

**República de Colombia**  
**Rama Judicial del Poder Público**



**Tribunal Administrativo de Cundinamarca**  
**Sección Segunda – Subsección “E”**

**Magistrado ponente Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon**

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 25899-33-33-003-2022-00226-01  
Demandante: Nury María Sánchez Chicacausa  
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Fiduprevisora S.A. y departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación  
Controversia: Sanción moratoria pago tardío de cesantías docente

Previo a emitir un pronunciamiento de fondo, y con el objeto de dilucidar puntos oscuros que ofrecen motivo de duda, la Sala procederá a solicitar como auto para mejor proveer (artículo 213 del C.P.A.C.A), lo siguiente:

1. Por Secretaría ofíciase con carácter urgente a la Secretaría de Educación del departamento de Cundinamarca y/o a quien corresponda, para que en el término de cinco (5) días contados a partir del recibo de la comunicación, y con destino a las presentes diligencias, allegue al expediente certificación en la que se constate la fecha exacta en la que dio cumplimiento a lo establecido en el párrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, esto es, la radicación ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - Fiduciaria la Previsora S.A., de la solicitud de pago de las cesantías de la demandante Nury María Sánchez Chicacausa, identificada con cédula de ciudadanía No. 21.056.147 de Ubaté.

Lo anterior, en razón a que con los documentos aportados al expediente se allegó “HOJA DE REVISIÓN DE CESANTÍAS PARCIAL POR REPARACIÓN”<sup>1</sup>, emitida por la oficina regional de Cundinamarca, de acuerdo con la cual se aprueba el reconocimiento de las cesantías parciales a favor de la actora por valor de \$ 34.121.080, de la que se extrae además, que el acto administrativo fue recibido para el trámite de pago, el 15 de abril de 2020, sin embargo, dicha información no guarda relación ni concuerda con las demás pruebas obrantes en el expediente, pues la Resolución No. 99 por la cual se reconoció el auxilio de las cesantías a la

---

<sup>1</sup> Visibles en el índice 3 de la herramienta electrónica Samai

demandante fue expedida el 20 de enero de 2021 y según la referida hoja de revisión el acto administrativo fue recibido el 15 de abril de 2020, es decir, antes de haberse expedido aquel.

2. Por Secretaría ofíciase con carácter urgente a la Fiduciaria la Previsora S.A. y/o a quien corresponda, para que en el término de cinco (5) días contados a partir del recibo de la comunicación, y con destino a las presentes diligencias, allegue al expediente documento por medio del cual se corrobore la fecha exacta en la que dio cumplimiento a lo establecido en el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, esto es, en lo que le compete como administradora del patrimonio autónomo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de la solicitud de pago de las cesantías de la demandante.

Por Secretaría y sin necesidad de auto que así lo disponga, córrase traslado de la contestación del oficio a las partes por el término común de tres (3) días para lo pertinente, dejando las respectivas constancias en el Sistema de Información de Procesos denominado Samai. Lo anterior de conformidad con lo consagrado en el artículo 170 del C.G.P aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A, con el objeto de garantizar el derecho a la contradicción de las partes.

Por Secretaría, se dispone que una vez cumplido lo aquí ordenado, regrese de forma inmediata el expediente al despacho para lo pertinente.

La anterior decisión fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

### **Notifíquese y cúmplase**

**Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon**  
**Magistrado** – *Firma electrónica*

**Jaime Alberto Galeano Garzón**  
**Magistrado** – *Firma electrónica*

**Patricia Victoria Manjarrés Bravo**  
**Magistrada** – *Firma electrónica*

---

**Nota:** Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica 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 en el siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

**República de Colombia**  
**Rama Judicial del Poder Público**



**Tribunal Administrativo de Cundinamarca**  
**Sección Segunda – Subsección “E”**

**Magistrado ponente Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon**

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-35-016-2021-00264-02  
Demandante: Edna Jazmín Guevara Lozano  
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – Fiduprevisora S.A. y Secretaría de Educación de Cundinamarca  
Controversia: Sanción moratoria pago tardío de cesantías docente

Previo a emitir un pronunciamiento de fondo, y con el objeto de dilucidar puntos oscuros que ofrecen motivo de duda, la Sala procederá a solicitar como auto para mejor proveer (artículo 213 del C.P.A.C.A), lo siguiente:

1. Por Secretaría ofíciase con carácter urgente a la Secretaría de Educación del departamento de Cundinamarca y/o a quien corresponda, para que en el término de cinco (5) días contados a partir del recibo de la comunicación, y con destino a las presentes diligencias, allegue al expediente certificación en la que se constate la fecha exacta en la que dio cumplimiento a lo establecido en el párrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, esto es, la radicación ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - Fiduciaria la Previsora S.A., de la solicitud de pago de las cesantías de la demandante Edna Jazmín Guevara Lozano, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.013.591.113 de Arbeláez.

2. Por Secretaría ofíciase con carácter urgente a la Fiduciaria la Previsora S.A. y/o a quien corresponda, para que en el término de cinco (5) días contados a partir del recibo de la comunicación, y con destino a las presentes diligencias, allegue al expediente documento por medio del cual se corrobore la fecha exacta en la que dio cumplimiento a lo establecido en el párrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, esto es, en lo que le compete como administradora del patrimonio autónomo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de la solicitud de pago de las cesantías de la demandante.

Por Secretaría y sin necesidad de auto que así lo disponga, córrase traslado de la contestación del oficio a las partes por el término común de tres (3) días para lo pertinente, dejando las respectivas constancias en el Sistema de Información de Procesos denominado Samai. Lo anterior de conformidad con lo consagrado en el artículo 170 del C.G.P aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A, con el objeto de garantizar el derecho a la contradicción de las partes.

Por Secretaría, se dispone que una vez cumplido lo aquí ordenado, regrese de forma inmediata el expediente al despacho para lo pertinente.

La anterior decisión fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

### **Notifíquese y cúmplase**

**Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon**  
**Magistrado** – *Firma electrónica*

**Jaime Alberto Galeano Garzón**  
**Magistrado** – *Firma electrónica*

**Patricia Victoria Manjarrés Bravo**  
**Magistrada** – *Firma electrónica*

---

**Nota:** Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica 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 en el siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda – Subsección “E”

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-42-053-2018-00405-01  
Ejecutante: Jorge Torres Barrera  
Demandado: Distrito Capital de Bogotá - Unidad Administrativa Especial  
Cuerpo Oficial de Bomberos  
Medio de control: Proceso ejecutivo  
Controversia: Trabajo suplementario  
Asunto: Solicitud de conciliación

## I. Objeto de la decisión

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante en contra del auto proferido por el Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito de Bogotá el 27 de mayo de 2022, por medio del cual se resolvió improbar el acuerdo conciliatorio realizado el 21 de abril de 2022 entre el ejecutante Jorge Torres Barrera y la entidad Distrito Capital de Bogotá - Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos.

## II. Antecedentes

### 1. Pretensiones

*“PRIMERA: Librar Mandamiento Ejecutivo de Pago en contra del DISTRITO CAPITAL - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTÁ, y a favor del señor JORGE TORRES BARRERA, por la suma de CIENTO SEIS MILLONES TREINTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS (\$ 106.038.678.00) MONEDA CORRIENTE, por concepto de capital indexado hasta la ejecutoria de la sentencia el 20 de enero de 2015, dejados de cancelar conforme a la sentencia proferida por el Juzgado 716 Administrativo de descongestión del Circuito de Bogotá, fechada el 12 de diciembre de 2012, confirmada parcialmente por sentencia de segunda instancia proferida el 15 de diciembre de 2014, notificada por edicto el 13 de enero de 2015, dentro del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento expediente 11001-33-31-016-2010.00239-01 demandante JORGE TORRES BARRERA, demandado DISTRITO CAPITAL - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTÁ, liquidación realizada conforme con la sentencia de segunda instancia, capital correspondiente al período comprendido entre el 07 de mayo de 2006 al 20 de febrero de 2013.*

*SEGUNDA: Incluir además en el mandamiento de pago la orden de reconocer y pagar los intereses moratorios, liquidados a la tasa máxima autorizada por la*

*Superintendencia Financiera obrante en la certificación original que se allega con la demanda, respecto a la suma de \$ 106.038.678.00 entre el 21 de enero de 2015 hasta cuando se realice el pago total de la obligación de la primera pretensión.*

*TERCERA: Condenar en costas a la Entidad demandada acorde con lo consagrado en la Ley 1437 de 2011 en su artículo 188 en concordancia con el artículo 392 del Código de Procedimiento Civil.”*

## **2. Hechos**

En este acápite, explicó la parte ejecutante que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “E”, Sala de Descongestión, profirió sentencia el 15 de diciembre de 2014 por medio de la cual se confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia emitida el 12 de diciembre de 2012 por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá dentro del proceso de acción de nulidad con restablecimiento del derecho identificado con el No. 11001-33-31-016-2010-00239-01, promovido por el señor Jorge Torres Barrera en contra de la entidad Distrito Capital de Bogotá - Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos.

En virtud de dicha orden judicial se debía reliquidar y pagar el trabajo suplementario reconocido al ejecutante.

En la sentencia del 15 de diciembre de 2014 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "E" - Sala de Descongestión, a título de restablecimiento del derecho dispuso:

*“TERCERO: A título de restablecimiento del derecho se CONDENA al:*

*A) DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTÁ, a reconocer, revisar, liquidar y pagar al demandante JORGE TORRES BARRERA identificado con la cédula de ciudadanía N° 79.706.117 de Bogotá, las horas extras diurnas y nocturnas en días ordinarios, dominicales y festivos hasta el máximo de 50 horas mensuales, tiempo compensatorio por las horas extras que excedan dicha cantidad, en razón a un día hábil por cada ocho (8) horas extras de trabajo, dominicales y festivos en razón al doble del valor de un día de trabajo por cada dominical o festivo laborado, y recargo ordinario nocturno del 35% por las horas extras nocturnas laboradas ordinariamente por el actor, sin incluir descanso compensatorio remunerado por laborar en estos domingos y festivos, por los periodos comprendidos entre el 7 de mayo de 2006 hasta el 20 de febrero de 2013, con fundamento en los artículos 33, 34, 35, 36, 37 y 39 del Decreto 1042 de 1978, para lo cual deberá descontarse lo cancelado por el sistema de recargos utilizado por la parte pasiva, únicamente por los periodos ordenados en este ordinal.*

*Para liquidar lo dispuesto en este ordinal, deberá tenerse cuenta como jornada máxima mensual legal, 190 horas; a su vez se descontarán para tales efectos los días de descanso remunerado, vacaciones, licencias, permisos y demás situaciones administrativas que se le hayan presentado al servidor público; por consiguiente, se pagará la diferencia que se genere entre los valores reconocidos por el sistema que venía aplicando la entidad demandada, y los que surjan de la orden que aquí se impone, de conformidad con lo precisado en las consideraciones.*

*Se CONDENA a la accionada DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS a reliquidar la prima de servicios, la prima de vacaciones, la prima de navidad y el sueldo de vacaciones, las cesantías y demás factores salariales y prestacionales causados por la demandante, teniendo en cuenta los mayores valores que se causen por virtud de las órdenes emitidas en esta sentencia y de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 del Decreto Ley 1045 de 1978, en el evento de que dicha reliquidación arroje diferencias a favor del accionante JORGE TORRES BARRERA identificado con la cédula de ciudadanía N° 79.706.117 de Bogotá, se ordena a la demandada que efectúe el pago de las mismas.”*

Mediante la Resolución No. 278 del 26 de mayo de 2015 la entidad dispuso dar cumplimiento a las sentencias judiciales y ordenó a la Subdirección de Gestión Humana realizar la liquidación en los términos señalados en la sentencia base de recaudo.

### **3. Pruebas allegadas al presente trámite**

- Mediante la sentencia del 12 de diciembre de 2012 proferida por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá confirmada parcialmente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “E”, Sala de Descongestión el 15 de diciembre de 2014, se condenó al Distrito Capital de Bogotá Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos a reliquidar y pagar al señor Jorge Torres Barrera, las horas extras diurnas (máximo 50 horas mensuales), los recargos nocturnos (35%) y el trabajo en dominicales y festivos, desde el 7 de mayo de 2006 hasta el 20 de febrero de 2013.
- La anterior decisión quedó ejecutoriada el 20 de enero de 2015.
- El director de la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá D.C. expidió la Resolución No. 278 del 26 de mayo de 2015 con el fin de dar cumplimiento a la orden judicial impartida, pero la liquidación elaborada en su oportunidad por la entidad arrojó un resultado negativo.
- También la entidad expidió la Resolución No. 1179 del 21 de octubre de 2019 para reconocer al ejecutante el pago de horas extras y recargos por valor de \$ 31.903.159.
- El 29 de octubre de 2019 se realizó pago por concepto de horas extras, recargos por la suma de \$ 31.903.159.
- El 29 de noviembre de 2021 se realizó depósito judicial por valor total de \$ 52.779.247, atendiendo lo dispuesto en la Resolución 1185 del 10 de noviembre de 2021.

- Por auto del 1° de julio de 2020 el Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito de Judicial de Bogotá libró mandamiento de pago a favor del señor Jorge Torres Barrera contra el Distrito Capital de Bogotá - Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, por la suma de \$ 67.266.331 por concepto de capital y por los intereses moratorios causados sin señalar una cifra exacta.

#### **4. Fórmula conciliatoria**

Mediante memorial aportado al expediente el 21 de abril del año 2022, la entidad informó que el Comité de Defensa decidió en el mes de marzo de 2022 proponer conciliación en el presente asunto con un descuento del 20% en los intereses. El apoderado de la parte ejecutante en audiencia celebrada el mismo 21 de abril de 2022 manifiesta aceptar la propuesta conciliatoria.

La propuesta de conciliación presentada por la entidad, señalo de forma textual:

*“RICARDO ESCUDERO TORRES, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.489.195 de Bogotá, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., abogado titulado en ejercicio y portador de la Tarjeta Profesional No. 69.945 del C.S.J., en mi calidad de apoderado judicial de la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, pongo de presente al Juzgado que el Comité de Defensa de la entidad demandada en el mes de marzo de 2022 estudió la condena en el proceso de la referencia y decidió proponer fórmula de conciliación, motivo por el cual pongo en conocimiento la liquidación elaborada por la Subdirección de Gestión Humana.*

*Fórmula que propone un descuento del 20% sobre los intereses liquidados según lo previsto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, esto es, de acuerdo con la Circular Externa No. 010 del 13 de noviembre de 2014 ANDJE, de modo que, si se acoge la propuesta, se le debería restar a los intereses el 20% del rédito liquidado, deduciendo, de existir, los títulos judiciales consignados a favor del ejecutante.*

*De aceptarse los términos conciliatorios, el pago se realizará dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria del auto que apruebe la conciliación.*

*Anexo copia de los documentos e informo que el presente correo se le transmitió al apoderado del accionante a la dirección electrónica: jairosarpa@hotmail.com.*

#### **5. La providencia apelada**

El 27 de mayo de 2022 el Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá resolvió improbar el acuerdo conciliatorio realizado el 21 de abril de 2022. Como fundamento de lo anterior, el Despacho vierte consideraciones sobre los requisitos normativos y jurisprudenciales que deben concurrir para la aprobación de un acuerdo de conciliación, y concretamente sobre el caso que nos ocupa, manifiesta lo siguiente:

I) La parte ejecutante solicitó librar mandamiento de pago por valor de \$ 106.038.678, pero el 1º de julio de 202º por auto se libró el mandamiento de pago por la suma de \$ 67.266.331.

II) La propuesta de conciliación pretende tener como capital indexado los valores pagados por las sumas de \$ 34.794.698 y \$ 52.779.247, y dejar pendiente la cifra que arroja por concepto de intereses moratorios equivalente a \$ 109.137.911,20, cifra a la cual propone descontar el 20% (\$ 21.827.582,24) para pagar finalmente una cifra restante de \$ 87.310.328,96 dentro de los 3 meses siguientes a la ejecutoria del auto que de forma eventual apruebe la conciliación.

III) Advierte el *A quo* que la suma total arrojada asciende a la suma de \$ 174.884.543,96, valor que supera lo cobrado a través de la demanda ejecutiva y el valor por el cual se libró provisionalmente el mandamiento de pago.

IV) Manifiesta el juzgado de instancia que las cifras conciliadas son superiores a los valores resultantes de la liquidación elaborada por ese despacho por capital (\$ 32.167.596,59) e intereses moratorios (\$ 41.216.899,82).

V) Lo anterior para concluir que resultan unas diferencias lesivas para el patrimonio público, razón por la cual no considera viable aprobar el acuerdo conciliatorio.

## **6. El recurso de apelación**

El apoderado de la parte ejecutante interpuso recurso de apelación contra la decisión de improbar el acuerdo conciliatorio. Como argumentos del recurso sostiene que se equivoca el juzgado de instancia en la liquidación en que se fundamentó para no aprobar la conciliación, desconociendo que se deben reconocer al ejecutante los recargos nocturnos ordinarios (35%), los recargos diurnos (200%) y los recargos nocturnos ordinarios (235%) tomando como base para su liquidación 190 horas mensuales de la jornada máxima legal.

Agrega que tampoco se reconoció lo correspondiente por compensatorios ante el exceso de horas extras y la reliquidación de las cesantías.

## **7. Actuación procesal**

Por auto del 19 de julio de 2022 se concedió en el efecto suspensivo el recurso presentado ante esta Corporación.

Mediante auto del 22 de noviembre de 2022<sup>1</sup> se ordenó remitir por competencia el expediente al despacho del suscrito magistrado ponente.

Luego, por auto del 29 de febrero de 2024 se dispuso oficiar al Distrito Capital de Bogotá - Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, el cual se contestó el 8 de marzo de 2024 en donde la entidad demandada allegó la prueba documental solicitada. Finalmente, el 15 de marzo de 2024 el expediente ingresó al despacho para resolver de fondo.

### **III. Consideraciones**

#### **1. Competencia**

Tal como lo dispone el numeral 3º del artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, el recurso de apelación procede contra la decisión que apruebe o impruebe conciliaciones judiciales.

Ahora la Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 125<sup>2</sup> del CPACA en concordancia con el artículo 243<sup>3</sup> ibídem.

#### **2. Problema jurídico**

Consiste en determinar si habrá lugar a revocar o confirmar el auto proferido el 27 de mayo de 2022 por el Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que improbió el acuerdo de conciliación realizado por las partes.

Para tales efectos, la Sala desarrollará el marco normativo aplicable a la conciliación extrajudicial como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, y luego descenderá a las particularidades del caso concreto a fin de establecer si se hallan acreditados los requisitos para su aprobación. En caso contrario, habrá que confirmar la decisión apelada.

#### **3. Marco normativo**

---

<sup>1</sup> La Magistrada Alba Lucía Becerra Abella, quien en principio recibió por reparto el proceso.

<sup>2</sup> "Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...) g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;"

<sup>3</sup> "Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: 1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo. (...)".

La conciliación extrajudicial es un mecanismo por medio del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus controversias de carácter particular y contenido económico, ante conciliador o autoridad en cumplimiento de sus funciones conciliatorias (ver artículo 3° de la Ley 2220 de 2022<sup>4</sup>), en el momento previo a presentar demanda en asuntos de competencia de esta jurisdicción en ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales y ejecutivos donde se proponen excepciones de mérito, estos últimos, debe entenderse, en la etapa judicial (artículos 87, 88 y 89 ibídem).

De otro lado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley 2220 de 2022 y a los reiterados pronunciamientos del Consejo de Estado, el acuerdo conciliatorio prejudicial se somete a los siguientes supuestos de aprobación:

- La debida presentación de las personas que concilian.
- La capacidad o facultad que tengan los representantes o conciliadores para conciliar.
- La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.
- Que no haya operado la caducidad de la acción.
- Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.
- Que el acuerdo no resulte violatorio de la ley.
- Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público (artículos 91 de la Ley 2220 de 2022).

Adicionalmente, el artículo 89 de la Ley 2220 de 2022 establece en lo pertinente que:

*“En materia de lo contencioso administrativo serán conciliables todos los conflictos que puedan ser conocidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que la conciliación no esté expresamente prohibida por la ley. (...)”.*

En este sentido, hay que destacar además que el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sostenido<sup>5</sup>:

*“Ahora bien, al ser la aprobación del acuerdo conciliatorio procesal o extraprocésal una labor otorgada al juez contencioso administrativo, cuando éste realiza el estudio respectivo, además de valorar los requisitos que vienen dados por ley – que se hayan presentado las pruebas necesarias, que no sea violatorio de la ley y que no resulte lesivo para el patrimonio público<sup>6</sup>-, es su deber verificar que con el acuerdo*

<sup>4</sup> Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Consejo De Estado, Sección Tercera Subsección “C” C.P.: Enrique Gil Botero, sentencia del 24 de noviembre de 2014, radicación: 07001-23-31-000-2008000901(37.747).

<sup>6</sup> Artículo 73 Ley 446 de 1998: Competencia. La Ley 23 de 1991 tendrá un artículo nuevo, así: Artículo 65A. El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de que

*se estén cumpliendo los postulados constitucionales tendientes a la reparación integral del daño, pues de lo contrario, solo será procedente su improbación, en concordancia con la finalidad de la actividad judicial en un Estado Social de Derecho, como se viene de explicar”.*

*(...) realizar el estudio de aprobación de un acuerdo conciliatorio supone, por parte del juez, la integración de dos dimensiones jurídico-sociales: la autonomía de la voluntad privada dentro de los límites que se viene de indicar, con la fuerza normativa que la reviste en el ejercicio de autorregularse, y los fines del Estado Social de Derecho basados en el bien común y el interés general, para que solo pueda ser aprobado si se respeta a cabalidad el núcleo de ambas dimensiones, ponderando en cada caso concreto el nivel de aplicabilidad de cada una de ellas”.*

## **Requisitos para la aprobación del acuerdo conciliatorio**

### **3.1. Solicitud de conciliación**

Se observa cabalmente cumplido este requisito, toda vez que obra en el expediente la propuesta de conciliación realizada por la entidad ejecutada, la cual fue conocida por el apoderado de la parte demandante y tramitada dentro del proceso en el curso de la audiencia inicial prevista en el artículo 372 del CGP (numeral 6°).

### **3.2. Capacidad y representación de las personas jurídicas de derecho público y autorización del comité de conciliación de la entidad**

El Distrito Capital de Bogotá - Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, según lo mencionó el apoderado de la entidad en el comité de conciliación adelantado en el mes de marzo de 2022 sometió el asunto a su conocimiento, autorizando conciliar como se indicó sobre el 20% de los intereses que fueran liquidados.

### **3.3. Que no hubiere operado el fenómeno de la caducidad respecto de la acción ordinaria establecida por la vía judicial para dirimir el conflicto que se pretende conciliar**

Advierte la Sala que la sentencia de la cual se pretende su ejecución quedó ejecutoriada el 20 de enero de 2015, el título se hizo exigible 10 meses después (el 20 de noviembre de 2015) y el memorial de demanda ejecutiva se presentó el día 20 de septiembre de 2018, por lo tanto, no operó el fenómeno de la caducidad

---

forme parte el Magistrado que actúe como sustanciador; contra dicho auto procede recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única. El Ministerio Público podrá interponer el recurso de apelación para ante el Tribunal, contra el auto que profiera el Juez Administrativo aprobando o improbando una conciliación. Las partes podrán apelar, sólo si el auto imprueba el acuerdo. La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público. Parágrafo. Lograda la conciliación prejudicial, el acta que la contenga será suscrita por las partes y, por el agente del Ministerio Público y se remitirá, a más tardar, al día siguiente, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable."

para reclamar ante la jurisdicción, en los términos del literal k, del numeral 2°, del artículo 164 del CPACA.

### **3.4. Naturaleza particular del conflicto y contenido patrimonial**

Encuentra esta Corporación que el acuerdo conciliatorio sometido a consideración reviste un contenido patrimonial en tanto se pretende librar mandamiento de pago por una suma de dinero derivada del reconocimiento de las horas extras laboradas, el reajuste de los recargos nocturnos, dominicales y festivos, así como de los intereses moratorios causados.

#### **Medios probatorios que soportan el acuerdo conciliatorio**

En el presente caso se aportó el material probatorio relacionado en el acápite de pruebas, de los cuales se observa que la parte ejecutante pretende el pago pedido, en relación con el trabajo suplementario conforme se reclamó en la demanda ejecutiva, sobre la indexación y los intereses moratorios, en concordancia con lo establecido en la sentencia base de recaudo.

La Sala utiliza la siguiente descripción, con el fin de decidir si aprueba o no la fórmula conciliatoria, en relación con el trabajo suplementario y se tendrá en cuenta la certificación suscrita por la Subdirección de Gestión Humana de la entidad ejecutada que fue aportada al expediente y en donde se encuentran precisadas las horas extras con recargo, teniendo en cuenta una jornada máxima mensual legal de 190 horas.

#### **3.4.1. Asignación básica**

Las asignaciones básicas canceladas al ejecutante fueron:

Año	Asignación básica
2006	842.862,00
1 enero a 8 de noviembre de 2007	897.649,00
9 de noviembre a 31 de diciembre de 2007	977.552,00
2008	1.036.206,00
2009	1.119.828,00
2010	1.153.871,00
1 de enero a 31 de octubre de 2011	1.200.488,00
1 de noviembre a 31 de diciembre de 2011	1.238.074,00
2012	1.306.169,00
2013	1.357.633,00

### 3.4.2. Horas extras y recargos

Las horas laboradas mensualmente, las horas diurnas, las horas con recargo ordinario nocturno y los recargos festivos diurnos y recargos festivos nocturnos, teniendo en cuenta una jornada máxima mensual legal de 190 horas, por el período comprendido entre el 7 de mayo de 2006 y el 20 de febrero de 2013 conforme la sentencia invocada como título ejecutivo, son las siguientes<sup>7</sup>:

Año	Mes	Horas laboradas	Horas extras a reconocer	Recargo nocturno (35%)	Trabajo habitual dominical y festivo (200%)	Recargo festivo nocturno (235%)
2006	7-may <sup>8</sup>	246,4	50	96	30	29
	Junio	332	50	128	36	36
	Julio	144	0	54	22	18
	Agosto	378	50	150	46	36
	Septiembre	360	50	156	24	24
	Octubre	344	50	144	34	30
	Noviembre	360	50	144	36	36
2007	Diciembre	328	50	128	36	36
	Enero	392	50	156	46	42
	Febrero	336	50	144	24	24
	Marzo	376	50	156	34	30
	Abril	360	50	138	38	42
	Mayo	368	50	150	28	36
	Junio	360	50	144	36	36
	Julio	112	0	36	22	18
	Agosto	362	50	150	30	36
	Septiembre	360	50	150	26	30
	Octubre	379	50	156	37	30
	Noviembre	360	50	0	0	0
Diciembre	392	50	150	56	48	
2008	Enero	352	50	144	34	30
	Febrero	344	50	150	24	24
	Marzo	328	50	114	40	48
	Abril	360	50	156	24	24
	Mayo	368	50	144	38	42
	Junio	360	50	138	38	42
	Julio	178	0	66	12	6
	Agosto	376	50	144	46	42
	Septiembre	360	50	156	24	24
	Octubre	368	50	156	26	30
	Noviembre	360	50	138	46	42
	Diciembre	352	50	144	26	30
2009	Enero	392	50	156	46	42
	Febrero	336	50	144	24	24
	Marzo	376	50	150	44	36
	Abril	360	50	144	36	36
	Mayo	316	50	119	29	42
	Junio	336	50	126	46	42

<sup>7</sup> La entidad en la liquidación elaborada señala que la información corresponde al período comprendido entre el mayo de 2006 y febrero de 2013.

<sup>8</sup> Se aclara que las horas aquí señaladas corresponden al promedio de 24 días, tomado del total certificado por la entidad.

	Julio	376	50	156	26	30
	Agosto	104	0	42	20	12
	Septiembre	357	50	156	21	24
	Octubre	374	50	154	34	30
	Noviembre	360	50	138	38	42
	Diciembre	352	50	144	26	30
2010	Enero	390	50	150	38	48
	Febrero	312	50	132	24	24
	Marzo	377	50	154	29	30
	Abril	360	50	144	36	36
	Mayo	365	50	144	35	42
	Junio	351	50	134	39	36
	Julio	136	0	60	10	6
	Agosto	368	50	144	38	42
	Septiembre	334	50	150	20	18
	Octubre	376	50	150	36	36
	Noviembre	336	50	138	26	30
	Diciembre	348	50	150	14	30
2011	Enero	392	50	144	58	54
	Febrero	336	50	144	24	24
	Marzo	376	50	156	34	30
	Abril	360	50	144	36	36
	Mayo	370	50	156	28	24
	Junio	360	50	144	36	36
	Julio	160	0	54	24	24
	Agosto	374	50	156	26	36
	Septiembre	358	50	156	22	24
	Octubre	366	50	150	34	36
	Noviembre	348	50	140	34	30
	Diciembre	312	50	138	14	18
2012	Enero	392	50	156	38	42
	Febrero	352	50	150	24	24
	Marzo	360	50	150	26	30
	Abril	312	50	120	36	36
	Mayo	376	50	150	44	36
	Junio	296	50	114	36	36
	Julio	224	34	84	24	24
	Agosto	376	50	150	36	36
	Septiembre	358	50	150	32	30
	Octubre	320	50	132	26	30
	Noviembre	360	50	144	36	36
	Diciembre	350	50	138	26	36
2013	Enero	392	50	156	38	42
	20-feb	160	33,33333333	96	16	7

Teniendo en cuenta la asignación básica mensual y las horas señaladas en la tabla anterior correspondía a la entidad pagar al señor Jorge Torres Barrera en el período comprendido entre el 7 de mayo de 2006 y el 20 de febrero de 2013, las siguientes sumas de dinero:

Año	Mes	Valor 50 primeras horas extras diurnas	Valor recargo nocturno sobre 190 horas	Valor trabajo habitual dominical y festivo sobre 190 horas	Valor recargo festivo nocturno sobre 190 horas	Subtotal que debía pagar la entidad sobre 190 horas
2006	7-may	221.805,79	119.242,79	215.772,67	240.189,05	797.010,31

	Junio	277.257,24	198.737,99	319.400,34	375.295,40	1.170.690,96
	Julio	-	83.842,59	195.189,09	187.647,70	466.679,38
	Agosto	277.257,24	232.896,08	408.122,65	375.295,40	1.293.571,36
	Septiembre	277.257,24	242.211,92	212.933,56	250.196,93	982.599,65
	Octubre	277.257,24	223.580,24	301.655,87	312.746,16	1.115.239,51
	Noviembre	277.257,24	223.580,24	319.400,34	375.295,40	1.195.533,21
	Diciembre	277.257,24	198.737,99	319.400,34	375.295,40	1.170.690,96
2007	Enero	295.279,28	257.955,98	434.651,09	466.305,03	1.454.191,38
	Febrero	295.279,28	238.113,21	226.774,48	266.460,02	1.026.626,99
	Marzo	295.279,28	257.955,98	321.263,85	333.075,02	1.207.574,13
	Abril	295.279,28	228.191,82	359.059,60	466.305,03	1.348.835,73
	Mayo	295.279,28	248.034,59	264.570,23	399.690,03	1.207.574,13
	Junio	295.279,28	238.113,21	340.161,73	399.690,03	1.273.244,24
	Julio	-	59.528,30	207.876,61	199.845,01	467.249,93
	Agosto	295.279,28	248.034,59	283.468,11	399.690,03	1.226.472,00
	Septiembre	295.279,28	248.034,59	245.672,36	333.075,02	1.122.061,25
	Octubre	295.279,28	257.955,98	349.610,66	333.075,02	1.235.920,94
	Noviembre <sup>9</sup>	305.998,05	-	-	-	305.998,05
	Diciembre	321.563,16	270.113,05	576.241,18	580.357,19	1.748.274,58
2008	Enero	340.857,24	274.867,28	370.852,67	384.486,96	1.371.064,15
	Febrero	340.857,24	286.320,08	261.778,36	307.589,57	1.196.545,24
	Marzo	340.857,24	217.603,26	436.297,26	615.179,14	1.609.936,90
	Abril	340.857,24	297.772,88	261.778,36	307.589,57	1.207.998,05
	Mayo	340.857,24	274.867,28	414.482,40	538.281,75	1.568.488,66
	Junio	340.857,24	263.414,47	414.482,40	538.281,75	1.557.035,86
	Julio	-	125.980,83	130.889,18	76.897,39	333.767,41
	Agosto	340.857,24	274.867,28	501.741,85	538.281,75	1.655.748,11
	Septiembre	340.857,24	297.772,88	261.778,36	307.589,57	1.207.998,05
	Octubre	340.857,24	297.772,88	283.593,22	384.486,96	1.306.710,30
	Noviembre	340.857,24	263.414,47	501.741,85	538.281,75	1.644.295,31
	Diciembre	340.857,24	274.867,28	283.593,22	384.486,96	1.283.804,70
2009	Enero	368.364,47	321.803,20	542.232,51	581.721,18	1.814.121,36
	Febrero	368.364,47	297.049,11	282.903,92	332.412,10	1.280.729,60
	Marzo	368.364,47	309.426,16	518.657,18	498.618,15	1.695.065,96
	Abril	368.364,47	297.049,11	424.355,87	498.618,15	1.588.387,61
	Mayo	368.364,47	245.478,09	341.842,23	581.721,18	1.537.405,97
	Junio	368.364,47	259.917,97	542.232,51	581.721,18	1.752.236,13
	Julio	368.364,47	321.803,20	306.479,24	415.515,13	1.412.162,05
	Agosto	-	86.639,32	235.753,26	166.206,05	488.598,64
	Septiembre	368.364,47	321.803,20	247.540,93	332.412,10	1.270.120,71
	Octubre	368.364,47	317.677,52	400.780,55	415.515,13	1.502.337,67
	Noviembre	368.364,47	284.672,07	447.931,20	581.721,18	1.682.688,92
	Diciembre	368.364,47	297.049,11	306.479,24	415.515,13	1.387.407,95
2010	Enero	379.562,83	318.832,78	461.548,40	685.034,99	1.844.979,00
	Febrero	379.562,83	280.572,84	291.504,25	342.517,50	1.294.157,42
	Marzo	379.562,83	327.334,98	352.234,31	428.146,87	1.487.278,99
	Abril	379.562,83	306.079,47	437.256,38	513.776,25	1.636.674,92
	Mayo	379.562,83	306.079,47	425.110,37	599.405,62	1.710.158,28
	Junio	379.562,83	284.823,95	473.694,41	513.776,25	1.651.857,43
	Julio	-	127.533,11	121.460,11	85.629,37	334.622,59
	Agosto	379.562,83	306.079,47	461.548,40	599.405,62	1.746.596,31
	Septiembre	379.562,83	318.832,78	242.920,21	256.888,12	1.198.203,94
	Octubre	379.562,83	318.832,78	437.256,38	513.776,25	1.649.428,23
	Noviembre	379.562,83	293.326,15	315.796,27	428.146,87	1.416.832,13
	Diciembre	379.562,83	318.832,78	170.044,15	428.146,87	1.296.586,62
2011	Enero	394.897,37	318.445,24	732.929,52	801.799,62	2.248.071,74

<sup>9</sup> Se precisa que en el mes de noviembre el salario varió razón por la cual se toma el promedio del mes para efectuar la liquidación del trabajo suplementario.

	Febrero	394.897,37	318.445,24	303.281,18	356.355,39	1.372.979,17
	Marzo	394.897,37	344.982,34	429.648,34	445.444,23	1.614.972,28
	Abril	394.897,37	318.445,24	454.921,77	534.533,08	1.702.797,45
	Mayo	394.897,37	344.982,34	353.828,04	356.355,39	1.450.063,14
	Junio	394.897,37	318.445,24	454.921,77	534.533,08	1.702.797,45
	Julio	-	119.416,96	303.281,18	356.355,39	779.053,53
	Agosto	394.897,37	344.982,34	328.554,61	534.533,08	1.602.967,40
	Septiembre	394.897,37	344.982,34	278.007,75	356.355,39	1.374.242,84
	Octubre	394.897,37	331.713,79	429.648,34	534.533,08	1.690.792,57
	Noviembre	407.261,18	319.292,77	443.100,17	459.390,62	1.629.044,74
	Diciembre	407.261,18	314.731,44	182.453,01	275.634,37	1.180.080,01
2012	Enero	429.660,86	375.351,72	522.467,60	678.520,42	2.006.000,60
	Febrero	429.660,86	360.915,12	329.979,54	387.725,96	1.508.281,47
	Marzo	429.660,86	360.915,12	357.477,83	484.657,44	1.632.711,25
	Abril	429.660,86	288.732,09	494.969,31	581.588,93	1.794.951,19
	Mayo	429.660,86	360.915,12	604.962,48	581.588,93	1.977.127,39
	Junio	429.660,86	274.295,49	494.969,31	581.588,93	1.780.514,58
	Julio	292.169,38	202.112,47	329.979,54	387.725,96	1.211.987,34
	Agosto	429.660,86	360.915,12	494.969,31	581.588,93	1.867.134,21
	Septiembre	429.660,86	360.915,12	439.972,72	484.657,44	1.715.206,13
	Octubre	429.660,86	317.605,30	357.477,83	484.657,44	1.589.401,44
	Noviembre	429.660,86	346.478,51	494.969,31	581.588,93	1.852.697,61
	Diciembre	429.660,86	332.041,91	357.477,83	581.588,93	1.700.769,53
2013	Enero	446.589,80	390.140,85	543.053,20	705.254,62	2.085.038,47
	20-feb	198.484,36	160.057,79	152.435,99	82.093,13	593.071,26
Total		27.179.165,47	22.322.167,62	29.481.533,61	35.117.957,92	114.100.824,62

Lo anterior obedece a: i) liquidar las horas extras con un límite establecido de 50 horas extras al mes<sup>10</sup>, ii) pagar el recargo nocturno que equivale a un 35% del valor de la hora ordinaria que se determina con la asignación básica con una jornada de 44 horas semanales<sup>11</sup> sobre 190 horas mensuales<sup>12</sup>, iii) cancelar el trabajo ordinario en días dominicales y festivos<sup>13</sup> equivalente al doble del valor de un día de trabajo por cada dominical o festivo laborado (con el disfrute de un día de descanso compensatorio), lo cual equivale a una sobre remuneración del 200% y el 235% por recargo festivo nocturno.

Se debe realizar el descuento de los valores reconocidos mensualmente al señor Jorge Torres Barrera con ocasión de la liquidación efectuada sobre una jornada máxima de 240 horas y no de 190, teniendo en cuenta las mismas horas que fueron certificadas por el período comprendido entre el 7 de mayo de 2006 y el 20 de febrero de 2013, así:

Año	Mes	Valor recargo nocturno 35% sobre 240 horas	Valor trabajo habitual dominical y festivo 200% sobre 240 horas	Valor recargo festivo nocturno 235% sobre 240 horas	Valor cancelado por el sistema de recargos de la entidad sobre 240 horas
-----	-----	--	---	---	--

<sup>10</sup> Literal d) del artículo 36 del Decreto 1042 de 1978, modificado por el artículo 13 Decreto 10 de 1989.

<sup>11</sup> Artículo 36 del Decreto 1042 de 1978.

<sup>12</sup> Artículo 35 del Decreto 1042 de 1978.

<sup>13</sup> Artículo 39 del Decreto 1042 de 1978.

2006	7-may	94.400,54	170.820,03	190.149,67	455.370,24
	Junio	157.334,24	252.858,60	297.108,86	707.301,70
	Julio	66.375,38	154.524,70	148.554,43	369.454,51
	Agosto	184.376,06	323.097,10	297.108,86	804.582,02
	Septiembre	191.751,11	168.572,40	198.072,57	558.396,08
	Octubre	177.001,02	238.810,90	247.590,71	663.402,63
	Noviembre	177.001,02	252.858,60	297.108,86	726.968,48
	Diciembre	157.334,24	252.858,60	297.108,86	707.301,70
2007	Enero	204.215,15	344.098,78	369.158,15	917.472,08
	Febrero	188.506,29	179.529,80	210.947,52	578.983,61
	Marzo	204.215,15	254.333,88	263.684,39	722.233,42
	Abril	180.651,86	284.255,52	369.158,15	834.065,53
	Mayo	196.360,72	209.451,43	316.421,27	722.233,42
	Junio	188.506,29	269.294,70	316.421,27	774.222,26
	Julio	47.126,57	164.568,98	158.210,64	369.906,19
	Agosto	196.360,72	224.412,25	316.421,27	737.194,24
	Septiembre	196.360,72	194.490,62	263.684,39	654.535,73
	Octubre	204.215,15	276.775,11	263.684,39	744.674,65
	Noviembre	-	-	-	-
	Diciembre	213.839,50	456.190,93	459.449,44	1.129.479,87
2008	Enero	217.603,26	293.591,70	304.385,51	815.580,47
	Febrero	226.670,06	207.241,20	243.508,41	677.419,67
	Marzo	172.269,25	345.402,00	487.016,82	1.004.688,07
	Abril	235.736,87	207.241,20	243.508,41	686.486,48
	Mayo	217.603,26	328.131,90	426.139,72	971.874,88
	Junio	208.536,46	328.131,90	426.139,72	962.808,08
	Julio	99.734,83	103.620,60	60.877,10	264.232,53
	Agosto	217.603,26	397.212,30	426.139,72	1.040.955,28
	Septiembre	235.736,87	207.241,20	243.508,41	686.486,48
	Octubre	235.736,87	224.511,30	304.385,51	764.633,68
	Noviembre	208.536,46	397.212,30	426.139,72	1.031.888,48
	Diciembre	217.603,26	224.511,30	304.385,51	746.500,07
2009	Enero	254.760,87	429.267,40	460.529,27	1.144.557,54
	Febrero	235.163,88	223.965,60	263.159,58	722.289,06
	Marzo	244.962,38	410.603,60	394.739,37	1.050.305,35
	Abril	235.163,88	335.948,40	394.739,37	965.851,65
	Mayo	194.336,82	270.625,10	460.529,27	925.491,18
	Junio	205.768,40	429.267,40	460.529,27	1.095.565,06
	Julio	254.760,87	242.629,40	328.949,48	826.339,75
	Agosto	68.589,47	186.638,00	131.579,79	386.807,26
	Septiembre	254.760,87	195.969,90	263.159,58	713.890,35
	Octubre	251.494,71	317.284,60	328.949,48	897.728,78
	Noviembre	225.365,39	354.612,20	460.529,27	1.040.506,85
	Diciembre	235.163,88	242.629,40	328.949,48	806.742,76
2010	Enero	252.409,28	365.392,48	542.319,37	1.160.121,13
	Febrero	222.120,17	230.774,20	271.159,69	724.054,05
	Marzo	259.140,20	278.852,16	338.949,61	876.941,96
	Abril	242.312,91	346.161,30	406.739,53	995.213,74
	Mayo	242.312,91	336.545,71	474.529,45	1.053.388,07
	Junio	225.485,62	375.008,08	406.739,53	1.007.233,23
	Julio	100.963,71	96.155,92	67.789,92	264.909,55
	Agosto	242.312,91	365.392,48	474.529,45	1.082.234,84
	Septiembre	252.409,28	192.311,83	203.369,76	648.090,88
	Octubre	252.409,28	346.161,30	406.739,53	1.005.310,11
	Noviembre	232.216,54	250.005,38	338.949,61	821.171,53
	Diciembre	252.409,28	134.618,28	338.949,61	725.977,17

2011	Enero	252.102,48	580.235,87	634.758,03	1.467.096,38
	Febrero	252.102,48	240.097,60	282.114,68	774.314,76
	Marzo	273.111,02	340.138,27	352.643,35	965.892,64
	Abril	252.102,48	360.146,40	423.172,02	1.035.420,90
	Mayo	273.111,02	280.113,87	282.114,68	835.339,57
	Junio	252.102,48	360.146,40	423.172,02	1.035.420,90
	Julio	94.538,43	240.097,60	282.114,68	616.750,71
	Agosto	273.111,02	260.105,73	423.172,02	956.388,77
	Septiembre	273.111,02	220.089,47	282.114,68	775.315,17
	Octubre	262.606,75	340.138,27	423.172,02	1.025.917,04
	Noviembre	252.773,44	350.787,63	363.684,24	967.245,31
	Diciembre	249.162,39	144.441,97	218.210,54	611.814,90
2012	Enero	297.153,45	413.620,18	537.162,00	1.247.935,63
	Febrero	285.724,47	261.233,80	306.949,72	853.907,98
	Marzo	285.724,47	283.003,28	383.687,14	952.414,90
	Abril	228.579,58	391.850,70	460.424,57	1.080.854,85
	Mayo	285.724,47	478.928,63	460.424,57	1.225.077,67
	Junio	217.150,60	391.850,70	460.424,57	1.069.425,87
	Julio	160.005,70	261.233,80	306.949,72	728.189,22
	Agosto	285.724,47	391.850,70	460.424,57	1.137.999,74
	Septiembre	285.724,47	348.311,73	383.687,14	1.017.723,35
	Octubre	251.437,53	283.003,28	383.687,14	918.127,96
	Noviembre	274.295,49	391.850,70	460.424,57	1.126.570,76
	Diciembre	262.866,51	283.003,28	460.424,57	1.006.294,37
2013	Enero	308.861,51	429.917,12	558.326,57	1.297.105,20
	20-feb	126.712,41	120.678,49	64.990,39	312.381,30
Total		17.671.716,03	23.339.547,44	27.801.716,69	68.812.980,16

Descontados los valores reconocidos por la entidad ejecutada, se procede a determinar las diferencias que se generaron a favor del ejecutante, y estos valores se deben actualizar o indexar por el período transcurrido entre la fecha en que se consolidó el derecho al trabajo suplementario y aquella en la cual quedó ejecutoriada la orden que reconoció las horas extras y los recargos, teniendo en cuenta la pérdida del valor adquisitivo del dinero durante el transcurso del tiempo, así:

Año	Mes	Total que debía pagar la entidad sobre 190 horas	Valor cancelado por el sistema de la entidad sobre 240 horas	Diferencia a favor del ejecutante	IPC inicial	IPC final	Factor indexación	Indexación	Valor indexado
2006	7-may	797.010,31	455.370,24	341.640,06	60,09	82,47	1,372441338	\$127.240,88	\$468.880,95
	Junio	1.170.690,96	707.301,70	463.389,26	60,29	82,47000	1,367888539	\$170.475,60	\$633.864,86
	Julio	466.679,38	369.454,51	97.224,87	60,48	82,47000	1,36359127	\$35.350,11	\$132.574,99
	Agosto	1.293.571,36	804.582,02	488.989,35	60,73	82,47000	1,357977935	\$175.047,40	\$664.036,74
	Septiembre	982.599,65	558.396,08	424.203,57	60,96	82,47000	1,352854331	\$149.682,07	\$573.885,64
	Octubre	1.115.239,51	663.402,63	451.836,88	61,14	82,47000	1,348871443	\$157.632,98	\$609.469,86
	Noviembre	1.195.533,21	726.968,48	468.564,73	61,05	82,47000	1,350859951	\$164.400,60	\$632.965,33
	Diciembre	1.170.690,96	707.301,70	463.389,26	61,19	82,47000	1,347769243	\$161.152,53	\$624.541,79
2007	Enero	1.454.191,38	917.472,08	536.719,30	61,33	82,47000	1,344692646	\$185.003,20	\$721.722,49
	Febrero	1.026.626,99	578.983,61	447.643,38	61,80	82,47000	1,334466019	\$149.721,50	\$597.364,88
	Marzo	1.207.574,13	722.233,42	485.340,70	62,53	82,47000	1,318886934	\$154.768,81	\$640.109,51
	Abril	1.348.835,73	834.065,53	514.770,21	63,29	82,47000	1,303049455	\$156.000,83	\$670.771,04

Expediente N° 11001-33-42-053-2018-00405-01

	Mayo	1.207.574,13	722.233,42	485.340,70	63,85	82,4700 0	1,29162098 7	\$141.535,5 3	\$626.876,24
	Junio	1.273.244,24	774.222,26	499.021,98	64,05	82,4700 0	1,28758782 2	\$143.512,6 4	\$642.534,62
	Julio	467.249,93	369.906,19	97.343,73	64,12	82,4700 0	1,28618215 8	\$27.858,04	\$125.201,77
	Agosto	1.226.472,00	737.194,24	489.277,76	64,23	82,4700 0	1,28397944 9	\$138.944,8 3	\$628.222,59
	Septiembre	1.122.061,25	654.535,73	467.525,52	64,14	82,4700 0	1,28578110 4	\$133.609,9 6	\$601.135,48
	Octubre	1.235.920,94	744.674,65	491.246,29	64,20	82,4700 0	1,28457943 9	\$139.798,5 9	\$631.044,88
	Noviembre	305.998,05	-	305.998,05	64,20	82,4700 0	1,28457943 9	\$87.080,75	\$393.078,80
	Diciembre	1.748.274,58	1.129.479,87	618.794,70	64,51	82,4700 0	1,27840644 9	\$172.276,4 4	\$791.071,14
2008	Enero	1.371.064,15	815.580,47	555.483,68	64,82	82,4700 0	1,27229250 2	\$151.254,0 4	\$706.737,72
	Febrero	1.196.545,24	677.419,67	519.125,57	65,51	82,4700 0	1,25889177 2	\$134.397,3 4	\$653.522,91
	Marzo	1.609.936,90	1.004.688,07	605.248,83	66,50	82,4700 0	1,24015037 6	\$145.350,7 3	\$750.599,57
	Abril	1.207.998,05	686.486,48	521.511,57	67,04	82,4700 0	1,23016109 8	\$120.031,6 8	\$641.543,25
	Mayo	1.568.488,66	971.874,88	596.613,78	67,51	82,4700 0	1,2215968	\$132.207,7 1	\$728.821,49
	Junio	1.557.035,86	962.808,08	594.227,78	68,14	82,4700 0	1,21030231 9	\$124.967,4 8	\$719.195,26
	Julio	333.767,41	264.232,53	69.534,88	68,73	82,4700 0	1,19991270 2	\$13.900,90	\$83.435,78
	Agosto	1.655.748,11	1.040.955,28	614.792,84	69,06	82,4700 0	1,19417897 5	\$119.379,8 4	\$734.172,68
	Septiembre	1.207.998,05	686.486,48	521.511,57	69,19	82,4700 0	1,19193525 1	\$100.096,4 5	\$621.608,03
	Octubre	1.306.710,30	764.633,68	542.076,63	69,06	82,4700 0	1,19417897 5	\$105.259,8 8	\$647.336,51
	Noviembre	1.644.295,31	1.031.888,48	612.406,84	69,30	82,4700 0	1,19004329	\$116.383,8 1	\$728.790,65
	Diciembre	1.283.804,70	746.500,07	537.304,62	69,49	82,4700 0	1,18678946 6	\$100.362,8 4	\$637.667,47
2009	Enero	1.814.121,36	1.144.557,54	669.563,83	69,80	82,4700 0	1,18151862 5	\$121.538,3 0	\$791.102,13
	Febrero	1.280.729,60	722.289,06	558.440,54	70,21	82,4700 0	1,174619	\$97.514,33	\$655.954,87
	Marzo	1.695.065,96	1.050.305,35	644.760,62	70,80	82,4700 0	1,16483050 8	\$106.276,2 2	\$751.036,84
	Abril	1.588.387,61	965.851,65	622.535,96	71,15	82,4700 0	1,15910049 2	\$99.045,78	\$721.581,74
	Mayo	1.537.405,97	925.491,18	611.914,78	71,38	82,4700 0	1,15536564 9	\$95.070,54	\$706.985,32
	Junio	1.752.236,13	1.095.565,06	656.671,07	71,39	82,4700 0	1,15520381	\$101.917,8 5	\$758.588,92
	Julio	1.412.162,05	826.339,75	585.822,30	71,35	82,4700 0	1,15585143 7	\$91.301,25	\$677.123,55
	Agosto	488.598,64	386.807,26	101.791,38	71,32	82,4700 0	1,15633763 3	\$15.913,82	\$117.705,21
	Septiembre	1.270.120,71	713.890,35	556.230,36	71,35	82,4700 0	1,15585143 7	\$86.689,30	\$642.919,66
	Octubre	1.502.337,67	897.728,78	604.608,89	71,28	82,4700 0	1,15698653 2	\$94.915,45	\$699.524,34
	Noviembre	1.682.688,92	1.040.506,85	642.182,07	71,19	82,4700 0	1,15844922	\$101.753,2 5	\$743.935,31
	Diciembre	1.387.407,95	806.742,76	580.665,20	71,14	82,4700 0	1,15926342 4	\$92.478,73	\$673.143,93
2010	Enero	1.844.979,00	1.160.121,13	684.857,86	71,20	82,4700 0	1,15828651 7	\$108.403,7 7	\$793.261,63
	Febrero	1.294.157,42	724.054,05	570.103,37	71,69	82,4700 0	1,15036964 7	\$85.726,24	\$655.829,61
	Marzo	1.487.278,99	876.941,96	610.337,03	72,28	82,4700 0	1,14097952 4	\$86.045,02	\$696.382,05
	Abril	1.636.674,92	995.213,74	641.461,18	72,46	82,4700 0	1,13814518 4	\$88.614,77	\$730.075,95
	Mayo	1.710.158,28	1.053.388,07	656.770,22	72,79	82,4700 0	1,1329853	\$87.340,78	\$744.111,00
	Junio	1.651.857,43	1.007.233,23	644.624,20	72,87	82,4700 0	1,13174145 7	\$84.923,73	\$729.547,94
	Julio	334.622,59	264.909,55	69.713,04	72,95	82,4700 0	1,13050034 3	\$9.097,58	\$78.810,62
	Agosto	1.746.596,31	1.082.234,84	664.361,47	72,92	82,4700 0	1,13096544 2	\$87.008,39	\$751.369,87
	Septiembre	1.198.203,94	648.090,88	550.113,06	73,00	82,4700 0	1,12972602 7	\$71.363,98	\$621.477,04
	Octubre	1.649.428,23	1.005.310,11	644.118,12	72,90	82,4700 0	1,13127572	\$84.557,07	\$728.675,19
	Noviembre	1.416.832,13	821.171,53	595.660,60	72,84	82,4700 0	1,13220757 8	\$78.750,85	\$674.411,44
	Diciembre	1.296.586,62	725.977,17	570.609,45	72,98	82,4700 0	1,13003562 6	\$74.199,56	\$644.809,01
2011	Enero	2.248.071,74	1.467.096,38	780.975,36	73,45	82,4700 0	1,12280462 9	\$95.907,39	\$876.882,75
	Febrero	1.372.979,17	774.314,76	598.664,41	74,12	82,4700 0	1,11265515 4	\$67.442,63	\$666.107,04
	Marzo	1.614.972,28	965.892,64	649.079,64	74,57	82,4700 0	1,10594072 7	\$68.763,97	\$717.843,61
	Abril	1.702.797,45	1.035.420,90	667.376,55	74,77	82,4700 0	1,10298248	\$68.728,09	\$736.104,64
	Mayo	1.450.063,14	835.339,57	614.723,57	74,86	82,4700 0	1,10165642 5	\$62.490,60	\$677.214,17
	Junio	1.702.797,45	1.035.420,90	667.376,55	75,07	82,4700 0	1,09857466 4	\$65.786,42	\$733.162,97
	Julio	779.053,53	616.750,71	162.302,82	75,31	82,4700 0	1,09507369 5	\$15.430,73	\$177.733,55
	Agosto	1.602.967,40	956.388,77	646.578,62	75,42	82,4700 0	1,09347653 1	\$60.439,93	\$707.018,55
	Septiembre	1.374.242,84	775.315,17	598.927,68	75,39	82,4700 0	1,09391165 9	\$56.246,29	\$655.173,97

	Octubre	1.690.792,57	1.025.917,04	664.875,54	75,62	82,4700 0	1,09058450 1	\$60.227,42	\$725.102,95
	Noviembre	1.629.044,74	967.245,31	661.799,42	75,77	82,4700 0	1,08842549 8	\$58.519,94	\$720.319,37
	Diciembre	1.180.080,01	611.814,90	568.265,11	75,87	82,4700 0	1,08699090 5	\$49.433,90	\$617.699,00
2012	Enero	2.006.000,60	1.247.935,63	758.064,97	76,19	82,4700 0	1,08242551 5	\$62.483,90	\$820.548,86
	Febrero	1.508.281,47	853.907,98	654.373,48	76,75	82,4700 0	1,07452768 7	\$48.768,94	\$703.142,42
	Marzo	1.632.711,25	952.414,90	680.296,35	77,22	82,4700 0	1,06798756 8	\$46.251,69	\$726.548,05
	Abril	1.794.951,19	1.080.854,85	714.096,34	77,31	82,4700 0	1,06674427 6	\$47.661,84	\$761.758,18
	Mayo	1.977.127,39	1.225.077,67	752.049,72	77,42	82,4700 0	1,06522862 3	\$49.055,17	\$801.104,88
	Junio	1.780.514,58	1.069.425,87	711.088,72	77,66	82,4700 0	1,06193664 7	\$44.042,45	\$755.131,17
	Julio	1.211.987,34	728.189,22	483.798,12	77,72	82,4700 0	1,06111683	\$29.568,21	\$513.366,33
	Agosto	1.867.134,21	1.137.999,74	729.134,47	77,70	82,4700 0	1,06138996 1	\$44.761,54	\$773.896,01
	Septiembre	1.715.206,13	1.017.723,35	697.482,79	77,73	82,4700 0	1,06098031 6	\$42.532,72	\$740.015,51
	Octubre	1.589.401,44	918.127,96	671.273,48	77,96	82,4700 0	1,05785018	\$38.833,29	\$710.106,77
	Noviembre	1.852.697,61	1.126.570,76	726.126,85	78,08	82,4700 0	1,05622438 5	\$40.826,04	\$766.952,88
	Diciembre	1.700.769,53	1.006.294,37	694.475,16	77,98	82,4700 0	1,05757886 6	\$39.987,09	\$734.462,25
2013	Enero	2.085.038,47	1.297.105,20	787.933,28	78,05	82,4700 0	1,05663036 5	\$44.620,95	\$832.554,22
	20-feb	593.071,26	312.381,30	280.689,96	78,28	82,4700 0	1,05352580 5	\$15.024,16	\$295.714,12
Total		114.100.824,6 2	68.812.980,1 6	45.287.844,4 6					52.796.812,3 3

El salario mensual base para calcular las cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones<sup>14</sup> y en salud<sup>15</sup> incluye la remuneración por trabajo dominical o festivo y la remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, razón por la cual se debe disponer de la suma indexada que resulta a favor del ejecutante el descuento a salud (4%) y los aportes para pensión (4%).

Año	Mes	Valor indexado	Descuentos en salud (4%)	Aportes a pensión (4%)
2006	7-may	\$468.880,95	18.755,24	18.755,24
	Junio	\$633.864,86	25.354,59	25.354,59
	Julio	\$132.574,99	5.303,00	5.303,00
	Agosto	\$664.036,74	26.561,47	26.561,47
	Septiembre	\$573.885,64	22.955,43	22.955,43
	Octubre	\$609.469,86	24.378,79	24.378,79
	Noviembre	\$632.965,33	25.318,61	25.318,61
	Diciembre	\$624.541,79	24.981,67	24.981,67
2007	Enero	\$721.722,49	28.868,90	28.868,90
	Febrero	\$597.364,88	23.894,60	23.894,60
	Marzo	\$640.109,51	25.604,38	25.604,38
	Abril	\$670.771,04	26.830,84	26.830,84
	Mayo	\$626.876,24	25.075,05	25.075,05
	Junio	\$642.534,62	25.701,38	25.701,38
	Julio	\$125.201,77	5.008,07	5.008,07
	Agosto	\$628.222,59	25.128,90	25.128,90
	Septiembre	\$601.135,48	24.045,42	24.045,42
	Octubre	\$631.044,88	25.241,80	25.241,80
	Noviembre	\$393.078,80	15.723,15	15.723,15
	Diciembre	\$791.071,14	31.642,85	31.642,85
2008	Enero	\$706.737,72	28.269,51	28.269,51

<sup>14</sup> Ver artículo 1º del Decreto 1158 de 1994 que modificó el artículo 6º del Decreto 691 del mismo año.

<sup>15</sup> Ley 1393 de 2010, artículo 33 "Las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud deben hacerse sobre la misma base de las cotizaciones efectuadas al Sistema de Riesgos Profesionales y de las realizadas al Sistema General de Pensiones. (...)".

	Febrero	\$653.522,91	26.140,92	26.140,92
	Marzo	\$750.599,57	30.023,98	30.023,98
	Abril	\$641.543,25	25.661,73	25.661,73
	Mayo	\$728.821,49	29.152,86	29.152,86
	Junio	\$719.195,26	28.767,81	28.767,81
	Julio	\$83.435,78	3.337,43	3.337,43
	Agosto	\$734.172,68	29.366,91	29.366,91
	Septiembre	\$621.608,03	24.864,32	24.864,32
	Octubre	\$647.336,51	25.893,46	25.893,46
	Noviembre	\$728.790,65	29.151,63	29.151,63
	Diciembre	\$637.667,47	25.506,70	25.506,70
	2009	Enero	\$791.102,13	31.644,09
Febrero		\$655.954,87	26.238,19	26.238,19
Marzo		\$751.036,84	30.041,47	30.041,47
Abril		\$721.581,74	28.863,27	28.863,27
Mayo		\$706.985,32	28.279,41	28.279,41
Junio		\$758.588,92	30.343,56	30.343,56
Julio		\$677.123,55	27.084,94	27.084,94
Agosto		\$117.705,21	4.708,21	4.708,21
Septiembre		\$642.919,66	25.716,79	25.716,79
Octubre		\$699.524,34	27.980,97	27.980,97
Noviembre		\$743.935,31	29.757,41	29.757,41
Diciembre		\$673.143,93	26.925,76	26.925,76
2010	Enero	\$793.261,63	31.730,47	31.730,47
	Febrero	\$655.829,61	26.233,18	26.233,18
	Marzo	\$696.382,05	27.855,28	27.855,28
	Abril	\$730.075,95	29.203,04	29.203,04
	Mayo	\$744.111,00	29.764,44	29.764,44
	Junio	\$729.547,94	29.181,92	29.181,92
	Julio	\$78.810,62	3.152,42	3.152,42
	Agosto	\$751.369,87	30.054,79	30.054,79
	Septiembre	\$621.477,04	24.859,08	24.859,08
	Octubre	\$728.675,19	29.147,01	29.147,01
	Noviembre	\$674.411,44	26.976,46	26.976,46
	Diciembre	\$644.809,01	25.792,36	25.792,36
2011	Enero	\$876.882,75	35.075,31	35.075,31
	Febrero	\$666.107,04	26.644,28	26.644,28
	Marzo	\$717.843,61	28.713,74	28.713,74
	Abril	\$736.104,64	29.444,19	29.444,19
	Mayo	\$677.214,17	27.088,57	27.088,57
	Junio	\$733.162,97	29.326,52	29.326,52
	Julio	\$177.733,55	7.109,34	7.109,34
	Agosto	\$707.018,55	28.280,74	28.280,74
	Septiembre	\$655.173,97	26.206,96	26.206,96
	Octubre	\$725.102,95	29.004,12	29.004,12
	Noviembre	\$720.319,37	28.812,77	28.812,77
	Diciembre	\$617.699,00	24.707,96	24.707,96
2012	Enero	\$820.548,86	32.821,95	32.821,95
	Febrero	\$703.142,42	28.125,70	28.125,70
	Marzo	\$726.548,05	29.061,92	29.061,92
	Abril	\$761.758,18	30.470,33	30.470,33
	Mayo	\$801.104,88	32.044,20	32.044,20
	Junio	\$755.131,17	30.205,25	30.205,25
	Julio	\$513.366,33	20.534,65	20.534,65
	Agosto	\$773.896,01	30.955,84	30.955,84
	Septiembre	\$740.015,51	29.600,62	29.600,62
	Octubre	\$710.106,77	28.404,27	28.404,27
	Noviembre	\$766.952,88	30.678,12	30.678,12
	Diciembre	\$734.462,25	29.378,49	29.378,49

2013	Enero	\$832.554,22	33.302,17	33.302,17
	20-feb	\$295.714,12	11.828,56	11.828,56
Total		52.796.812,33	2.111.872,49	2.111.872,49

Calculado aritméticamente el valor del trabajo suplementario reconocido al señor Jorge Torres Barrera, se reflejó lo siguiente:

Tabla resumen liquidación	
Capital indexado	\$52.796.812
Menos: Descuento salud	\$2.111.872
Menos: Descuento pensión	\$2.111.872
Subtotal	\$48.573.067
Valor reconocido resolución del 21 de octubre de 2019	\$31.903.159
Valor reconocido resolución del 10 de noviembre de 2021	\$30.642.500
Total	-\$13.972.592

La entidad a través de la Resolución No. 1179 del 21 de octubre de 2019 canceló el 29 del mismo mes y año por concepto de horas extras y recargos al ejecutante la suma de \$ 31.903.159, se realizó el descuento de esa suma de dinero de la cifra arrojada en la presente liquidación (\$ 48.573.067)

Luego, se logró establecer que a favor del ejecutante la entidad debía reconocer adicionalmente la suma de \$ 16.669.908.

Sin embargo, se encuentra demostrado que el 29 de noviembre de 2021 la entidad realizó un depósito judicial por valor de \$ 52.779.247, entre el cual se encontraba discriminado distintos conceptos (cesantías, primas y trabajo suplementario). Por concepto de recargos se arrojó la cifra de dinero por valor de \$ 30.642.500, es decir, el valor arrojado pendiente en esta decisión equivalente a \$ 16.669.908, el cual ya fue reconocido.

Por lo tanto, a favor del ejecutante no se están generando diferencias en relación con el trabajo suplementario que le fue reconocido.

En este sentido queda establecido que el Distrito Capital de Bogotá Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos dio cumplimiento a la orden judicial invocada como título ejecutivo.

Luego, se debe continuar el estudio por los intereses moratorios causados únicamente.

### 3.4.3. Intereses moratorios

Se recuerda que la sentencia que impuso la condena de la cual se reclaman los intereses moratorios quedó ejecutoriada el 20 de enero de 2015.

En el expediente obra copia de la solicitud de cumplimiento de la orden judicial que presentó el ejecutante a través de apoderado el 14 de mayo de 2015.

Según el artículo 192 del CPACA (inciso 5º) los intereses moratorios se causan sin interrupción siempre y cuando el interesado haya presentado dentro del término de 3 meses la solicitud en legal forma a la entidad para obtener el cumplimiento, de lo contrario cesará la causación de tales intereses.

En este caso entre la fecha de ejecutoria de la sentencia (20 de enero de 2015) que impuso la condena de la cual se reclaman los intereses moratorios y la fecha de presentación de la solicitud de cumplimiento (14 de mayo de 2015), pasaron más de 3 meses, por consiguiente, se deben aplicar los presupuestos del artículo 192 del CPACA para la causación de los intereses moratorios.

Se aclara que a los intereses moratorios que se causaron sobre las diferencias indexadas que resultaron por concepto de horas extras y recargos que se reclaman por el pago tardío del capital ordenado en la sentencia base de recaudo se aplica la tasa de interés que se encontraba vigente al momento en que se causó la mora según corresponda (DTF y/o interés comercial).

La tasa de interés moratorio se determinará por el período en el que se causó la mora, a partir del 21 de enero de 2015 al 21 de noviembre de 2015 con el DTF. Se aclara que entre el 21 de abril y el 13 de mayo de 2015 cesó la causación de intereses por no presentación en tiempo de la solicitud de cumplimiento.

Los intereses a partir del 22 de noviembre de 2015 hasta el 29 de noviembre de 2021, fecha en la cual se realizó el pago del capital indexado según se analizó en la presente providencia, se calculan con base en la tasa del interés comercial aplicable vigente (1.5. veces el interés bancario corriente).

Se destaca que para la liquidación de los intereses moratorios deben distinguirse dos capitales diferentes: i) un capital retroactivo (\$ 48.573.067,35) de las diferencias de las horas extras y recargos, según cifra determinada en esta decisión, una vez se aplicaron los descuentos en salud y los aportes a pensión y ii) a esta suma (\$ 48.573.067,35) se resta a partir del 29 de octubre de 2019, la cifra (\$ 31.903.159) que se pagó a la parte ejecutante, y iii) sobre el valor restante (\$ 16.669.908) se continúan calculando los intereses hasta el 29 de noviembre de

2021 porque indicó la entidad dejó a disposición del ejecutante mediante depósito judicial esa suma de dinero en virtud de la Resolución No. 1185 del 10 de noviembre de 2021.

Es decir, los intereses se calculan hasta el 28 de octubre de 2019 sobre el total de la obligación, después del 29 de octubre de 2019 se realiza el descuento del valor pagado por trabajo suplementario.

En ese orden de ideas, por concepto de intereses moratorios a favor de la parte ejecutante, se tiene lo siguiente:

Liquidación de intereses moratorios sobre el capital indexado							
Fecha inicial	Fecha final	Número de días en mora	Interés corriente	Tasa de interés	Tasa de interés de mora diario	Capital	Subtotal interés
21/01/15	31/01/15	11	DTF	4,47%	0,0120%	\$ 48.573.067,35	\$ 64.017,47
01/02/15	28/02/15	28	DTF	4,45%	0,0119%	\$ 48.573.067,35	\$ 162.240,06
01/03/15	31/03/15	31	DTF	4,41%	0,0118%	\$ 48.573.067,35	\$ 178.042,58
01/04/15	21/04/15	21	DTF	4,51%	0,0121%	\$ 48.573.067,35	\$ 123.285,11
22/04/15	30/04/15	9	DTF	4,51%	0,0121%	\$ 48.573.067,35	\$ 0,00
01/05/15	13/05/15	13	DTF	4,42%	0,0119%	\$ 48.573.067,35	\$ 0,00
14/05/15	31/05/15	18	DTF	4,42%	0,0119%	\$ 48.573.067,35	\$ 103.609,00
01/06/15	30/06/15	30	DTF	4,40%	0,0118%	\$ 48.573.067,35	\$ 171.916,84
01/07/15	31/07/15	31	DTF	4,52%	0,0121%	\$ 48.573.067,35	\$ 182.387,06
01/08/15	31/08/15	31	DTF	4,47%	0,0120%	\$ 48.573.067,35	\$ 180.412,86
01/09/15	30/09/15	30	DTF	4,41%	0,0118%	\$ 48.573.067,35	\$ 172.299,27
01/10/15	31/10/15	31	DTF	4,72%	0,0126%	\$ 48.573.067,35	\$ 190.274,46
01/11/15	21/11/15	21	DTF	4,92%	0,0132%	\$ 48.573.067,35	\$ 134.228,51
22/11/15	30/11/15	9	19,33%	29,00%	0,0698%	\$ 48.573.067,35	\$ 305.042,92
01/12/15	31/12/15	31	19,33%	29,00%	0,0698%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.050.703,39
01/01/16	31/01/16	31	19,68%	29,52%	0,0709%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.067.471,11
01/02/16	29/02/16	29	19,68%	29,52%	0,0709%	\$ 48.573.067,35	\$ 998.602,00
01/03/16	31/03/16	31	19,68%	29,52%	0,0709%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.067.471,11
01/04/16	30/04/16	30	20,54%	30,81%	0,0736%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.072.631,22
01/05/16	31/05/16	31	20,54%	30,81%	0,0736%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.108.385,59
01/06/16	30/06/16	30	20,54%	30,81%	0,0736%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.072.631,22
01/07/16	31/07/16	31	21,34%	32,01%	0,0761%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.146.085,93
01/08/16	31/08/16	31	21,34%	32,01%	0,0761%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.146.085,93
01/09/16	30/09/16	30	21,34%	32,01%	0,0761%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.109.115,41
01/10/16	31/10/16	31	21,99%	32,99%	0,0781%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.176.466,65
01/11/16	30/11/16	30	21,99%	32,99%	0,0781%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.138.516,11
01/12/16	31/12/16	31	21,99%	32,99%	0,0781%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.176.466,65
01/01/17	31/01/17	31	22,34%	33,51%	0,0792%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.192.733,62
01/02/17	28/02/17	28	22,34%	33,51%	0,0792%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.077.307,78
01/03/17	31/03/17	31	22,34%	33,51%	0,0792%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.192.733,62
01/04/17	30/04/17	30	22,33%	33,50%	0,0792%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.153.809,42
01/05/17	31/05/17	31	22,33%	33,50%	0,0792%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.192.269,73
01/06/17	30/06/17	30	22,33%	33,50%	0,0792%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.153.809,42
01/07/17	31/07/17	31	21,98%	32,97%	0,0781%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.176.000,94

## Expediente N° 11001-33-42-053-2018-00405-01

01/08/17	31/08/17	31	21,98%	32,97%	0,0781%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.176.000,94
01/09/17	30/09/17	30	21,48%	32,22%	0,0765%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.115.466,13
01/10/17	31/10/17	31	21,15%	31,73%	0,0755%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.137.163,13
01/11/17	30/11/17	30	20,96%	31,44%	0,0749%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.091.826,84
01/12/17	31/12/17	31	20,77%	31,16%	0,0743%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.119.259,65
01/01/18	31/01/18	31	20,69%	31,04%	0,0741%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.115.480,61
01/02/18	28/02/18	28	21,01%	31,52%	0,0751%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.021.165,53
01/03/18	31/03/18	31	20,68%	31,02%	0,0740%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.115.007,98
01/04/18	30/04/18	30	20,48%	30,72%	0,0734%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.069.881,46
01/05/18	31/05/18	31	20,44%	30,66%	0,0733%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.103.648,82
01/06/18	30/06/18	30	20,28%	30,42%	0,0728%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.060.701,96
01/07/18	31/07/18	31	20,03%	30,05%	0,0720%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.084.171,18
01/08/18	31/08/18	31	19,94%	29,91%	0,0717%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.079.883,31
01/09/18	30/09/18	30	19,81%	29,72%	0,0713%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.039.046,96
01/10/18	31/10/18	31	19,63%	29,45%	0,0707%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.065.079,88
01/11/18	30/11/18	30	19,49%	29,24%	0,0703%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.024.235,87
01/12/18	31/12/18	31	19,40%	29,10%	0,0700%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.054.062,38
01/01/19	31/01/19	31	19,16%	28,74%	0,0692%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.042.534,50
01/02/19	28/02/19	28	19,70%	29,55%	0,0710%	\$ 48.573.067,35	\$ 965.031,03
01/03/19	31/03/19	31	19,37%	29,06%	0,0699%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.052.623,15
01/04/19	30/04/19	30	19,32%	28,98%	0,0697%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.016.345,15
01/05/19	31/05/19	31	19,34%	29,01%	0,0698%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.051.183,42
01/06/19	30/06/19	30	19,30%	28,95%	0,0697%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.015.415,80
01/07/19	31/07/19	31	19,28%	28,92%	0,0696%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.048.302,45
01/08/19	31/08/19	31	19,32%	28,98%	0,0697%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.050.223,32
01/09/19	30/09/19	30	19,32%	28,98%	0,0697%	\$ 48.573.067,35	\$ 1.016.345,15
01/10/19	28/10/19	28	19,10%	28,65%	0,0690%	\$ 48.573.067,35	\$ 939.036,46
29/10/19	31/10/19	3	19,10%	28,65%	0,0690%	\$ 16.669.908,35	\$ 34.528,95
01/11/19	30/11/19	30	19,03%	28,55%	0,0688%	\$ 16.669.908,35	\$ 344.170,01
01/12/19	31/12/19	31	18,91%	28,37%	0,0684%	\$ 16.669.908,35	\$ 353.657,06
01/01/20	31/01/20	31	18,77%	28,16%	0,0680%	\$ 16.669.908,35	\$ 351.337,39
01/02/20	29/02/20	29	19,06%	28,59%	0,0689%	\$ 16.669.908,35	\$ 333.161,57
01/03/20	31/03/20	31	18,95%	28,43%	0,0686%	\$ 16.669.908,35	\$ 354.319,13
01/04/20	30/04/20	30	18,69%	28,04%	0,0677%	\$ 16.669.908,35	\$ 338.719,51
01/05/20	31/05/20	31	18,19%	27,29%	0,0661%	\$ 16.669.908,35	\$ 341.686,77
01/06/20	30/06/20	30	18,12%	27,18%	0,0659%	\$ 16.669.908,35	\$ 329.533,16
01/07/20	31/07/20	31	18,12%	27,18%	0,0659%	\$ 16.669.908,35	\$ 340.517,60
01/08/20	31/08/20	31	18,29%	27,44%	0,0664%	\$ 16.669.908,35	\$ 343.355,36
01/09/20	30/09/20	30	18,35%	27,53%	0,0666%	\$ 16.669.908,35	\$ 333.247,32
01/10/20	31/10/20	31	18,09%	27,14%	0,0658%	\$ 16.669.908,35	\$ 340.016,23
01/11/20	30/11/20	30	17,84%	26,76%	0,0650%	\$ 16.669.908,35	\$ 324.997,98
01/12/20	31/12/20	31	17,46%	26,19%	0,0638%	\$ 16.669.908,35	\$ 329.446,37
01/01/21	31/01/21	31	17,32%	25,98%	0,0633%	\$ 16.669.908,35	\$ 327.086,80
01/02/21	28/02/21	28	17,54%	26,31%	0,0640%	\$ 16.669.908,35	\$ 298.780,72
01/03/21	31/03/21	31	17,41%	26,12%	0,0636%	\$ 16.669.908,35	\$ 328.604,12
01/04/21	30/04/21	30	17,31%	25,97%	0,0633%	\$ 16.669.908,35	\$ 316.372,36
01/05/21	31/05/21	31	17,22%	25,83%	0,0630%	\$ 16.669.908,35	\$ 325.398,98
01/06/21	30/06/21	30	17,21%	25,82%	0,0629%	\$ 16.669.908,35	\$ 314.738,80
01/07/21	31/07/21	31	17,18%	25,77%	0,0628%	\$ 16.669.908,35	\$ 324.723,30
01/08/21	31/08/21	31	17,24%	25,86%	0,0630%	\$ 16.669.908,35	\$ 325.736,71
01/09/21	30/09/21	30	17,19%	25,79%	0,0629%	\$ 16.669.908,35	\$ 314.411,85
01/10/21	31/10/21	31	17,08%	25,62%	0,0625%	\$ 16.669.908,35	\$ 323.032,67
01/11/21	28/11/21	28	17,27%	25,91%	0,0631%	\$ 16.669.908,35	\$ 294.671,22

Total intereses moratorios sobre el capital indexado a la fecha de ejecutoria	\$ 61.392.427,94
---	---------------------

Por lo tanto, resultan a favor del ejecutante causados intereses moratorios hasta el 28 de noviembre de 2021 en dinero la suma total de \$ 61.392.427,94, en cumplimiento de la orden que se invoca como título ejecutivo.

En virtud de la Resolución 1185 del 10 de noviembre de 2021 se canceló una suma de dinero equivalente a \$ 30.642.500 de la cual se debe descontar un valor de \$13.972.592 a la suma arrojada en la presente liquidación (\$ 61.392.427,94) a título de compensación, por ello, resultan a favor del ejecutante causados intereses moratorios en dinero la suma total de \$ 47.419.836,26. A esta última cifra aplicando el descuento del 20% que propone en virtud de la conciliación la entidad arroja un valor de \$ 37.935.869,03.

### **3.5. El acuerdo no debe contrariar la ley ni resultar lesivo para el patrimonio público**

Bajo este hilo conductor se prevé que el acuerdo contraría la ley y resulta lesivo para el patrimonio público, por cuanto conforme con las pruebas aportadas y los hechos mencionados en la controversia planteada, se infiere que la suma de dinero propuesta en la fórmula de conciliación por la entidad, según se advirtió por el *A quo*, al señalar que los intereses moratorios ascienden a la suma de \$ 109.137.911,20, cifra a la cual propone descontar el 20% (\$ 21.827.582,24) para pagar finalmente una cifra restante de \$ 87.310.328,96.

Es decir, resulta atentatoria la suma que se pretende pagar (\$ 87.310.328,96) en razón a que si bien responde a la intención únicamente de pagar los intereses moratorios causados, también lo es que el valor excede la liquidación elaborada en la presente decisión (\$ 47.419.836,26) con el descuento del 20% equivalente a \$ 37.935.869,03, atendiendo los lineamientos ya expuestos.

Con fundamento en lo expuesto, concluye esta Sala que la propuesta de conciliación judicial no cumple con los requisitos necesarios para su aprobación, en tal sentido será confirmada la providencia recurrida.

Se precisa que en la sentencia base de recaudo se ordenó la reliquidación de las cesantías y distintas primas o prestaciones sociales, pero en la demanda ejecutiva no se hizo ninguna solicitud por estos conceptos. Además, la suma que consideró adeudada la parte ejecutante (\$ 106.038.678) resultó de liquidar las horas extras

diurnas y nocturnas, y los recargos e indexación, por los meses comprendidos entre mayo de 2006 y febrero de 2013.

Es decir, la parte ejecutante no incluyó ninguna cifra por concepto de cesantías y/o conceptos en la suma por la cual solicitó librar mandamiento de pago. Luego, esto no puede ser objeto de estudio.

Por último, se advierte sobre los compensatorios por exceso en horas extras, que el Consejo de Estado en sentencia de 12 de febrero de 2015<sup>16</sup> determinó que no había lugar a su pago en la medida en que estos ya fueron disfrutados conforme el sistema de turnos en la entidad, en los siguientes términos: *“Ahora bien, como se demostró que el actor, en atención a los turnos desarrollados, disfrutaba de 15 días de descanso al mes, concluye la Sala que el tiempo extra que superó el tope legalmente permitido, fue debidamente compensado al actor por la entidad demandada, con los 15 días de descanso que disfrutaba mensualmente.*

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda – Subsección “E”,

#### **Resuelve:**

**Primero:** Confirmar el auto dictado el 27 de mayo de 2022 por el Juzgado Cincuenta y Tres (53) Administrativo del Circuito de Bogotá, en donde se resolvió improbar el acuerdo conciliatorio realizado el 21 de abril de 2022 entre el ejecutante Jorge Torres Barrera y la entidad Distrito Capital de Bogotá - Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos.

**Segundo:** Por secretaría, remítase el expediente al Juzgado de origen.

La anterior decisión fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha<sup>17</sup>.

#### **Notifíquese y cúmplase**

**Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon**  
**Magistrado – Firma electrónica**

---

<sup>16</sup> Dentro del expediente con radicado número 25000-23-25-000-2010-00725-01, con ponencia del Magistrado Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>17</sup> **Nota:** Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica 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 en el siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

**Jaime Alberto Galeano Garzón**  
**Magistrado** – *Firma electrónica*

**Patricia Victoria Manjarrés Bravo**  
**Magistrada** – *Firma electrónica*

**República de Colombia**  
**Rama Judicial del Poder Público**



**Tribunal Administrativo de Cundinamarca**  
**Sección Segunda – Subsección “E”**

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-35-016-2023-00183-01  
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones  
Demandado: Nayibe del Socorro Almanza Cárdenas  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

### **I. Objeto de la decisión**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandante en contra del auto proferido el 8 de agosto de 2023 por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio del cual negó la solicitud de suspensión provisional presentada por la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante Colpensiones) respecto del acto administrativo demandado, contenido en la Resolución VPB N° 52161 del 13 de julio de 2015.

### **II. Antecedentes**

#### **1. Demanda<sup>1</sup>**

Colpensiones radicó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, con el fin de que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución VPB N° 52161 del 13 de julio de 2015, mediante la cual se reliquidó una pensión de vejez a favor de la señora Nayibe del Socorro Almanza Cárdenas en cuantía de tres millones trescientos cinco mil setecientos noventa y ocho pesos m/cte (\$ 3.305.798.00) de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993, toda vez que se le reconocieron valores superiores a lo debido.

A título de restablecimiento del derecho, solicita ordenar a la señora Nayibe del Socorro Almanza Cárdenas que reintegre los valores que ha venido recibiendo por concepto de reliquidación de la pensión de vejez a título de mesadas, retroactivos y pagos de salud que recibió por parte la entidad demandante con ocasión del mencionado reconocimiento pensional, así como los valores que se continúen causando hasta que cesen los efectos de la reliquidación.

---

<sup>1</sup> Archivo N° 005 del expediente electrónico migrado a Samai.

## 2. Solicitud de suspensión provisional<sup>2</sup>

Colpensiones solicitó decretar la suspensión provisional del acto administrativo demandado, contenido en la Resolución VPB 52161 del 13 de julio de 2015. Como fundamento de lo anterior señaló en síntesis que el mencionado acto no fue estudiado con observancia de los requisitos exigidos en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993 porque a partir del análisis jurídico del expediente administrativo se logró determinar que el reconocimiento de la pensión de vejez a favor de la demandada *“no se encuentra conforme a derecho, toda vez que va en contravía de la **Sentencia de Unificación SU-427 de 2016** y la **Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2018 proferida por el Consejo de Estado**, en razón a que se liquidó y canceló una mesada pensional superior a la que en derecho corresponde, generando un detrimento patrimonial de los recursos públicos y en ese sentido debe ordenarse la nulidad de las resoluciones demandadas y la devolución de lo recibido en exceso”*.

Agrega que la afiliada no logra acreditar las semanas requeridas, y que por tal razón no es procedente el reconocimiento y pago de la pensión reconocida a la señora Almanza Cárdenas mediante la resolución VPB 52161 del 13 de julio de 2015. Finaliza afirmando que, de persistir los efectos del acto demandado, se seguirían pagando mesadas superiores a las debidas y muy difícilmente se podrán recuperar los dineros pagados al demandado, causando con ello graves y enormes perjuicios a la entidad y afectando la estabilidad financiera del sistema general de pensiones.

## 3. Trámite de la medida cautelar<sup>3</sup>

Por auto del 13 de junio de 2023, el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá ordenó correr traslado de la medida cautelar de suspensión provisional conforme lo dispuesto en el artículo 233 del CPACA.

A su turno, la parte demandada se opuso al decreto de la medida cautelar solicitada argumentando en síntesis que la solicitud de medida cautelar formulada por la entidad demandante pretende aplicar una normativa que *“flagrantemente viola los principios fundamentales de igualdad, favorabilidad y seguridad social”*. Agrega que la propuesta de la entidad pretende desconocer derechos adquiridos por una persona a quien se le reconoció la pensión bajo el régimen de transición, y que al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que las personas que cumplieron con los requisitos necesarios para estar en el régimen de transición

---

<sup>2</sup> Págs. 13 y siguientes del archivo N° 004 del expediente electrónico migrado a Samai.

<sup>3</sup> Archivo N° 004 del expediente electrónico migrado a Samai.

están en pleno derecho de exigir que se les aplique el régimen anterior más favorable.

Seguido de esto, se refirió a los requisitos de procedencia de las medidas cautelares al tenor del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia. Bajo este hilo conductor, aseveró que no es cierto que la demanda se encuentre razonablemente fundada en derecho, y anotó también que no se evidencia que haya existido mala fe por parte de la demandada que además es un sujeto de especial protección constitucional dada su condición de adulto mayor.

#### **4. Auto recurrido<sup>4</sup>**

Por auto del 8 de agosto de 2023 el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá resolvió negar la medida cautelar solicitada por la entidad demandante.

Luego de referirse a los argumentos consignados en la solicitud de medida cautelar y al trámite impartido, el juzgado expuso los fundamentos normativos de las medidas cautelares en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, y seguido de esto se refirió a los parámetros jurisprudenciales establecidos por el Consejo de Estado respecto de la naturaleza de las mismas, y a lo señalado por la mencionada Corporación en torno a los requisitos de procedibilidad de las medidas cautelares.

Al descender al caso concreto, el juzgado señaló lo siguiente:

*“Ahora bien, respecto a la solicitud de medida cautelar, estima el Despacho que en esta etapa procesal no es posible acceder a la misma, toda vez que antes de emitirse un pronunciamiento sobre ello es necesario revisar las pruebas aportadas y hacer un análisis de los argumentos esbozados por la entidad demandante y una vez analizadas las condiciones y particularidades en que fue expedido frente a la demandada, el Juzgado deberá determinar la validez de las actuaciones adelantadas con posterioridad por la entidad demandada y por ende estudiar de fondo la legalidad del acto atacado. Además, se debe agotar la etapa de pruebas, por lo cual es en esa etapa que se debe evaluar por parte del despacho la necesidad, procedencia y pertinencia de las mismas para resolver el problema jurídico planteado, situación que no se puede determinar en este momento procesal.*

*4. Así las cosas y luego de analizados los presupuestos facticos y jurídicos expuestos en la solicitud, para el despacho la situación expuesta no corresponde a una de aquellas que pueda ser vislumbrada en esta etapa procesal mediante la simple confrontación de los actos administrativos acusados con las normas superiores invocadas como violadas, siendo imperioso indicar que del análisis realizado en este momento procesal, no resulta procedente a prima facie la solicitud probatoria invocada por la parte actora, razón por la cual el asunto de la referencia debe ser resuelto luego de agotadas las etapas procesales que permitan al Juez de conocimiento identificar con certeza las circunstancias particulares y relevantes para resolver lo que en derecho corresponda frente a la legalidad o no de las actuaciones adelantadas por la entidad demandada, por lo cual no resulta procedente adoptar en esta etapa procesal la petición elevada por la entidad demandante (...).”*

---

<sup>4</sup> Archivo N° 030 del expediente electrónico migrado a Samai.

En este sentido, el Juzgado Dieciséis concluye que la medida cautelar solicitada no tiene vocación de prosperidad porque no están dados los requisitos contemplados en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para decretar la suspensión provisional del acto acusado.

## **6. Recurso de apelación<sup>5</sup>**

El apoderado de la entidad demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión de negar la solicitud de medida cautelar, contenida en el auto del 8 de agosto de 2023.

Como fundamento de lo anterior, se reitera en los argumentos consignados en su solicitud de medida cautelar, afirmando, respecto del caso concreto, que el reconocimiento pensional efectuado en la resolución demandada es abiertamente contrario a derecho, dado que la liquidación se realizó de manera errada al reconocer la prestación con el IBL del último año de servicios y el nuevo estudio realizado al tenor de la sentencia de unificación SU-427 de 2016 y la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018 proferida por el Consejo de Estado establece que la prestación pensional debe liquidarse tomando para su cálculo el promedio del IBL de los diez (10) últimos años de servicios efectivamente cotizados, lo cual arroja que el valor de la mesada que debía percibir la demandada para el año 2013 asciende a dos millones setecientos cincuenta y seis mil dos setenta y uno (\$ 2.756.271.00) que es inferior a la inicialmente reconocida.

## **7. Trámite del recurso**

Por auto dictado del 17 de octubre de 2023 el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá<sup>6</sup> dispuso conceder en el efecto devolutivo el recurso de apelación presentado contra la decisión de negar la solicitud de medida cautelar.

## **III. Consideraciones**

### **1. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el literal h) del numeral 2 del artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 125 del CPACA<sup>7</sup>, esta Sala es

---

<sup>5</sup> Archivo N° 031 del expediente electrónico migrado a Samai.

<sup>6</sup> Archivo N° 032 del expediente electrónico migrado a Samai.

<sup>7</sup> Artículo 125. Modificado L.2080/2021, art. 20. De la expedición de providencias. La expedición de providencias 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.

competente para decidir sobre la apelación del auto que negó el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional.

## 2. Problema jurídico

La Sala debe establecer si es procedente ordenar la suspensión provisional de los efectos de la Resolución VPB N° 52161 del 13 de julio de 2015 mediante la cual Colpensiones reliquidó la pensión de vejez de la señora Nayibe del Socorro Almanza Cárdenas.

## 3. Regulación de las medidas cautelares en nuestro ordenamiento jurídico

El artículo 238 de la Constitución Política contempla para esta jurisdicción la facultad de suspender de forma provisional los efectos de los actos administrativos susceptibles de control judicial, siempre que se acredite la concurrencia de motivos y requisitos contemplados en la ley.

En el capítulo XI del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se reguló la procedencia, el trámite y el contenido de las medidas cautelares que se pueden decretar en esta jurisdicción.

En cuanto a la procedencia, el artículo 229 establece:

***“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”.*

Por su parte, el artículo 230 ibídem, consagra las clases de medidas cautelares que proceden en la jurisdicción, entre ellas la que compete a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, a saber:

***“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

*1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*

*2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará*

*las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

3. *Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*

4. *Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*

5. *Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

*Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente”.*

El artículo 231 de la misma codificación señala los requisitos que se deben observar para decretar una medida cautelar, y se realiza una diferenciación según lo que se pretenda con la demanda. En tal sentido se debe precisar si lo que se pretende es la simple nulidad de un acto administrativo, o si además de la nulidad, se busca un restablecimiento del derecho seguido de una indemnización.

En el primer evento –cuando se pretende la simple nulidad-, la parte debe acreditar únicamente la violación de las normas superiores, por el contrario, si se pretende un restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, se deberá probar al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En lo pertinente, hay que concluir que las medidas cautelares que buscan la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo donde además de la nulidad, se pida el restablecimiento del derecho y una posible indemnización, deben tener las siguientes características: i) puede ser solicitada con la demanda o en cualquier momento del proceso, inclusive en segunda instancia, ii) puede pedirse de forma escrita o verbal, iii) tiene un campo de acción limitado, ello quiere decir que, solo son procedentes en los procesos declarativos, iv) debe probarse la violación de las normas superiores invocadas, y v) demostrarse siquiera sumariamente los perjuicios que alega se le han ocasionado.

En pronunciamiento del 7 de febrero de 2019, el Consejo de Estado en su Sección Segunda, dentro del expediente radicado con el No. 05001-23-33-000-2018-00976-01 (5418-18), al revocar una medida cautelar de suspensión provisional explicó los requisitos para decretarla y los clasificó en tres categorías<sup>8</sup>: 1. Requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, 2. Requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, y 3. Requisitos de

---

<sup>8</sup> Op. Cit. En similares términos de explicó en la providencia del 14 de febrero de 2019 dentro del expediente No. 25000-23-42-000-2017-05165-01.

procedencia específicos. Por su importancia, se transcribe textualmente en lo pertinente:

**“6.3.1.- Requisitos de procedencia, generales o comunes de índole formal.** La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole formal», en la medida que solo requieren una corroboración de aspectos de forma y no un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,<sup>9</sup> de índole formal,<sup>10</sup> son: **(1)** debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo;[\*] **(2)** debe existir solicitud de parte[\*] debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio. [\*]

**6.3.2.- Requisitos de procedencia generales o comunes de índole material.** La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole material», en la medida que exigen por parte del juez un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,<sup>11</sup> de índole material,<sup>12</sup> son: **(1)** que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; [\*] y **(2)** que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. [\*]

23. Respecto del primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, esto es, que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, la Sala aclara, que el «objeto del proceso», desde un primer nivel de significación, que se corresponde con la teoría procesalista clásica, es la materia o cuestión del litigio, el «*thema decidendi*» que se somete a consideración de la jurisdicción, e involucra, no sólo las pretensiones, sino que también hace referencia a los hechos, normas y pruebas en que estas se fundan.

24. Ahora bien, desde un punto de vista constitucional de aplicación del principio de primacía del derecho sustancial,[\*] el «objeto del proceso», y en general «de todo proceso que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo», también comprende, en armonía con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011,[\*] la finalidad de asegurar la «efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico». Dicho de otro modo, el objeto de todo proceso judicial es en últimas, garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. En se sentido, el decreto y ejecución de una medida cautelar también debe conciliarse con el postulado superior relativo al respeto de los derechos fundamentales de las personas, siempre que estos no estén en discusión, aclara la Sala.

25. Así pues, es claro para la Sala, que el juez contencioso debe evaluar con especial cuidado si la medida cautelar solicitada en verdad está orientada a garantizar el objeto del proceso, puesto que al ordenar su decreto, también se pueden lesionar las prerrogativas fundamentales de los perjudicados con las medidas cautelares. Ante tales circunstancias, las autoridades judiciales deben propender por aplicar las normas pertinentes al caso concreto, de manera tal que logre el menor perjuicio posible a los derechos fundamentales, siempre que estos no estén en discusión, se reitera.

26. Finalmente, ya para agotar lo que tiene que ver con el primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, la Sala precisa que respecto de la exigencia de que la medida cautelar solicitada esté orientada a garantizar la efectividad de la sentencia, ello se explica en razón de que con las cautelas se busca asegurar el cumplimiento de las decisiones del juez, es decir, que propenden por la seriedad de la función jurisdiccional, y por esta

<sup>9</sup> En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

<sup>10</sup> En la medida en que estos requisitos únicamente exigen una corroboración formal y no un análisis valorativo.

<sup>11</sup> En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

<sup>12</sup> En la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo.

*vía, guardan relación directa con los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva, en la medida que con las medidas cautelares también se asegura que las decisiones de los jueces sean ejecutadas y cumplidas.*

**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 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.[\*]*

*27. Para mayor claridad, a continuación la Sala esquematiza la clasificación realizada de los requisitos de las medidas cautelares, en los siguientes dos cuadros, el primero, referido a los requisitos de procedencia, generales o comunes, y el segundo, relacionado con los requisitos específicos: (...)”*

#### **IV. Caso concreto**

En el presente asunto, Colpensiones pretende se decrete una medida cautelar tendiente a que se suspendan los efectos del acto administrativo que se demanda, de manera concreta busca suspender el pago de la mesada pensional que ha venido devengando la señora Nayibe del Socorro Almanza Cárdenas en los términos en que le fue reliquidada mediante la Resolución VPB 52161 del 13 de julio de 2015.

El juez de primera instancia negó la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo demandado, al considerar en síntesis que no se encuentran acreditados los requisitos para el decreto de la medida cautelar al tenor de lo dispuesto en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA.

La apoderada de Colpensiones en su recurso insiste en que la prestación constituye un detrimento al erario público, agregando al respecto que la misma se reliquidó sin tener en cuenta que al tenor de la jurisprudencia aplicable al caso concreto debía tenerse como IBL el promedio de lo devengado por la demandada durante los últimos diez (10) años de servicio, y no el promedio de lo devengado durante el último año, como lo hizo el acto que se busca suspender.

Para resolver el asunto, conviene precisar en primer lugar que en este caso es claro que nos encontramos en el curso de un proceso declarativo y que la solicitud fue presentada con la demanda disponiendo un acápite especial para el efecto. Sin embargo, la Sala advierte que la medida cautelar no fue presentada de conformidad con los requisitos formales que establece el CPACA, ni se observa la convergencia de los requisitos sustanciales que deben orientar el decreto de una medida cautelar, como pasa a explicarse.

Sobre los requisitos formales que deben cumplirse para la procedencia del estudio de una medida cautelar, debe reiterarse que: (i) las medidas cautelares sólo son procedentes en los procesos declarativos que conoce la jurisdicción o en los que se pretenda la defensa e intereses colectivos; (ii) la solicitud debe ser a petición de parte y estar sustentada en la demanda o en escrito separado; (iii) la medida puede ser solicitada en cualquier etapa del proceso, inclusive en segunda instancia; (iv) cuando se pretenda la simple nulidad, sólo se debe probar la violación a las normas superiores, y si además de la nulidad se pretende el restablecimiento del derecho e indemnización de perjuicios, la obligación de la parte que la solicita se contrae a probar la vulneración de las normas superiores que considera fueron infringidas y además demostrar siquiera sumariamente, los perjuicios causados; y (v) finalmente, la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar el objeto del proceso y tener relación directa con las pretensiones de la demanda.

De manera concreta, y en cuanto a los requisitos que exige el CPACA, se tiene que cuando se solicite una medida cautelar en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, el demandante tiene la carga de cotejar el acto demandado con las normas superiores que en su concepto se infringen. Aunado a esto, los perjuicios solicitados deben demostrarse así sea de forma sumaria.

Ahora bien, para efectos de resolver el problema jurídico que hoy nos ocupa de la forma en que ha sido planteado en la providencia apelada y en el recurso de apelación, la Sala destaca los siguientes hechos jurídicos:

(i) Mediante la Resolución GNR 298309 del 26 de agosto de 2014, la Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones de la Administradora Colombiana de Pensiones resolvió reconocer el

pago de una pensión de vejez a favor de la señora Nayibe del Socorro Almanza Cárdenas en los términos del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003. Es de resaltar que en la parte motiva de dicho acto, la entidad demandante consignó las siguientes consideraciones:

*“(...) Que conforme lo anterior, el interesado acredita un total de 10,978 días laborados, correspondientes a 1,568 semanas.*

*Que nació el 6 de septiembre de 1956 y actualmente cuenta con 57 años de edad.*

*Que de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 929 de 1976, los funcionarios y empleados de la Contraloría General tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres y de 50 si son mujeres, y cumplir 20 años de servicio público continuo o discontinuo, anteriores o posteriores a la vigencia de este Decreto, de los cuales por lo menos diez lo hayan sido exclusivamente a la Contraloría General de la República, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre.*

*Que la norma precitada en el párrafo inmediatamente anterior se aplica por remisión del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que textualmente establece: ...”.*  
(Destaca la Sala)

(ii) Con el acto administrativo demandado -contenido en la Resolución VPB 52161 del 13 de julio de 2015- se resolvió modificar la Resolución GNR 298309 del 26 de agosto de 2014 con ocasión del recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la señora Nayibe del Socorro Almanza Cárdenas. Para fundamentar lo resuelto en dicho acto se consignaron las siguientes consideraciones:

*“(...) Que de acuerdo a lo solicitado en realizar la reliquidación teniendo en cuenta los factores salariales de acuerdo a Decreto 929 de 1976 se tiene que de acuerdo a concepto BZ 2015\_3938745 informa:*

*Los derechos causados con anterioridad al 8 de mayo de 2013, esto es, que los requisitos de edad y tiempo de servicios / densidad cotizaciones se encuentren acreditados a 07 de mayo de 2013, de acuerdo con la norma que sea de aplicación al caso concreto, se resolverán de acuerdo al precedente judicial y normativo aplicable en su momento y que se adoptó por COLPENSIONES a través de la Circular 01 de 2012.*

*(...) También debe tenerse en consideración que, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 7º del Decreto 929 de 1976, el ingreso base de liquidación se obtiene con el promedio de los salarios devengados durante el último semestre y que una vez obtenido éste, el porcentaje o tasa de reemplazo a aplicar es del 75%.*

*(...) Frente al reconocimiento y forma de liquidar la bonificación especial o quinquenio, el precedente judicial del Consejo de Estado ha establecido lo siguiente.*

*Para su causación se requiere de forma obligatoria que el empleado haya cumplido 5 años de servicios con la entidad.*

*Si no se cumplen 5 años de servicios, la prestación no puede reconocerse en forma proporcional al tiempo efectivamente servido.*

*El quinquenio que se toma es el último devengado durante el último semestre.*

*Sólo se toma un solo quinquenio, pese a que durante el último semestre objeto de promedio para obtener el IBL, se haya pagado más de un quinquenio.*

*(...) Que en el expediente obra certificado de factores salariales expedido por la Contraloría General de la República, con fecha al 04 de marzo de 2013, de la dirección de Gestión del Talento Humano, en el cual informa los factores correspondientes al período del 15 de julio de 2012 al 14 de enero de 2013, debidamente discriminados: Sueldo, Prima de Vacaciones, Prima de Servicios, Prima de Navidad, Bonificación Especial de Quinquenio.*

*Que conforme al análisis jurídico, el (la) interesado (a) tiene derecho a la reliquidación de su pensión de VEJEZ.*

*IBL: 4,407,730 x 75.00 = \$ 3,305,798*

*SON: TRES MILLONES TRESCIENTOS CINCO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS M/CTE...". (Destaca la Sala)*

(iii) Con ocasión de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la señora Nayibe del Socorro Almanza Cárdenas en contra de Colpensiones, el Tribunal Administrativo de Córdoba profirió sentencia el 20 de abril de 2017 en la que resolvió:

***“PRIMERO: Declárese no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada que denominó “presunción de legalidad del acto administrativo demandado”, “inexistencia de causa legal y carencia de derecho del demandante” y “prescripción” conforme lo motivado en precedencia.***

***SEGUNDO: Declárese la nulidad parcial de las Resoluciones N° GNR 298309 del 26 de agosto de 2014 y VPB 52161 del 13 de julio de 2015, proferidas por la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES-, en cuanto al monto de la pensión, por lo expuesto en la motivación.***

***TERCERO: Declárese la nulidad total de la resolución No. GNR 97371 del 31 de marzo de 2015, por medio de la cual se resolvió en forma desfavorable a la actora, el recurso de reposición formulado contra la Resolución N° GNR 298309 de 26 de agosto de 2014.***

***CUARTO: A título de restablecimiento del derecho, ordénase a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES- que proceda a reliquidar la pensión reconocida a la señora Nayibe del Socorro Almanza Cárdenas tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio devengado durante los últimos seis meses de servicios, es decir, desde el 15 de julio 2012 y el 14 enero de 2013 teniendo en cuenta los siguientes factores: sueldo, bonificación por servicios prestados, primas de servicios, vacaciones y navidad y bonificación especial o quinquenio, según se desprende de la certificación visible a folio 10 del expediente. En el caso de la bonificación quinquenal, se tendrá en cuenta un mes de remuneración en una doceava parte, conforme se señaló en la parte considerativa de la presente providencia (...).”***

(iv) La anterior decisión fue revocada por la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante sentencia del 27 de agosto de 2020 en la que resolvió negar las pretensiones de la demanda, con ocasión del recurso de apelación interpuesto por ambas partes contra la sentencia precitada. Es de resaltar que en la parte motiva del mencionado proveído, la Alta Corporación señaló:

*“(...) De conformidad con la preceptiva jurídica que gobierna la materia, con los derroteros jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado en casos de contornos similares al sub lite y con los elementos de juicio que obran dentro del proceso, se concluye que la señora Nayibe del Socorro Almanza Cárdenas, no tiene derecho a la reliquidación de su pensión de jubilación con la inclusión de la totalidad de factores salariales devengados durante los últimos seis meses, comoquiera que, al estar cobijada por el régimen de transición, su prestación debe liquidarse teniendo en cuenta los factores salariales que devengó y sobre los cuales cotizó, durante los últimos 10 años, previstos en el Decreto 1158 de 1994, esto es, el sueldo básico y la bonificación por servicios prestados.*

*Finalmente, se aclara que teniendo en cuenta que la liquidación de la mesada pensional realizada en la Resolución VPB 52161 de 13 de julio de 2015, le es más favorable a la demandante, se mantendrá en aras de no hacerle más gravosa su situación”.*

Pues bien, de la lectura del texto de la solicitud de la medida cautelar se infiere que la entidad considera que el acto administrativo demandado constituye un detrimento al erario público y es contrario a derecho. Ahora, se advierte que la entidad no controvierte en modo alguno el derecho que tiene la señora Nayibe del Socorro Almanza Cárdenas al reconocimiento de la pensión de vejez, sino que simplemente arguye que la prestación no debió reliquidarse en los términos de la Resolución VPB 52161 del 13 de julio de 2015 en tanto *“se puede determinar la irregularidad en la reliquidación de la pensión de vejez, al reconocer la prestación con el IBL del último año de servicios prestados por la señora NAYIBE DEL SOCORRO ALMANZA CÁRDENAS, ya que el cálculo del ingreso base de liquidación bajo las reglas previstas en las normas especiales que anteceden al régimen de transición, constituye la concesión de una ventaja que no previó el legislador al expedir la Ley 100 de 1993, en la medida que el beneficio otorgado consiste en la aplicación ultractiva de los regímenes a los que se encontraba afiliada la peticionaria, pero solo en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, excluyendo el ingreso base de liquidación”*.

Sea lo primero decir que la entidad demandante incurre en una imprecisión al señalar en sus actuaciones procesales que la prestación pensional fue reconocida y/o reliquidada con el IBL del último año de servicios prestados por la demandante, porque del propio texto de las Resoluciones GNR 298309 del 26 de agosto de 2014 y VPB 52161 del 13 de julio de 2015, se puede colegir que la prestación fue reconocida y reliquidada con el promedio de lo devengado durante el último semestre de servicios de la señora Almanza Cárdenas.

De otro lado, al tenor de las precisiones consignadas en líneas precedentes, se tiene que en caso de suspenderse -como lo pretende la entidad demandante- los efectos de la Resolución VPB 52161 del 13 de julio de 2015 que reliquidó la pensión de vejez, la demandada continuaría percibiendo la prestación pensional en los términos en que le fue reconocida en la Resolución GNR 298309 del 26 de agosto de 2014. Al respecto, conviene precisar que la Sala no advierte una contradicción ostensible en la motivación de estos dos actos administrativos, puntualmente en lo que atañe a los reproches expuestos por la entidad demandante en relación con el ingreso base de liquidación aplicado al momento de liquidarse la prestación pensional en comento. De la lectura de ambos actos se colige que en ellos la entidad se circunscribe a lo dispuesto en el Decreto 929 de 1976 en lo relativo al ingreso base de liquidación, es decir, tanto en la Resolución GNR 298309 del 26 de agosto de 2014 como en el acto demandado -contenido en la Resolución VPB 52161 del 13 de julio de 2015- se señala expresamente que el ingreso base de liquidación corresponde al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre de servicios de la demandada.

De tal suerte que, para efectos de determinar con precisión en qué consiste la variación en la motivación del acto administrativo de reliquidación pensional de cara al acto que reconoció inicialmente la mencionada prestación y a qué parámetros obedece el aumento de la mesada pensional devengada por la demandada, deviene para la Sala la necesidad de prever que se agoten las etapas procesales de rigor -en especial el período probatorio-, y dirimir esta situación en concreto al momento de resolverse de fondo este asunto, porque como se dijo, no surge de forma inequívoca una ilegalidad que permita decretar la medida cautelar solicitada, y concretamente, no se advierte en esta etapa procesal contradicción alguna entre la motivación del acto demandado y el acto que efectuó el reconocimiento pensional en una primera oportunidad, que entre otras cosas, es el acto que quedaría vigente en caso de suspenderse en la Resolución VPB 52161 del 13 de julio de 2015 como lo pretende la entidad demandante.

Con todo, la Sala considera que en el presente caso se encuentran plenamente garantizados el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, ya que los recursos destinados al pago de la prestación reconocida a la señora Nayibe del Socorro Almanza Cárdenas provienen del denominado *fondo común de naturaleza pública* al tenor de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 100 de 1993<sup>13</sup>, lo que se erige en una garantía a favor de la totalidad de sujetos comparecientes al proceso de la referencia, y a la vez permite que la confrontación normativa promovida por la entidad demandante en su solicitud de medida cautelar sea desatada por el juez de primera instancia al momento de proferir sentencia.

Además de lo anterior, para la Sala la solicitud tampoco cumple con la totalidad de los requisitos, pues la apoderada de Colpensiones no explicó de qué manera se afectaría la efectividad de la sentencia de no llegar a decretarse la medida cautelar; y como se ha dicho, este es un requisito de procedencia general de toda medida cautelar que debe verificarse en el primer filtro que realiza el operador judicial al momento de analizar cada solicitud de cautela.

Así las cosas, la Sala confirmará la decisión de negar la suspensión provisional del acto administrativo demandado, porque la solicitud no cumple a cabalidad con los requisitos de procedencia generales y específicos estudiados en el acápite precedente, y también porque en esta etapa procesal no se logró establecer una vulneración palmaria que permita decretarla.

---

<sup>13</sup> Artículo 32. Características. (...) b) Los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

Todo lo anterior se expone sin perjuicio alguno de lo que la Sala resuelva, en un hipotético recurso de apelación en este caso, respecto de los derechos controvertidos en el presente medio de control al momento de resolver de fondo el asunto, porque como lo indica expresamente el 2º inciso del artículo 229 del CPACA, esta decisión sobre la medida cautelar no implica ningún prejuzgamiento.

#### **V. Costas procesales en segunda instancia**

En los procesos regulados por el CPACA es procedente la condena en costas cuando se decidan los procesos en primera instancia, cuando se resuelvan los recursos de apelación contra las sentencias en segunda instancia y cuando se decidan los recursos de apelación contra los autos que ponen fin al proceso.

Si bien el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante se resolvió desfavorablemente, al no ser la decisión apelada de las que ponen fin al proceso, la Sala se abstendrá de condenarlo en costas en segunda instancia. Adicionalmente es preciso estarse a lo dispuesto en el precedente consolidado del Consejo de Estado sobre la materia, conforme al cual no procede la condena en costas en asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda – Subsección “E”,

#### **Resuelve:**

**Primero.-** Confirmar el auto proferido el 8 de agosto de 2023 por el Juzgado Dieciséis (16) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá que negó la solicitud de medida cautelar formulada por la entidad demandante, teniendo en cuenta las razones expuestas en la presente decisión.

**Segundo.-** Sin costas en esta instancia.

**Tercero.-** Ejecutoriado el presente proveído, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

#### **Notifíquese y cúmplase**

*Firmado electrónicamente*  
**Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon**  
**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**Jaime Alberto Galeano Garzón**  
**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**Patricia Victoria Manjarrés Bravo**  
**Magistrada**

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala de Decisión en sesión de la fecha de su encabezado y firmada de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.

**República de Colombia**  
**Rama Judicial del Poder Público**



**Tribunal Administrativo de Cundinamarca**  
**Sección Segunda – Subsección “E”**

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-35-018-2023-00138-01  
Demandante: Administradora Colombiana de Pensiones  
Demandado: Yomar Panteves Bautista  
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

### **I. Objeto de la decisión**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandante en contra del auto proferido el 5 de julio de 2023 por el Juzgado Dieciocho (18) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio del cual negó la solicitud de suspensión provisional presentada por la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante Colpensiones) respecto del acto administrativo demandado, contenido en la Resolución GNR N° 274731 del 1° de agosto de 2014.

### **II. Antecedentes**

#### **1. Demanda<sup>1</sup>**

Colpensiones radicó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, con el fin de que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución GNR N° 274731 del 1° de agosto de 2014, mediante la cual se reconoció una pensión de vejez a favor de la señora Yomar Panteves Bautista en cuantía inicial de tres millones seiscientos dos mil seiscientos tres pesos m/cte (\$ 3.602.603.00), con base en 1.643 semanas cotizadas y aplicando una tasa de reemplazo del 90% de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 758 de 1990.

A título de restablecimiento del derecho, solicita ordenar a la señora Yomar Panteves Bautista que reintegre los valores que ha venido recibiendo por concepto de mesadas pensionales, retroactivos y pagos de salud que recibió por parte la entidad demandante con ocasión del mencionado reconocimiento pensional, así

---

<sup>1</sup> Archivo N° 004 del expediente electrónico migrado a Samai.

como los valores que se continúen causando hasta que cesen los efectos del reconocimiento.

## **2. Solicitud de suspensión provisional<sup>2</sup>**

Colpensiones solicitó decretar la suspensión provisional del acto administrativo demandado, contenido en la Resolución GNR N° 274731 del 1º de agosto de 2014, por considerar que se cumplen la totalidad de requisitos para que proceda su decreto en concordancia con lo establecido en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

Señala que la demanda de la referencia se encuentra razonablemente fundada en derecho, porque la resolución demandada fue proferida por Colpensiones *“en abierta transgresión a la norma en la que debió fundarse”*. Agrega que el pago de una prestación generada sin el cumplimiento de los requisitos legales atenta contra el principio de estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones contemplado en el Acto Legislativo 001 de 2005 como una obligación del Estado, y que esta debe entenderse como el manejo eficiente de los recursos asignados a dicho sistema con el objetivo de garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social.

Arguye que se presenta un perjuicio inminente contra la estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones por cuanto este debe disponer del flujo permanente de recursos que permita su mantenimiento y adecuado funcionamiento, por lo que, de persistir los efectos del acto demandado, se seguirían pagando mesadas que en derecho no corresponden, y muy difícilmente se podrán recuperar los dineros pagados a la demandada, lo cual afecta gravemente la capacidad de la entidad de otorgar y pagar las prestaciones a los afiliados que sí tienen derecho al respectivo reconocimiento, *“vulnerando como consecuencia el principio de progresividad, y el acceso a las pensiones de todos los Colombianos”*.

## **3. Trámite de la medida cautelar<sup>3</sup>**

Por auto del 23 de mayo de 2023, el Juzgado Dieciocho Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá ordenó correr traslado de la medida cautelar de suspensión provisional conforme lo dispuesto en el artículo 233 del CPACA.

A su turno, la parte demandada se opuso al decreto de la medida cautelar solicitada argumentando en síntesis que actuó de buena fe al momento de realizar

---

<sup>2</sup> Págs. 13 y siguientes del archivo N° 004 del expediente electrónico migrado a Samai.

<sup>3</sup> Archivo N° 004 del expediente electrónico migrado a Samai.

los trámites relativos a la solicitud de reconocimiento pensional que precedió a la Resolución GNR 274731 del 1º de agosto de 2014, y que en este momento procesal “se torna apresurada la solicitud, pues este es un punto que se resolverá en derecho en su momento y conforme a la jurisprudencia aplicable”. Finaliza señalando que los dineros que Colpensiones solicita sean reintegrados por la demandada le fueron pagados de buena fe, pues de lo contrario Colpensiones habría suspendido dichos pagos unilateralmente y sin realizar consulta alguna.

#### **4. Auto recurrido<sup>4</sup>**

Por auto del 5 de julio de 2023 del Juzgado Dieciocho Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá resolvió negar la medida cautelar solicitada por la entidad demandante.

Luego de referirse a los argumentos consignados en la solicitud de medida cautelar y al trámite impartido, el juzgado expuso los fundamentos normativos de las medidas cautelares en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, y seguido de esto se refirió a los parámetros jurisprudenciales establecidos por el Consejo de Estado respecto de la naturaleza de las mismas, y a lo señalado por la mencionada Corporación en torno a los requisitos de procedibilidad -formales y materiales- de las medidas cautelares.

Al descender al caso concreto, el juzgado señaló lo siguiente:

*“Si bien es cierto, la solicitud se sustenta en que se reconoció un mayor valor al que le correspondía a la pensionada, la entidad no especifica en cuanto asciende el valor de más que actualmente le paga a beneficiaria de la prestación.*

*Aunado a ello, la administradora de pensiones no cumplió con la carga argumentativa que le asiste, en el sentido de sustentar los errores en que incurrió al momento de liquidar la prestación y que dieron lugar a que se calculara en un monto mayor al que considera debe pagar. Asimismo, omite indicar qué requisito se obvió al momento de reconocer la prestación.*

*Ahora, la demandante señala que aportó los documentos exigidos por la entidad sin incurrir en actos de mala fe y, como la entidad no señala que dato documental la hizo incurrir en algún error en la liquidación, el análisis de la información que obra en los anexos de la demanda sólo cabe hacerlo en la oportunidad procesal en la cual se reúnen todas las pruebas para tomar una decisión de fondo”.*

En este sentido, el Juzgado Dieciocho concluye que la medida cautelar solicitada no tiene vocación de prosperidad porque la solicitud no cumple con los requisitos contemplados en el artículo 231 del CPACA y en la jurisprudencia, señalando de modo particular que no está debidamente sustentada y que tampoco se aportó una prueba sumaria que evidencie el error en el cálculo o la aplicación del régimen

---

<sup>4</sup> Archivo N° 010 del expediente electrónico migrado a Samai.

pensional, razón por la cual tampoco es posible inferir la causación de un perjuicio irremediable a la entidad o una afectación al patrimonio público en los términos alegados en la solicitud en comento.

## 6. Recurso de apelación<sup>5</sup>

El apoderado de la entidad demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión de negar la solicitud de medida cautelar, contenida en el auto del 5 de julio de 2023.

Como fundamento de lo anterior, señala en síntesis que el reconocimiento pensional efectuado a la demandada mediante la Resolución GNR 274731 del 1º de agosto de 2014 es ilegal porque una vez verificado el expediente administrativo *“se observa que tuvo traslado del RAIS y no cumple con los requisitos de la circular 8 para la recuperación del régimen de transición, razón por la cual no es procedente el reconocimiento con el Decreto 758 de 1990”*.

Agrega que la afiliada no cumple con el requisito mínimo de tiempo de servicio - correspondiente a 750 semanas cotizadas - para efectuar su traslado, y que en tal sentido Colpensiones no es la entidad competente para reconocer la pensión. Insiste en que la pensión reconocida a la demandada vulnera de manera directa el artículo 48 de la Constitución Política, y reitera a su vez los argumentos vertidos en su solicitud de medida cautelar.

En lo sucesivo, el apoderado se refiere a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, precisando que al tenor de dicha norma se advierte que el afiliado puede trasladarse de régimen cada cinco (5) años, y que no podrá trasladarse cuando le falten menos de diez (10) años para cumplir la edad para pensionarse. Igualmente refiere los parámetros jurisprudenciales consignados sobre la materia de cara al caso concreto, así:

*“... La ley no considera ninguna excepción a ese requisito, pero las altas cortes por la vía jurisprudencial han instituido dos posibilidades cuando se trata de querer regresar al régimen de prima media luego de haberse trasladado a un fondo privado.*

- *Si es beneficiario del régimen de transición pensional.*
- *Declarando la unidad o ineficacia del traslado previo.*

*Es decir que, si estaba en Colpensiones, y luego se pasó a un fondo privado, puede regresar nuevamente a Colpensiones a cualquier edad con una de esas dos opciones. Si una persona se trasladó a los fondos privados cuando ya había cumplido los requisitos para beneficiarse del régimen de transición pensional, puede cambiarse al régimen de prima media (Colpensiones) a cualquier edad.*

*Estos requisitos básicamente son:*

---

<sup>5</sup> Archivo N° 011 del expediente electrónico migrado a Samai.

*Ser beneficiario del régimen de transición.*

*Haber cotizado 15 años al Régimen de Prima Media o haber prestado sus servicios al Estado durante un período igual con antelación al primero (1º) de abril de 1994.*

*Verificados estos requisitos Colpensiones le debe aceptar el traslado a cualquier edad, es decir, así le falten menos de 10 años para pensionarse.*

*Teniendo en cuenta lo anterior se tiene que el hoy demandado solicitó el traslado nuevamente al régimen de prima media administrado hoy por Colpensiones, le faltaban menos de 10 años para alcanzar la edad mínima para pensionarse y no contaba con 750 semanas cotizadas al momento de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, así las cosas, Colpensiones carece de competencia para este reconocimiento, siendo la entidad competente la AFP PORVENIR S.A”.*

En estos términos, el apoderado de la entidad demandante solicita revocar el auto del 5 de julio de 2023 y en su lugar decretar la medida cautelar de suspensión provisional respecto del acto administrativo demandado.

## **7. Trámite del recurso**

Por auto dictado del 24 de octubre de 2023 el Juzgado Dieciocho Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá<sup>6</sup> dispuso conceder en el efecto devolutivo el recurso de apelación presentado contra la decisión de negar la solicitud de medida cautelar.

## **III. Consideraciones**

### **1. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el literal h) del numeral 2 del artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 125 del CPACA<sup>7</sup>, esta Sala es competente para decidir sobre la apelación del auto que negó el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional.

### **2. Problema jurídico**

La Sala debe establecer si es procedente ordenar la suspensión provisional de los efectos de la Resolución GNR N° 274731 del 1º de agosto de 2014 mediante la cual Colpensiones reconoció una pensión de vejez a la señora Yomar Panteves Bautista.

### **3. Regulación de las medidas cautelares en nuestro ordenamiento jurídico**

<sup>6</sup> Archivo N° 014 del expediente electrónico migrado a Samai.

<sup>7</sup> Artículo 125. Modificado L.2080/2021, art. 20. De la expedición de providencias. La expedición de providencias 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.

El artículo 238 de la Constitución Política contempla para esta jurisdicción la facultad de suspender de forma provisional los efectos de los actos administrativos susceptibles de control judicial, siempre que se acredite la concurrencia de motivos y requisitos contemplados en la ley.

En el capítulo XI del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se reguló la procedencia, el trámite y el contenido de las medidas cautelares que se pueden decretar en esta jurisdicción.

En cuanto a la procedencia, el artículo 229 establece:

**“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares.** *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”.*

Por su parte, el artículo 230 ibídem, consagra las clases de medidas cautelares que proceden en la jurisdicción, entre ellas la que compete a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, a saber:

**“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares.** *Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

- 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
- 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*
- 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*
- 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*
- 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

*Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente”.*

El artículo 231 de la misma codificación señala los requisitos que se deben observar para decretar una medida cautelar, y se realiza una diferenciación según lo que se pretenda con la demanda. En tal sentido se debe precisar si lo que se pretende es la simple nulidad de un acto administrativo, o si además de la nulidad, se busca un restablecimiento del derecho seguido de una indemnización.

En el primer evento –cuando se pretende la simple nulidad-, la parte debe acreditar únicamente la violación de las normas superiores, por el contrario, si se pretende un restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, se deberá probar al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En lo pertinente, hay que concluir que las medidas cautelares que buscan la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo donde además de la nulidad, se pida el restablecimiento del derecho y una posible indemnización, deben tener las siguientes características: i) puede ser solicitada con la demanda o en cualquier momento del proceso, inclusive en segunda instancia, ii) puede pedirse de forma escrita o verbal, iii) tiene un campo de acción limitado, ello quiere decir que, solo son procedentes en los procesos declarativos, iv) debe probarse la violación de las normas superiores invocadas, y v) demostrarse siquiera sumariamente los perjuicios que alega se le han ocasionado.

En pronunciamiento del 7 de febrero de 2019, el Consejo de Estado en su Sección Segunda, dentro del expediente radicado con el No. 05001-23-33-000-2018-00976-01 (5418-18), al revocar una medida cautelar de suspensión provisional explicó los requisitos para decretarla y los clasificó en tres categorías<sup>8</sup>: 1. Requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, 2. Requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, y 3. Requisitos de procedencia específicos. Por su importancia, se transcribe textualmente en lo pertinente:

**“6.3.1.- Requisitos de procedencia, generales o comunes de índole formal.** La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole formal», en la medida que solo requieren una corroboración de aspectos de forma y no un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,<sup>9</sup> de índole formal,<sup>10</sup> son: **(1)** debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo;[\*] **(2)** debe existir solicitud de parte[\*] debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio. [\*]

**6.3.2.- Requisitos de procedencia generales o comunes de índole material.** La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen

<sup>8</sup> Op. Cit. En similares términos de explicó en la providencia del 14 de febrero de 2019 dentro del expediente No. 25000-23-42-000-2017-05165-01.

<sup>9</sup> En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

<sup>10</sup> En la medida en que estos requisitos únicamente exigen una corroboración formal y no un análisis valorativo.

para todas las medidas cautelares; y son de «índole material», en la medida que exigen por parte del juez un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,<sup>11</sup> de índole material,<sup>12</sup> son: **(1)** que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; [\*] y **(2)** que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. [\*]

23. Respecto del primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, esto es, que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, la Sala aclara, que el «objeto del proceso», desde un primer nivel de significación, que se corresponde con la teoría procesalista clásica, es la materia o cuestión del litigio, el «*thema decidendi*» que se somete a consideración de la jurisdicción, e involucra, no sólo las pretensiones, sino que también hace referencia a los hechos, normas y pruebas en que estas se fundan.

24. Ahora bien, desde un punto de vista constitucional de aplicación del principio de primacía del derecho sustancial,[\*] el «objeto del proceso», y en general «de todo proceso que se adelanta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo», también comprende, en armonía con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011,[\*] la finalidad de asegurar la «efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico». Dicho de otro modo, el objeto de todo proceso judicial es en últimas, garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. En ese sentido, el decreto y ejecución de una medida cautelar también debe conciliarse con el postulado superior relativo al respeto de los derechos fundamentales de las personas, siempre que estos no estén en discusión, aclara la Sala.

25. Así pues, es claro para la Sala, que el juez contencioso debe evaluar con especial cuidado si la medida cautelar solicitada en verdad está orientada a garantizar el objeto del proceso, puesto que al ordenar su decreto, también se pueden lesionar las prerrogativas fundamentales de los perjudicados con las medidas cautelares. Ante tales circunstancias, las autoridades judiciales deben propender por aplicar las normas pertinentes al caso concreto, de manera tal que logre el menor perjuicio posible a los derechos fundamentales, siempre que estos no estén en discusión, se reitera.

26. Finalmente, ya para agotar lo que tiene que ver con el primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, la Sala precisa que respecto de la exigencia de que la medida cautelar solicitada esté orientada a garantizar la efectividad de la sentencia, ello se explica en razón de que con las cautelas se busca asegurar el cumplimiento de las decisiones del juez, es decir, que propenden por la seriedad de la función jurisdiccional, y por esta vía, guardan relación directa con los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva, en la medida que con las medidas cautelares también se asegura que las decisiones de los jueces sean ejecutadas y cumplidas.

**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.

<sup>11</sup> En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

<sup>12</sup> En la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo.

**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 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.[\*]

27. Para mayor claridad, a continuación la Sala esquematiza la clasificación realizada de los requisitos de las medidas cautelares, en los siguientes dos cuadros, el primero, referido a los requisitos de procedencia, generales o comunes, y el segundo, relacionado con los requisitos específicos: (...)"

#### **IV. Caso concreto**

En el presente asunto, Colpensiones pretende se decrete una medida cautelar tendiente a que se suspendan los efectos del acto administrativo que se demanda, de manera concreta busca suspender el pago de la mesada pensional que le fuere reconocida a la señora Yomar Panteves Bautista mediante la Resolución GNR 274731 del 1º de agosto de 2014, alegando que la prestación no debe ser pagada por la entidad porque fue reconocida sin el lleno de los requisitos legales y constituye un detrimento al erario público.

El juez de primera instancia negó la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo demandado, al considerar en síntesis que no se encuentran acreditados los requisitos para el decreto de la medida cautelar al tenor de lo dispuesto en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA.

La apoderada de Colpensiones en su recurso insiste en que la prestación constituye un detrimento al erario público, y agrega que la misma no debe ser reconocida y pagada por la entidad que representa, comoquiera que el demandado no probó la concurrencia del requisito relativo a las semanas de cotización requeridas para efectuar un traslado al régimen de prima media con prestación definida.

Para resolver el asunto, conviene precisar en primer lugar que en este caso es claro que nos encontramos en el curso de un proceso declarativo y que la solicitud fue presentada con la demanda disponiendo un acápite especial para el efecto. Sin embargo, la Sala advierte que la medida cautelar no fue presentada de conformidad con los requisitos formales que establece el CPACA, ni se observa la

convergencia de los requisitos sustanciales que deben orientar el decreto de una medida cautelar, como pasa a explicarse.

Sobre los requisitos formales que deben cumplirse para la procedencia del estudio de una medida cautelar, debe reiterarse que: (i) las medidas cautelares sólo son procedentes en los procesos declarativos que conoce la jurisdicción o en los que se pretenda la defensa e intereses colectivos; (ii) la solicitud debe ser a petición de parte y estar sustentada en la demanda o en escrito separado; (iii) la medida puede ser solicitada en cualquier etapa del proceso, inclusive en segunda instancia; (iv) cuando se pretenda la simple nulidad, sólo se debe probar la violación a las normas superiores, y si además de la nulidad se pretende el restablecimiento del derecho e indemnización de perjuicios, la obligación de la parte que la solicita se contrae a probar la vulneración de las normas superiores que considera fueron infringidas y además demostrar siquiera sumariamente, los perjuicios causados; y (v) finalmente, la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar el objeto del proceso y tener relación directa con las pretensiones de la demanda.

De manera concreta, y en cuanto a los requisitos que exige el CPACA, se tiene que cuando se solicite una medida cautelar en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, el demandante tiene la carga de cotejar el acto demandado con las normas superiores que en su concepto se infringen. Aunado a esto, los perjuicios solicitados deben demostrarse así sea de forma sumaria.

De la lectura del texto de la solicitud de medida se infiere que la entidad considera que el acto administrativo demandado constituye un detrimento al erario público y es contrario a derecho. Ahora, se advierte que la entidad no controvierte el derecho que tiene la señora Yomar Panteves Bautista al reconocimiento de la pensión de vejez, sino que simplemente arguye que al entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 la demandada contaba con menos de 750 semanas cotizadas, y que por esta razón no se encontraba habilitada para trasladarse al régimen de prima media de conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia SU-062 de 2010. Sin perjuicio alguno de lo anterior, en el acto administrativo demandado –expedido por Colpensiones- se señala categóricamente que la demandada cotizó 1.634 semanas a pensión y que a la fecha del reconocimiento pensional tenía cincuenta y ocho (58) años de edad, por lo que al haberse reconocido la pensión de vejez atendiendo a los requisitos de la Ley 100 de 1994 y la Ley 797 de 2003, no cabe duda que en el presente caso se causó la prestación pensional que se pide suspender.

Adicionalmente conviene precisar que la señora Yomar Panteves Bautista es un sujeto de especial protección constitucional en razón de su condición de adulto

mayor. En este sentido, la Sala precisa que el hecho de no haberse advertido la inconsistencia anunciada al momento de expedirse el acto demandado no se erige en un motivo suficiente para suspender la prestación que la señora Panteves Bautista ha venido percibiendo por haber acreditado los requisitos legales para su reconocimiento, y mal haría esta Corporación en afectar los derechos fundamentales de seguridad social y mínimo vital de la accionada so pretexto de la discrepancia que advierte la entidad demandante en el trámite interadministrativo realizado al momento de trasladar los aportes de la demandada del régimen de ahorro individual al régimen de prima media con prestación definida, ya que es precisamente este el objeto de la presente litis y en este sentido es preciso agotar las etapas procesales de rigor -en especial el período probatorio-, y dirimir esta situación en concreto al momento de resolver de fondo este asunto.

Adicionalmente, se tiene que dicha inconsistencia se erige en una carga que el demandado no está llamado a soportar, máxime si se considera que, independientemente de las presuntas irregularidades asociadas al traslado del régimen, lo cierto es que por su parte se cumplieron los requisitos contemplados en la ley para acceder a su reconocimiento pensional, y esta situación fue advertida por la entidad demandante en el propio texto del acto demandado - Resolución GNR 274731 del 1º de agosto de 2014<sup>13</sup>-, en los siguientes términos:

*“Que el(la) asegurado(a) al 1 de abril de 1994 NO acredita 15 años de servicios y/o cotizaciones (750 semanas) razón por la cual NO conserva el régimen de transición y la prestación deberá ser estudiada a la luz de los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003 (...).”* (Destaca la Sala)

Así las cosas, la Sala estima que el aparte citado en precedencia torna inviable la pretensión de la entidad demandante, que no es otra que la de desvirtuar la presunción de legalidad del acto de reconocimiento pensional en esta etapa preliminar del proceso. Lo anterior sin perjuicio de que, en efecto es la señora Panteves Bautista quien debe acreditar los 15 años de servicios cotizados al 1º de abril de 1994 para efectuar su traslado al régimen de prima media con prestación definida, y ello es así conforme lo expuso la Corte Constitucional en la sentencia SU-062 de 2010, en los siguientes términos:

*“...Según lo expresado con anterioridad, la jurisprudencia constitucional ha determinado, en sede de tutela pero sobre todo de constitucionalidad, que algunas de las personas amparadas por el régimen de transición pueden regresar, en cualquier tiempo, al régimen de prima media cuando previamente hayan elegido el régimen de ahorro individual o se hayan trasladado a él, con el fin de pensionarse de acuerdo a las normas anteriores a la ley 100 de 1993. De acuerdo con las sentencias C-789 de 2002 y C-1024 de 2004, a estas personas no les son aplicables ni las consecuencias ni las limitaciones y prohibiciones de traslado de los artículos 36 (inciso 4 y 5) y 13 (literal e) de la ley 100 de 1993.*

*Estas personas son las que cumplan los siguientes requisitos:*

---

<sup>13</sup> Págs. 67 y siguientes del archivo N° 004 del expediente electrónico migrado a Samai

(i) Tener, a 1 de abril de 1994, 15 años de servicios cotizados.

(ii) *Trasladar al régimen de prima media todo el ahorro que hayan efectuado en el régimen de ahorro individual*

(iii) *Que el ahorro hecho en el régimen de ahorro individual no sea inferior al monto total del aporte legal correspondiente en caso que hubieren permanecido en el régimen de prima media. (Subraya la Sala)*

Entonces, sí es cierto que para efectuar el traslado de los aportes del régimen de ahorro individual al régimen de prima media deben acreditarse 15 años de servicios cotizados al 1º de abril de 1994, y en efecto, en este caso es la demandada la que está llamada a acreditar el cumplimiento de este requisito. Lo que no es cierto es que la entidad pueda, so pretexto de considerar que no se ha acreditado un requisito del traslado al régimen de prima media, obtener la suspensión de los efectos del acto administrativo mediante el cual se reconoció el derecho de la demandada a su pensión de vejez.

Además de lo anterior, para la Sala la solicitud tampoco cumple con la totalidad de los requisitos, pues la apoderada de Colpensiones no explicó de qué manera se afectaría la efectividad de la sentencia de no llegar a decretarse la medida cautelar; y como se ha dicho, este es un requisito de procedencia general de toda medida cautelar que debe verificarse en el primer filtro que realiza el operador judicial al momento de analizar cada solicitud de cautela.

Así las cosas, la Sala confirmará la decisión de negar la suspensión provisional del acto administrativo demandado, porque la solicitud no cumple a cabalidad con los requisitos de procedencia generales y específicos estudiados en el acápite precedente, y también porque en esta etapa procesal no se logró establecer una vulneración palmaria que permita decretarla.

Todo lo anterior se expone sin perjuicio alguno de lo que la Sala resuelva, en un hipotético recurso de apelación en este caso, respecto de los derechos controvertidos en el presente medio de control al momento de resolver de fondo el asunto, porque como lo indica expresamente el 2º inciso del artículo 229 del CPACA, esta decisión sobre la medida cautelar no implica ningún prejuzgamiento.

## **V. Costas procesales en segunda instancia**

En los procesos regulados por el CPACA es procedente la condena en costas cuando se decidan los procesos en primera instancia, cuando se resuelvan los recursos de apelación contra las sentencias en segunda instancia y cuando se decidan los recursos de apelación contra los autos que ponen fin al proceso.

Si bien el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante se resolvió desfavorablemente, al no ser la decisión apelada de las que ponen fin al proceso, la Sala se abstendrá de condenarlo en costas en segunda instancia. Adicionalmente es preciso estarse a lo dispuesto en el precedente consolidado del Consejo de Estado sobre la materia, conforme al cual no procede la condena en costas en asuntos en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda – Subsección “E”,

**Resuelve:**

**Primero.-** Confirmar el auto proferido el 5 de julio de 2023 por el Juzgado Dieciocho (18) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá que negó la solicitud de medida cautelar formulada por la entidad demandante, teniendo en cuenta las razones expuestas en la presente decisión.

**Segundo.-** Sin costas en esta instancia.

**Tercero.-** Ejecutoriado el presente proveído, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

**Notifíquese y cúmplase**

*Firmado electrónicamente*

**Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon**  
**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**Jaime Alberto Galeano Garzón**  
**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**Patricia Victoria Manjarrés Bravo**  
**Magistrada**

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala de Decisión en sesión de la fecha de su encabezado y firmada de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.