



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B**

**Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

Bogotá D.C., seis (6) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

**Referencia:** Acción de tutela  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-04403-00  
**Accionante:** Ángela María Medina de Ramírez  
**Accionado:** Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D

**Temas:** *Tutela contra providencia judicial / Defecto sustantivo por aplicación de una norma jurídica inexistente y desconocimiento de la norma aplicable / Se ampara.*

### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

---

Procede la Sala a decidir la acción de tutela interpuesta contra el auto de ponente del 8 de abril de 2021 proferido el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D. La providencia enjuiciada modificó la liquidación de un crédito prevista en el auto del 15 de octubre de 2019 del Juzgado Veintiséis Administrativo de Bogotá, en el marco del proceso ejecutivo 11001-33-35-026-2015-00762-00.

La Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado es la competente para conocer de la acción de tutela, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, en los Decretos 2591 de 1991, 1382 de 2000, 1069 de 2015 y 333 de 2017 y en el Acuerdo 80 de 2019 de esta Corporación.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **A. Solicitud de amparo**

1.- El 12 de julio de 2021, por medio de apoderada judicial, la señora Ángela María Medina de Ramírez interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D. En su concepto, sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa, igualdad, seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, dignidad humana y protección reforzada del adulto mayor habrían sido vulnerados por el auto de ponente del 8 de abril de 2021 proferido por la autoridad judicial accionada y en el que se modificó la liquidación de un crédito.

2.- En la acción de tutela se formularon las siguientes pretensiones, que se transcriben textualmente:



<< 1. Se tutelen los derechos a mi conculcados, al debido proceso, tutela judicial efectiva, a la certeza judicial, confianza legítima, a la protección del principio del non bis ibídem, non reformatio inpejus, a la definición procesal del juicio ejecutivo, a la protección reforzada del adulto mayor con enfoque diferencial y dignidad humana en actuaciones judiciales conforme la Ley 2055 de 2020 y demás derechos fundamentales que según los hechos puedan ser evidenciados de oficio por el Honorable Consejo de Estado y en aplicación al principio “iura novit curia”.

2. Se ordene al Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Sub A que disponga de la actuación procesal respectiva y haga cumplir su propio fallo judicial de forma eficiente y efectiva, en este caso ordenar la liquidación de la sentencia conforme a lo que ella mando en aras de honrar la cosa juzgada.>>

## **B. Hechos**

3.- El accionante basó su solicitud de amparo en las siguientes afirmaciones:

3.1.- Mediante sentencia del 27 de mayo de 2010 (adicionada por medio de auto del 9 de diciembre de 2010) el Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección B, reconoció y ordenó el pago de una sustitución pensional a favor de la accionante y a cargo de CAJANAL (hoy día la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal de la Seguridad Social – UGPP).

3.2.- Ante el incumplimiento de la anterior providencia, la accionante inició un proceso ejecutivo bajo el radicado 11001-33-35-026-2015-00762-00 y que correspondió al Juzgado Veintiséis Administrativo de Bogotá. Así, el 19 de febrero de 2016 se profirió mandamiento de pago, en el que, dada la disputa entre las partes frente a la aplicación de las reglas de imputación del pago, el juzgado le dio la razón a la accionante, que sostuvo que los pagos parciales realizados previamente debían imputarse primero a los intereses causados y luego al capital adeudado, mientras que la UGPP alegó lo contrario.

3.3.- El 7 de febrero de 2017 se celebró la audiencia inicial, se negaron las excepciones propuestas, se profirió sentencia que ordenó seguir adelante con la ejecución y se requirió a las partes para que presentaran las respectivas liquidaciones.

3.4.- La anterior providencia fue confirmada en su totalidad a través de sentencia del 2 de agosto de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D.

3.5.- El 15 de octubre de 2019 el juzgado de primera instancia no aprobó la liquidación presentada por la demandante, rechazó la respectiva objeción de la entidad ejecutada y resolvió realizar directamente la liquidación del crédito.



3.6.- El 8 de abril de 2021 el tribunal accionado resolvió el recurso de apelación interpuesto por la entidad ejecutada contra la anterior providencia y modificó la liquidación del crédito. El magistrado ponente consideró que los términos en que se libró el mandamiento de pago y se definió la suma a pagar no se sujetaron a derecho, ya que no podían aplicarse las reglas de imputación del pago previstas en el Código Civil (artículos 1653 y ss.) por tratarse de una prestación de seguridad social.

### **C. Fundamentos de la vulneración**

4.- La accionante alegó que el auto del 8 de abril de 2021 vulneró sus derechos fundamentales porque incurrió en un defecto procedimental absoluto y un defecto fáctico.

4.1.- Frente al *defecto procedimental absoluto* sostuvo que el magistrado accionado se extralimitó en sus competencias, ya que por cuenta de un auto de ponente revocó las sentencias proferidas por el Juzgado Veintiséis Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D. Afirmó que la competencia del magistrado estaba restringida a lo decidido en la sentencia por la sala del tribunal, y por lo tanto el recurso debió resolverse en cuanto al monto de la liquidación del crédito y no respecto a las reglas de liquidación, las cuales quedaron determinadas en la sentencia.

4.2.- En cuanto al *defecto fáctico* señaló que se configuró un yerro interpretativo en relación con la legalidad de la imputación del pago y el supuesto detrimento patrimonial que pudiera ocasionarse al erario. En concreto, sostuvo que las reglas de imputación del pago se encuentran previstas en el Código Civil, por lo que no podía concluirse que su aplicación en este caso fuera ilegal.

4.3.- Igualmente, indicó que el control de legalidad que deben realizar los jueces no puede convertirse en <<patente de corso>> para reabrir debates procesales ya superados y revisar las actuaciones del proceso en cualquier momento, pues justamente la misma ley dispone que las irregularidades solo podrán ser alegadas durante la etapa procesal en que se configuraron, por lo que después de esta, y a falta de hechos nuevos, se entienden saneadas. Esta regla cobra mayor importancia frente a las decisiones que han hecho tránsito a cosa juzgada.

4.4.- Por último, la accionante indicó que actualmente tiene 87 años de edad y que ha pasado más de 20 años solicitando el reconocimiento y pago de la pensión en los estrados judiciales.

### **D. Oposiciones e intervenciones**

5.- Una abogada asesora del despacho del magistrado accionado informó que este último no podría presentar informe en el término de dos días contados a partir de la



notificación de la acción de tutela<sup>1</sup> porque se encontraba en licencia de paternidad entre el 19 y el 29 de julio del presente año. Ahora bien, la Sala advierte que **(i)** no se aportó prueba del poder otorgado a la abogada asesora ni de la aprobación de la licencia y **(ii)** en todo caso, el magistrado accionado estuvo en término para presentar el informe una vez terminada la licencia y sin embargo no lo hizo.

6.- La UGPP fue vinculada al proceso como tercero con interés y solicitó que se declarara la improcedencia de la solicitud de amparo. En su opinión, la accionante pretende usar la acción de tutela como una tercera instancia para revisar decisiones tomadas por el juez natural y, además, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para solicitar el reconocimiento de prestaciones económicas. Finalmente informó que mediante la resolución RDP 011492 del 6 de mayo de 2021 la Unidad procedió a dar cumplimiento a lo dispuesto en el auto enjuiciado.

## II. CONSIDERACIONES

7.- La Sala amparará los derechos fundamentales al debido proceso y defensa vulnerados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, dado que se acreditó la configuración de un defecto sustantivo en el auto del 8 de abril de 2021. En consecuencia se ordenará dictar una providencia de reemplazo.

8.- La presente acción de tutela cumple con todos los requisitos generales de procedibilidad, así: **(i)** versa sobre la protección de los derechos fundamentales de la accionante; **(ii)** se agotaron todos los medios ordinarios de defensa judicial y contra los cargos presentados por la accionante no proceden los recursos extraordinarios; **(iii)** se cumplió con el requisito de inmediatez, ya que la acción se interpuso dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de la providencia cuestionada<sup>2</sup>; **(iv)** no se fundamentó el defecto procedimental de forma que sea determinante para la decisión, sin perjuicio de estudiar el fondo de la controversia frente a los otros cargos; **(v)** se identificaron razonablemente los hechos que generaron la vulneración y los derechos afectados, y **(vi)** no se trata de una tutela contra sentencia de tutela.

9.- La Sala considera que la argumentación del cargo denominado por la accionante como *defecto fáctico* realmente obedece a un reparo en relación con la interpretación y aplicación normativa realizada por el magistrado accionado, por lo que el estudio se abordará desde el *defecto sustantivo o material*. Igualmente, la Sala centrará el análisis en la vulneración al debido proceso, por considerar que la argumentación respecto a los demás derechos fundamentales alegados se encuentra subordinada a este.

<sup>1</sup> La admisión de la acción de tutela fue notificada a las partes e interesados por medio de correo electrónico del 19 de julio de 2021.

<sup>2</sup> La providencia enjuiciada se notificó el 9 de abril de 2021 y la acción se interpuso el 12 de julio de 2021.



10.- La Corte Constitucional ha señalado que el defecto sustantivo se presenta cuando *<<la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto>>*<sup>3</sup>. De igual forma, ha concluido que este defecto se ha erigido como consecuencia de que la competencia asignada a los jueces para interpretar y aplicar las normas jurídicas no es completamente absoluta, aunque se funde en el principio de autonomía e independencia judicial. En cuanto esto se indicó que: *<<[p]or tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho>>*<sup>4</sup>.

10.1.- Del mismo modo, la Corte también ha identificado ciertas situaciones que pueden presentarse y en las que se puede incurrir en ese defecto:

*“(i) la sentencia se fundamenta en una norma que no es aplicable porque a) no es pertinente, b) ha sido derogada y por tanto perdió vigencia, c) es inexistente, d) ha sido declarada contraria a la Constitución, o e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque la norma utilizada, por ejemplo, se le dan efectos distintos a los señalados expresamente por el legislador;*

*(ii) a pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o “la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes” o cuando se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, sacando de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial;*

*(iii) no se toman en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes;*

*(iv) la disposición aplicada se torna injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución;*

*(v) un poder concedido al juez por el ordenamiento jurídico se utiliza “para un fin no previsto en la disposición”;*

*(vi) la decisión se funda en una hermenéutica no sistémica de la norma, con omisión del análisis de otras disposiciones que regulan el caso; o*

*(vii) se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto>>*<sup>5</sup> (Subraya la Sala)

<sup>3</sup> Sentencia SU 416 de 2015

<sup>4</sup> sentencia T- 757 de 2009

<sup>5</sup> Sentencia T-453 de 2017 de la Corte Constitucional.



10.2.- En este caso la Sala encuentra que la decisión del magistrado accionado consistente en modificar la liquidación del crédito se fundó, entre otros factores, en que en materia de seguridad social no está permitido imputar el pago de una deuda primero a los intereses y luego al capital, como lo había considerado el juzgado de primera instancia y la sala del tribunal que confirmó la sentencia en sede de apelación.

10.3.- Para sustentar lo anterior citó una sentencia del Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 3 (rad. No. 15001-3333-006-2016-00088-01). Según esa providencia, en el artículo 192 y siguientes del C.P.A.C.A. se dispusieron reglas especiales para los pagos de deudas con recursos públicos, por lo que estos deben imputarse primero al capital (derecho pensional) y luego a los intereses, pues de lo contrario podría generarse un detrimento del patrimonio público y habría lugar al cobro de intereses sobre intereses. El magistrado accionado concluyó que:

*<<Así las cosas, **encuentra el Despacho que las normas que regulan la materia señalan efectos diferentes al previsto en el artículo 1653 del Código Civil**, razón por la cual no es factible que se impute el pago primero a intereses y luego a capital, como lo solicita el ejecutante, razón por la cual, no se acoge la liquidación efectuada por el juez de primer grado, como quiera, que ello atentaría contra el erario público ordenando la imputación primero a intereses y luego a capital, teniendo en cuenta la jurisprudencia citada en párrafos anteriores, recordando que el juez del proceso ejecutivo, puede efectuar un control de legalidad sobre las sumas de dinero inicialmente reconocidas en el auto que ordenó librar mandamiento de pago, o en la sentencia y variar su monto, comprobando los valores realmente adeudados y de ser necesario, ajustarlos a los correspondiente (...)*

*En consecuencia, se modificará el auto recurrido, y se incluirá como valor de la liquidación del crédito la suma de \$128.584.884,55, que corresponde a los intereses moratorios de que trata el artículo 177 del CCA, teniendo en cuenta que la ejecutada efectuó un pago parcial en cuanto al retroactivo e indexación, tal y como se, se explicó en párrafos anteriores.>> (Subraya la Sala)*

10.4.- Para esta Sala, los artículos 192 y siguientes del C.P.A.C.A. regulan: **(i)** el cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, **(ii)** lo relacionado con el trámite para su pago, **(iii)** la causación de intereses, y **(iv)** la condena en abstracto. Sin embargo, contrario a lo insinuado por el magistrado accionado, dichas disposiciones no contemplan reglas en lo concerniente a la imputación del pago en materia de seguridad social, y en específico que esta deba ser primero a capital y luego a intereses.

10.5.- La Sala infiere que lo que ocurre en este caso es que el magistrado accionado comparte la interpretación del Tribunal Administrativo de Boyacá, según la cual la naturaleza pública de los recursos de seguridad social hace inviable la aplicación por analogía de las reglas de imputación del pago previstas en el Código Civil y que estarían destinadas a regular obligaciones entre particulares. No obstante, esa



interpretación parte de la aplicación de una norma jurídica inexistente, pues no existe prohibición legal o norma especial que disponga algo distinto.<sup>6</sup>

10.6.- En concepto de la Sala, en los procesos ejecutivos, sin distinción, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 1653 del Código Civil, que prevé la regla general para la imputación del pago y según la cual este debe destinarse primero a cubrir los intereses causados y luego el capital adeudado. Esta regla brinda certeza frente a la destinación que debe darse a los pagos e impide que estos queden al arbitrio del deudor y en detrimento de los derechos del acreedor, sin que pueda decirse que su aplicación en materia de seguridad social pueda constituir un detrimento del patrimonio público o un caso de anatocismo.

10.7.- Por último, cabe decir que, como lo señaló la accionante, esta Corporación también ha llegado a la anterior conclusión, por ejemplo, para definir la imputación de pagos en materia de contratación estatal y de lo cual se desprende que la naturaleza pública de los recursos no es óbice para aplicar las reglas de imputación previstas en la legislación civil:

*<<El estatuto de contratación de la administración pública no disciplinó de manera específica, como si lo hizo con el valor de los intereses y su forma de liquidación, el tema de la imputación de los pagos que la administración contratante hace al contratista. Ese vacío debe ser llenado con la preceptiva del artículo 1653 del C. Civil, que regula el tema de la imputación del pago. (...)>><sup>7</sup>*

10.8.- De forma similar, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia reiteró en fallo SL4104-2018 radicado No. 66214 del 15 de agosto de 2018 que:

*<<[...] si las administradoras de pensiones tienen la facultad de imputar el pago de un determinado período, en primer lugar, «al interés de mora por los aportes no pagados oportunamente y correspondientes al período declarado», no hay fundamento válido para no asumir que cuando esa misma entidad no ha procedido con la diligencia y el cuidado que le impone su condición de administradora de un sistema que involucra en muchos casos derechos fundamentales, deba impartirse la misma solución, de suerte que (...) los intereses moratorios (...) deben cubrirse antes de proceder al abono del retroactivo pensional, y en ese sentido abona a la definición lo establecido en el artículo 1659 [1653] del Código Civil, según el cual “Si se deben capital e intereses, el pago se imputará primeramente a los intereses, salvo que el acreedor consienta expresamente que se impute al capital”>>.*

11. Así las cosas, sin que le competa al juez de tutela determinar o liquidar el crédito en cuestión, se advierte que la imputación de los pagos parciales tiene efectos frente

<sup>6</sup> La Sala observa que la disposición más cercana al respecto se encuentra en el artículo 3.2.1.13. del Decreto 780 de 2016 y que reglamenta la imputación de los pagos de los aportes al sistema de seguridad social y que son obligación de los cotizantes y/o sus empleadores. No obstante, como se señaló, no existe norma que reglamente la imputación de los pagos a cargo de las entidades del sistema de seguridad social y a favor de los cotizantes o beneficiarios.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 1 de enero de 2006, radicado No. 68001-23-15-000-1998-01597-01 (24812).



al valor total del crédito liquidado, pues altera la base del capital y la subsiguiente generación de los intereses. Ello quedó evidenciado en la siguiente cita de la providencia enjuiciada, en la que se concluyó que el valor del crédito debido es de \$128.584.884,55:

*<<Luego, efectuamos otra liquidación de los intereses moratorios tomando como capital indexado que fue cancelado por la entidad ejecutada por la suma de \$70.476.911,53 (fl. 222), en el mes de febrero de 2015, menos los descuentos en salud \$5.762.239,5. Y hechas las operaciones matemáticas correspondientes arrojan la suma de \$ 64.714.672,09, que es la base sobre la cual se deben liquidar los intereses moratorios, desde el 1 de abril de 2012 hasta el 31 de enero de 2015 (mes anterior al segundo pago), y arrojó los 128.584.884,55.>>*

11.1.- Como se observa, en el mes de febrero de 2015 se canceló la suma de setenta millones cuatrocientos setenta y seis mil novecientos once pesos con cincuenta y tres centavos (\$70.476.911,53), a la cual se restó lo correspondiente a los aportes al sistema de seguridad social en salud. Siguiendo la tesis de la UGPP y aceptada por el magistrado accionado, esos recursos fueron destinados al capital y no a los intereses causados hasta esa fecha, los cuales ascendían a ciento veintiocho millones quinientos ochenta y cuatro mil ochocientos ochenta y cuatro pesos con cincuenta y cinco centavos (\$128.584.884,55). Por eso el magistrado accionado concluyó que no se debía nada por concepto de capital sino únicamente por intereses, en el último valor señalado. En cambio, si se aplicara la regla de imputación del pago prevista en el Código Civil, se tendría que se pagaron solo setenta millones cuatrocientos setenta y seis mil novecientos once pesos con cincuenta y tres centavos (\$70.476.911,53) de los ciento veintiocho millones quinientos ochenta y cuatro mil ochocientos ochenta y cuatro pesos con cincuenta y cinco centavos (\$128.584.884,55) que se debían por concepto de intereses, y el capital se hubiese mantenido intacto, generando intereses hasta hoy día.

11.2.- A lo anterior se suma el hecho de que la imputación del pago fuera uno de los temas objeto del debate desde que se libró el mandamiento de pago y resuelto mediante las sentencias de primera y segunda instancia. Por lo tanto, el auto enjuiciado efectivamente revivió una controversia ya superada, dejando a la accionante desprovista de medios de defensa y desconociendo las providencias dictadas por la sala del tribunal.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO: AMPÁRESE** el derecho fundamental al debido proceso y defensa de Ángela María Medina de Ramírez. En consecuencia, **DÉJASE SIN EFECTOS** el



auto de ponente del 8 de abril de 2021 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, en el marco del proceso ejecutivo 11001-33-35-026-2015-00762-00.

**SEGUNDO: ORDÉNASE** al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D para que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia profiera un nuevo auto en el que se tengan en cuenta las consideraciones señaladas en esta providencia.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión a las partes por el medio más expedito y eficaz.

**CUARTO:** Si no fuere impugnada esta decisión dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, **ENVÍESE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**QUINTO: PUBLÍQUESE** la presente providencia en la página web de la Corporación.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

*Con firma electrónica*  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Presidente

*Con firma electrónica*  
**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado

*Con firma electrónica*  
**ALEXÁNDER JOJOA BOLAÑOS**  
Magistrado (E)