moratorios se causaron por el período comprendido entre el 02 de febrero de 2013 (día siguiente a la ejecutoria de la sentencia) hasta el día 02 de mayo de 2013 (fecha de vencimiento de los 3 meses) y nuevamente a partir del 15 de octubre de 2013 hasta el 31 de octubre de 2021 -mes anterior a la expedición de la presente providencia (teniendo en cuenta que hasta la fecha, no se ha dado cumplimiento total a la obligación).
>
> **c) Tasa de interés moratorio.** La tasa aplicable será la del DTF por los primeros 10 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia y posteriormente será 1,5 veces el interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Financiera, tal y como lo prevé el artículo 195 del C. P. A. C. A., pues el período de causación de los intereses moratorios dentro del presente proceso acaeció en su totalidad durante la vigencia de la Ley 1437 de 2011".

En ese orden y teniendo en cuenta a su vez que quien tiene la calidad de persona jurídica demandada es el Distrito Capital -pues las secretarías de gobierno y de seguridad, convivencia y justicia no tienen personería jurídica conforme lo señala el

artículo 23 del Acuerdo Distrital 257 de 2016[1], la Sala considera que no resulta procedente corregir, aclarar o adicionar el proveído de 09 de junio de 2023, dado que no se incurrió en error por omisión o cambio de palabras, no contiene conceptos o frases que ofrezcan un verdadero motivo de duda ni se omitió resolver sobre algún extremo de la litis.

Así las cosas, resulta claro que no es posible acoger lo pedido, en atención a que según el artículo 285 del CGP, la sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Lo anterior, ha sido expuesto por el Consejo de Estado en auto de 13 de febrero de 2018[2], en el cual afirmó que "la sentencia es inmodificable por el mismo juez que la profirió, lo que significa que una vez se emite la decisión judicial el juez pierde competencia para pronunciarse sobre el asunto definido".

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "E"

RESUELVE:

PRIMERO.- NEGAR la solicitud de aclaración, adición y corrección de la sentencia de 11 de noviembre de 2022 presentada por la parte ejecutante dentro del presente proceso, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- Ejecutoriado el presente proveído, la Secretaría de la Subsección deberá dar cumplimiento a lo ordenado en los numerales 2º y 3º del auto de 09 de junio de 2023.

NOTIFÍQUESE, CÓPIESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada

Firmado electrónicamente
JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado

Firmado electrónicamente
RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
Magistrado

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.

[1] **Artículo 23.** Secretarías de despacho. Las secretarías de despacho son organismos del Distrito Capital, con autonomía administrativa y financiera, que bajo la dirección de la respectiva secretaria o secretario, tienen como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos distritales del Sector Administrativo de Coordinación al que pertenecen, así como la coordinación y supervisión de su ejecución….
[2] C.E., Sec. Segunda. Auto 11001032500020140036O-00, feb. 13/2018. M.P. César Palomino Cortés.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN E
SISTEMA ORAL

Bogotá D.C., ocho (08) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Auto Nº 375

MAGISTRADA: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REFERENCIA:	11001-33-42-053-2022-00317-01
DEMANDANTE:	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES
DEMANDADO:	MARIA ALICIA SALINAS CARRANZA
VINCULADA:	ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PROTECCIÓN S.A.
ASUNTO:	RESUELVE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE NEGÓ LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR
DECISIÓN	CONFIRMA AUTO APELADO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandante contra el auto de 21 de marzo de 2023, proferido por el Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que negó la solicitud de medida cautelar presentada en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

La Administradora Colombiana de Pensiones -**COLPENSIONES**-, a través de apoderada judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, demandó a la señora **MARÍA ALICIA SALINAS CARRANZA**, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución No. 381763 del 15 de diciembre de 2016, por medio de la cual le reconoció la pensión de vejez.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó se ordene a la demandada la devolución de la suma pagada con ocasión de la expedición del acto administrativo controvertido.

2.- Solicitud de medida cautelar

La entidad demandante solicitó en el escrito de la demanda una medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. GNR 381763 del 15 de diciembre de 2016, señalando que fue proferida en flagrante violación a la norma en la que debió fundarse, es decir, en la Ley 797 de 2003.

Agregó que la medida solicitada es necesaria en el presente caso porque el pago de dicha prestación viola el principio de estabilidad financiera del sistema general de pensiones, establecido en el acto legislativo 001 de 2005.

COLPENSIONES expresamente señaló: "(…) de persistir el efecto del acto administrativo, se seguirá pagando mesadas que en derecho no corresponden, y muy difícilmente se podrán recuperar los dineros girados a la demandada, causando con ello, graves y enormes perjuicios a la Entidad, afectando la estabilidad financiera del sistema general de pensiones."

3.- Recuento fáctico

Para comprender la controversia, resulta pertinente tener en cuenta los siguientes fundamentos fácticos:

La señora María Alicia Salinas Carranza, nació el 10 de diciembre de 1959 e inició a efectuar aportes a seguridad social en pensión, desde el 2 de septiembre de 1977.

El 12 de diciembre de 2016, la señora María Alicia Salinas Carranza solicitó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez, al acreditar un total de 1.395 semanas cotizadas.

Mediante Resolución No. GNR 381763 de 1 de diciembre de 2016, COLPENSIONES reconoció una pensión de vejez a favor de la señora Salinas Carranza, teniendo en cuenta un total de 1.395 semanas cotizadas, con un IBL de $709.404, y una tasa de reemplazo del 66,49% de conformidad con la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, en cuantía inicial de $689.455 para el año 2017, con ingreso a nómina en enero de 2017.

Por medio del Auto de Pruebas No. APSUB 1489 de 1 de junio de 2022, Colpensiones requirió a la demandante para que allegara la autorización de revocar la Resolución No. GNR 381763 de 15 de diciembre de 2016.

COLPENSIONES indicó que:

(i) La demandante acreditó un total de 1.327 semanas cotizadas y no 1.395 como se había señalado.

(ii) Una vez verificada la base de datos de ASOFONDOS, se encontró que la señora Salinas Carranza en el mes de noviembre de 1994 presentó solicitud de traslado a la AFP Colmena (hoy Protección) y posteriormente –23 de agosto de 2013- manifestó su intención de traslado al régimen de prima media con prestación definida (acogiéndose a la Sentencia de Unificación 062 de 2010 Corte Constitucional), la cual fue aceptada por el ISS – Colpensiones desde el 1 de octubre de 2013.

(iii) Pese a lo anterior, de manera posterior se encontró que el requisito de los 15 años de servicio a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 no se había cumplido.

(iv) En ese orden, y en la medida que no cumple con el requisito de las 750 semanas al 1 de abril de 1994, mediante comunicación enviada el 15 de noviembre de 2021, solicitó que aportara los soportes que acreditaran las semanas requeridas, sin embargo, pasados 15 días, la señora Salinas Carranza no dio respuesta alguna.

Por lo expuesto, afirmó que el traslado de la demandante al régimen de prima media con prestación definida no es válido.

Finalmente, refirió que la señora Salinas Carranza se encuentra afiliada al régimen de ahorro individual con solidaridad, específicamente a la AFP Protección.

Así, concluyó que reconoció la pensión de vejez en favor de la demandante, sin ser la competente para reconocer dicha prestación, en la medida que el traslado al régimen de prima media con prestación definida no cumple con los requisitos establecidos en la sentencia de unificación mencionada.

4.- Trámite procesal de la solicitud de medida cautelar

Mediante auto de 18 de octubre de 2022, la *a quo* admitió la demanda de la referencia y en auto de la misma fecha ordenó dar traslado de la solicitud de medida cautelar a la parte demandada.

5.- Oposición a la medida cautelar

5.1.- Señora María Alicia Salinas Carranza

La parte demandada manifestó que la solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo controvertido, se fundamenta en aseveraciones fácticas que no han sido demostradas en proceso judicial.

Asimismo, arguyó que las irregularidades presentadas son ajenas a su voluntad, por cuanto no tuvo ninguna injerencia en las actuaciones adelantadas por Colpensiones, quien de manera autónoma e independiente reconoció el derecho pensional.

Así pues, señaló que la imposición de una medida cautelar no solo implicaría el prejuzgamiento de una situación que no ha sido objeto de debate procesal, sino que también causaría un perjuicio irremediable a su mínimo vital, y vulneraría sus derechos fundamentales al debido proceso e igualdad.

Asegura que actuó de buena fe, pues solo solicitó el reconocimiento de su pensión de vejez, y fue Colpensiones la encargada de reconocerla apoyada en sus propias bases de datos e historia laboral.

5.2. – Administradora de Fondos de Pensiones y de Cesantías Protección S.A.

Se opuso a la prosperidad de la medida cautelar solicitada, debido a que el reconocimiento y pago de la pensión de vejez a favor de la señora Salinas Carranza, le corresponde a Colpensiones, en la medida que fue la entidad encargada de validar el cumplimiento de los requisitos y aprobar el traslado de régimen pensional de la señora Salinas Carranza.

II. PROVIDENCIA APELADA

Mediante auto de 21 de marzo de 2023, la juez de primera instancia resolvió negar la solicitud de medida cautelar presentada por la entidad demandante con base en los siguientes argumentos:

Citó los artículos 230 y 231 del C.P.A.C.A. respecto de la procedencia de las medidas cautelares y los requisitos para decretarlas.

Sobre el caso concreto indicó que de la lectura del acto administrativo controvertido no se logró establecer el ánimo del buen derecho, siendo el tema central de decisión que debe someterse a un debate probatorio.

Agregó que, la existencia de un peligro a la estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones no se encuentra acreditada, y que no obra soporte de ingresos adicionales a la mesada pensional de la demandante, quien es adulto mayor.

III. RECURSO DE APELACIÓN

El 27 de marzo de 2023 Colpensiones interpuso recurso de apelación contra la decisión que negó el decreto de la medida cautelar solicitada, bajo las siguientes consideraciones:

Señaló que la solicitud de medida cautelar cumple los requisitos de procedencia generales o comunes de índole formal y material, por cuanto (i) el presente proceso corresponde al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, (ii) es necesaria para proteger el orden jurídico que está siendo menoscabado por el reconocimiento de una prestación en la que no tiene competencia, y (iii) la competente para reconocer y pagar la prestación pensional radica en la AFP Protección.

A su vez, sostuvo que los perjuicios se encuentran debidamente soportados, si se toman en cuenta los pagos de la mesada pensional realizados a la señora Salinas Carranza, en virtud de la ejecutoriedad del acto administrativo demandado.

IV. AUTO QUE CONCEDIÓ LA APELACIÓN

Mediante auto de 31 de marzo de 2023, el Juzgado de conocimiento concedió en el efecto devolutivo el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandante contra el auto de 21 de marzo de 2023, que negó la solicitud de medida cautelar.

V. CONSIDERACIONES

1. Procedencia y trámite del recurso de apelación

En consideración a que el auto objeto de alzada es aquel mediante el cual el juez de primera instancia negó la solicitud de medida cautelar presentada por la entidad demandada, el recurso interpuesto es procedente, conforme a lo preceptuado en el numeral 5 del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011[1].

Así mismo, se señala que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 125 ibídem[2], la providencia mediante la cual se decide el recurso bajo estudio debe ser proferida por la Sala de Decisión. En consecuencia, se procede a revisar el fondo del asunto.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si en el presente caso hay lugar a decretar la suspensión provisional del acto administrativo demandado en el proceso de la referencia, es decir, de la Resolución No. GNR 381763 de 15 de diciembre de 2016, por medio de la cual COLPENSIONES reconoció la pensión de vejez de la señora MARÍA ALICIA SALINAS CARRANZA.

3. Marco jurídico

3.1. La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 del C.P.A.C.A, las medidas cautelares podrán ser decretadas por el juez o magistrado cuando tengan relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Entre las medidas que pueden ser decretadas se encuentra la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

Al respecto, el artículo 231 ibídem establece los requisitos necesarios que deben tenerse en cuenta para decretar una medida cautelar, disponiendo lo siguiente:

> *"Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá* ***por violación de las*** **disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado**, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. (…)"

En ese orden, se tiene que cuando se trate de la suspensión del acto administrativo, a diferencia de las otras medidas cautelares[3] el juez administrativo únicamente

---

[1] Artículo 243 CPACA: modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021. "Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:
5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar. "

[2] **Artículo 125.** Modificado por el art. 20, Ley 2080 de 2021. <*El nuevo texto es el siguiente*> De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (…)
2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (…) h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.

[3] Art. 231. Inciso 2º (…) En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos: 1. Que la demanda este razonablemente fundada en derecho. 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados. (…) 4. (…)

deberá realizar un análisis entre el acto y las normas invocadas, estudiando las pruebas allegadas. Así mismo, se debe revisar si se probó a menos sumariamente la existencia de perjuicios causados con la ejecución del acto cuya suspensión se solicita.

Frente al estudio de una medida cautelar de suspensión de acto administrativo, el Consejo de Estado, se pronunció en los siguientes términos:

> "Entonces, para el caso de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandando, la Ley 1437 de 2011[4], artículo 231, establece la exigencia de que se acredite la trasgresión de las normas superiores, cuando ésta surja del análisis del acto demandado y **su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas** allegadas con la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero a partir de una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa, por lo que su resolución parte de un conocimiento sucinto y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no anticipa la decisión final."[5] (Subrayas y negritas de la Sala)

De lo anterior, queda claro que la decisión adoptada en este escenario se hace en una etapa inicial en la que únicamente se verifica el acto acusado con las normas superiores invocadas en la demanda, se realiza un análisis de las pruebas aportadas y en caso de que se solicite el restablecimiento del derecho y la indemnización de un perjuicio, deberá probarse al menos sumariamente la existencia del mismo. De establecer la coexistencia de esos elementos, se procede a decretar la medida cautelar.

En similar sentido cabe recordar que el Consejo de Estado en providencia de 7 de febrero de 2019[6], señaló los requisitos específicos de procedencia de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo y los requisitos de las demás medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo así:

> **"6.3.3.- Requisitos de procedencia específicos de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo**. La Sala los denomina «requisitos de procedencia específicos» porque se exigen de manera particular para cada una de las diferentes medidas cautelares enlistadas, a modo enunciativo, en la Ley 1437 de 2011.[*] Entonces, en cuanto a los requisitos de procedencia específicos, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado –medida cautelar negativa-, se deben tener en cuenta otras exigencias adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda[*] así: (a) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud; [*] y (b) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios.
>
> **6.3.4.- Requisitos de procedencia específicos para las demás medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo.** Finalmente, si se pretenden otras medidas cautelares diferentes -medidas cautelares positivas-[*] a la de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos

[4] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
[5] C.E., Sec. Segunda. Auto 11001032500020160103100 (4659-16), ago. 17/2017. M.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.
[6] C. E, Sección Segunda, Auto de 7 de febrero de 2019, Radicado No. 2018-00976-01

> adicionales: (a) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; (b) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados; (c) que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y (d) que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios.[*]

De lo anterior deviene que, en el caso concreto, la procedencia de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, se presenta cuando la violación de las normas invocadas surja de un análisis del acto demandado y su confrontación con estas o de las pruebas que el accionante haya aportado para que sea decretada la medida cautelar. No obstante, si para decretar dicha suspensión es necesario realizar un análisis de fondo, no procedería la medida cautelar.

4. Pruebas relevantes

- Solicitud elevada por la señora Salinas Carranza el 23 de agosto de 2013[7] en Colpensiones, solicitando el traslado definitivo al RPM, acogiéndose a la sentencia de Unificación 062 de 2010 proferida por la Corte Constitucional.

- Oficio No. BZ2013_5826606-2778606[8] de 23 de diciembre de 2013, por medio del cual COLPENSIONES, aceptó el traslado del RAIS al RPM de la señora María Alicia Salinas Carranza.

- Resolución No. GNR 192933 de 26 de junio de 2015[9], por medio de la cual COLPENSIONES, negó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez solicitada por la señora María Alicia Salinas Carranza el 11 de diciembre de 2014.

- Resolución No. GNR 381763 de 15 de diciembre de 2016[10], por medio de la cual COLPENSIONES reconoció una pensión de vejez a favor de la señora María Alicia Salinas Carranza, en cuantía de $689.455 para el 2017, teniendo en cuenta un total de 1.959 semanas cotizadas, un IBL de $709.404, y una tasa de reemplazo del 66.49% -dando aplicación la Ley 100 de 1993-.

- Oficio No. 2021_13620887 de 12 de noviembre de 2021[11], por medio del cual COLPENSIONES solicita a la demandante que en el término de 15 días siguientes al recibo de la comunicación, allegue los soportes que acrediten las 750 semanas cotizadas a 1 de abril de 1994.

- Auto de pruebas APSUB 1489 de 1 de junio de 2022[12], mediante el cual la demandante requiere a la demandada para que allegue la autorización para la revocatoria de la Resolución No. GNR 381763 del 15 de diciembre de 2016.

- Certificado de nómina expedido por COLPENSIONES el 13 de julio de 2022[13] del periodo enero 2017 a julio de 2022.

[7] Archivo digital/SAMAI No. 4 carpeta 93
[8] Archivo digital/SAMAI No. 3. carpeta 22
[9] Archivo digital/SAMAI No. 3 carpeta 3 10 - 13
[10] Archivo digital/SAMAI No. 3 carpeta 3 fls. 14 - 22
[11] Archivo digital/SAMAI No. 3 carpeta 3 fls. 238 - 239
[12] Archivo digital/SAMAI No. 3 carpeta 3 fls. 23 - 28
[13] Archivo digital/SAMAI No. 3 carpeta 3 fl. 269

- Reporte de semanas cotizadas en pensiones por la demandante, actualizado a 8 de abril de 2015[14], donde se constata que a 28 de febrero de 2015 llevaba un total de 1.299,86 semanas cotizadas.

- Reporte de semanas cotizadas en pensiones por la demandante, actualizado a 15 de junio de 2016[15], donde se constata que a 30 de abril de 2016 llevaba un total de 1.368,43 semanas cotizadas.

- Reporte de semanas cotizadas en pensiones por la demandante, actualizado a 8 de julio de 2021[16], donde se constata que a 28 de febrero de 2017 llevaba un total de 1.166,71 semanas cotizadas.

- Certificado de pensión expedido por COLPENSIONES el 13 de julio de 2022[17].

5. Caso concreto

En el asunto bajo examen, es necesario determinar si es procedente el decreto de la medida cautelar presentada por Colpensiones, consistente en la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. GNR 381763 del 15 de diciembre de 2016, por medio de la cual reconoció la pensión de vejez de la señora María Alicia Salinas Carranza.

La *a quo*, una vez admitida la demanda presentada por Colpensiones en la que pretende la declaratoria de nulidad del acto administrativo referido, resolvió mediante el auto apelado negar la solicitud de medida cautelar, señalando que no se encontraron acreditados la totalidad de los requisitos establecidos en los artículos 230 y 231 del C.P.A.C.A. para decretar la suspensión provisional pretendida, aunado al hecho de que la demandante es una persona adulto mayor, que no tiene ingresos adicionales a la mesada pensional soportados.

Inconforme con la decisión, Colpensiones insistió en la necesidad de decretar la medida, motivo por el cual la Sala entrará a determinar su procedencia.

Así las cosas, se observa que COLPENSIONES sustenta la solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. GNR 381763 de 15 de diciembre de 2016, en el mismo concepto de violación de la demanda, pues afirma que el acto demandado quebranta la norma en la que debió fundarse, toda vez que no se ajusta a los requisitos de la normatividad aplicable, por cuanto reconoció la pensión de vejez en favor de la demandada, sin tener competencia para ello.

A continuación, se citan los argumentos expuestos por COLPENSIONES en el Auto de pruebas APSUB 1489 de 1 de junio de 2022, el cual soporta lo pretendido en el escrito de la demanda:

[14] Archivo digital/SAMAI No. 3 carpeta 3 fls. 387 - 396
[15] Archivo digital/SAMAI No. 3 carpeta 3 fls. 397 - 406
[16] Archivo digital/SAMAI No. 3 carpeta 3 fls. 220 - 233
[17] Archivo digital/SAMAI No. 3 carpeta 3 fl. 271

> "Que se evidencia que la señora SALINAS CARRANZA MARIA ALICIA se trasladó del RAIS al RPM administrado por COLPENSIONES el día 01 de octubre de 2013, de acuerdo a lo anterior, y estableciendo que tal traslado se efectuó dentro de los 10 años para cumplir la edad exigida (57 años – 10 de diciembre de 1959), se entiende entonces como no válido el traslado a esta entidad.
>
> Que teniendo en cuenta la fecha de traslado (01 de octubre de 2013), se procedió a validar traslado acogiéndose a la sentencia SU-062 de 2010; sin embargo, la señora SALINAS CARRANZA MARIA ALICIA ya identificada, no acredita 15 años de servicio a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (01/04/1994).
>
> Que al revisar el aplicativo de afiliaciones de Colpensiones, el interesado se encuentra afiliado al RAIS con Traslado Aprobado del ISS a un Fondo de Pensión (COLMENA) con fecha de 24 de octubre de 1994, adicionalmente, mediante requerimiento interno 2022_6748514 la Dirección de Afiliaciones indica que la Afp válidamente afiliado el ciudadano es Protección."

En esa medida, para la Sala el fundamento señalado por la entidad no es suficiente para disponer la suspensión de los efectos de la Resolución No. GNR 381763 de 15 de diciembre de 2016, por medio de la cual le reconoció una pensión de vejez a la señora María Alicia Salinas Carranza, en la medida que se requiere realizar un análisis de fondo a la controversia planteada, para determinar si la demandante cumplía o no los requisitos dispuestos en la Sentencia de Unificación 062 de 2010 para trasladarse del RAIS al RPM, y de esta manera definir la entidad competente para el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, lo cual no es propio en esta etapa procesal.

De tal suerte que al requerirse de un debate probatorio y de un análisis normativo, es al momento de proferir la sentencia donde se definirá si el acto controvertido fue o no expedido de acuerdo a la normatividad aplicable.

Adicionalmente, COLPENSIONES no demostró sumariamente la existencia de perjuicios.

Así las cosas, no resulta posible, al menos en este momento, acceder a la suspensión provisional del acto acusado. Lo anterior sin perjuicio que en la decisión que resuelva el asunto de fondo, se logre desvirtuar la presunción de legalidad de aquel, toda vez que debe recordarse que la medida adoptada en esta providencia no implica de manera alguna un prejuzgamiento.

En consecuencia, se confirmará el auto apelado que negó la solicitud de suspensión provisional de la resolución No. GNR 381763 del 15 de diciembre de 2016, puesto que quedó demostrado que aquella no es procedente.

Finalmente, en cuanto a la condena en costas en segunda instancia, es del caso precisar que como quiera que se trata del medio de control de lesividad que involucra un interés público, como es la protección del erario, no hay lugar a su imposición.

En mérito de lo expuesto **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN E**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de 21 de marzo de 2023, proferido por el Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que negó la solicitud de medida cautelar presentada en el proceso de la referencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen para lo de su cargo.

Providencia discutida y aprobada en sesión de Sala de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
MAGISTRADA

Firmado electrónicamente
RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
Magistrado

Firmado electrónicamente
JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado

NOTA: Se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica en la fecha de su encabezado, mediante el aplicativo SAMAI del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad a través del siguiente enlace: http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.