**Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá, D.C., ocho (8) de abril de dos mil veintidós (2022)

**Radicación:** 11001-03-15-000-2022-01426-00

**Accionante:** Roser Mary Molina Londoño

**Accionado:** Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

**Asunto:** Acción de tutela – Sentencia de primera instancia

**Tema:** Acción de tutela en contra de providencia judicial. **Subtema 1:** Requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela – relevancia constitucional. **Subtema 2:** Requisitos especiales de procedencia – defecto sustantivo por indebida aplicación normativa. **Sentido del fallo de tutela:** Se declara improcedente por un cargo y se niega por el otro.

La Sala decide la acción de tutela presentada, a través de apoderado judicial[[1]](#footnote-1), por Roser Mary Molina Londoño en contra del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

1. **ANTECEDENTES**

**1.- La solicitud de tutela**

El 1º de marzo de 2022[[2]](#footnote-2) la accionante interpuso acción de tutela[[3]](#footnote-3) en procura de la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, los cuales considerara vulnerados con la providencia dictada el 4 de noviembre de 2021 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dentro del proceso ejecutivo No. 76147333300220190024500/01[[4]](#footnote-4).

**2.- Hechos**

2.1.- La accionante promovió proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL–, con el fin de que se declarara la nulidad de la Resolución PAP026335 del 16 de noviembre de 2010, por la cual se negó la reliquidación de su pensión de vejez, y del auto PAP 014355 del 18 de marzo de 2011, que resolvió el recurso de reposición en contra de la mentada resolución[[5]](#footnote-5). Este proceso le correspondió al Juzgado 1º Administrativo de Descongestión de Cartago, bajo el radicado No. 76147333170120110002700.

2.2.- Por sentencia del 31 de octubre de 2012, el referido despacho declaró la nulidad parcial del acto proferido el 16 de noviembre de 2010 y, en tal medida, condenó a la demandada a reliquidar la pensión de Molina Londoño[[6]](#footnote-6). La referida decisión fue confirmada por sentencia dictada el 13 de abril de 2016 por el Tribunal Administrativo de Antioquia[[7]](#footnote-7).

2.3.- La UGPP, por Resolución 033710 del 29 de agosto de 2017, reliquidó la pensión de la demandante y fijó la mesada pensional en $554.814 m/cte a partir del 1º de enero de 1999[[8]](#footnote-8).

2.4.- Por petición radicada el 24 de mayo de 2018, la accionante le solicitó a la entidad que reliquidara la mesada pensional en cumplimiento a lo ordenado en el trámite de nulidad y restablecimiento del derecho referido, sin embargo, por oficio del 1º de junio de 2018, la UGPP negó lo pedido bajo el argumento de que ya se había dado cumplimiento a lo dispuesto en la vía judicial.

2.5.- Teniendo en cuenta los hechos descritos, la accionante formuló demanda ejecutiva en contra de la UGPP con el fin de que se le pagara el capital y los intereses que considera adeudados con ocasión del incumplimiento de las sentencias dictadas en el trámite de nulidad y restablecimiento del derecho. Este proceso fue repartido al Juzgado 2º Administrativo de Cartago, bajo el radicado No. 76147333300220190024500, quien, por auto del 10 de diciembre de 2020[[9]](#footnote-9), libró mandamiento de pago por concepto de capital e intereses moratorios, y aclaró que estos últimos debían liquidarse en la forma dispuesta en el artículo 195[[10]](#footnote-10) del CPACA.

2.6.- Inconforme, la demandante formuló recurso de apelación[[11]](#footnote-11) en contra de la aludida decisión, porque, en su criterio, el profesional del despacho se equivocó al calcular el valor de la mesada pensional para el 1º de julio de 1998; en esa medida, indicó que la suma total adeudada a septiembre de 2017, antes de restar los pagos hechos por la UGPP, los cuales debían imputarse primero a intereses según lo fijado en el artículo 1653[[12]](#footnote-12) del Código Civil, era $66.434.572 m/cte, y señaló que, a partir de esa suma, debían calcularse los intereses moratorios.

2.6.1.- En cuanto a la norma que debía regir los intereses moratorios en el caso concreto, sostuvo que estos se regulaban por el CCA y no por el CPACA, pues el título ejecutivo en que se sustenta el proceso corresponde a unas providencias dictadas en el marco del CCA, aplicable según lo previsto en el régimen de vigencia y transición establecido en el artículo 308 del CPACA.

2.7.- Por auto del 4 de noviembre de 2021[[13]](#footnote-13) el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca modificó el recurrido y fijó el capital adeudado en la suma de $12.908.995 m/cte y los intereses moratorios en $12.206.504 m/cte. Para ello, reliquidó la base de la mesada pensional a julio de 1998. Luego, concluyó que lo efectivamente pagado a la demandante por concepto de retroactivo pensional ascendía a $45.101.555 m/cte, suma que debía descontarse de la acreencia.

2.7.1.- En cuanto al orden de imputación dado al pago que realizó la UGPP en octubre de 2017, consideró que la recurrente y el *a quo* se equivocaron al afirmar que dicho pago, estaba destinado, en primer lugar, a atender los intereses y posteriormente el capital, ya que, por tratarse de recursos del sistema de seguridad social, debían destinarse exclusivamente al pago de derechos pensionales conforme a lo dispuesto en el artículo 48[[14]](#footnote-14) de la Constitución; al respecto destacó que los dineros girados en octubre de 2017 provenían del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional –FOPEP–, por lo que no podían usarse para cubrir intereses moratorios, los cuales están a cargo de la UGPP, que debe pagarlos con sus propios recursos.

2.7.2.- Al referirse a la normativa aplicable a la liquidación de los intereses de mora, adujo que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, estos se regulan por la norma vigente al momento de su causación y, como la demandante pretende el pago de intereses desde julio de 2016, se deben regir por lo previsto en el CPACA.

**3.- Fundamentos de la acción de tutela**

La parte actora adujo que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, al proferir la providencia del 4 de noviembre del 2021, incurrió en:

3.1.- Un defecto sustantivo, por cuanto el artículo 48 de la Constitución, fundamento de la accionada para dejar de lado lo dispuesto en el artículo 1653 del Código Civil, no establece un orden de imputación de pagos, además, la interpretación del Tribunal parte de una norma jurídica inexistente, pues en el ordenamiento jurídico no hay una disposición sobre el orden de imputación de pagos diferente al Código Civil, cuya aplicación resulta obligatoria en cualquier proceso ejecutivo.

3.2.- Otro cargo por defecto sustantivo y violación directa de la Constitución, en tanto no tuvo en cuenta las reglas de vigencia y transición dispuestas en el artículo 308 del CPACA, puesto que el título base del ejecutivo, se deriva de un proceso declarativo adelantado bajo el CCA, por lo cual, los intereses moratorios debían calcularse según lo dispuesto en esta norma.

Sumado a ello, pasó por alto que se estudiaba un título complejo en el que se indicó expresamente que su cumplimiento se regiría por el CCA; mandato que el juez de la ejecución debe atender de forma literal y sin modificación alguna, en atención a los principios de intangibilidad, inmutabilidad y cosa juzgada.

**4.- Pretensiones de la acción**

Se elevaron las siguientes:

“*4.1. Tutelar los derechos fundamentales vulnerados (…)*

*4.2.- DEJAR sin efectos el auto interlocutorio de fecha 4 de noviembre de 2021 (…) proferid[o] por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.*

*4.3. Como consecuencia de lo anterior, se ordene al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (…) que prefiera un nuevo pronunciamiento (…)*”[[15]](#footnote-15).

**5.- Trámite de la acción de tutela en primera instancia y fundamento de la oposición**

5.1.- Mediante auto del 4 de marzo de 2022 el Despacho Ponente admitió la acción de tutela, y dispuso la vinculación del Juzgado 2º Administrativo de Cartago y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–. También ordenó la notificación a la demandada y a las vinculadas.

5.2.- El Tribunal con jurisdicción en el Valle del Cauca manifestó que la tutela no satisface el presupuesto de relevancia constitucional, pues la actora no argumentó en debida forma los cargos elevados. Agregó que en la providencia no se configuró el defecto sustantivo alegado, en primer lugar, porque la sentencia a la que hizo referencia la actora fue dejada sin efectos y, en segundo, afirmó que la interpretación que la llevó a apartarse de la literalidad del artículo 1653 del Código Civil no es arbitraria, lo que hace evidente que se pretende usar la tutela para obtener una interpretación favorable a los intereses de la tutelante.

Frente a la norma bajo la cual se deben liquidar los intereses moratorios, manifestó que, simplemente, se ciñó a la tesis prohijada por la mayoría de subsecciones de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por lo que, nuevamente, es claro que se busca reabrir el debate para lograr un decisión más favorable, aunado a que la sentencia que sirve como título ejecutivo no dispuso literalmente cómo debían liquidarse los intereses, pues su parte resolutiva solo aludió a expresiones generales.

5.3.- La UGPP adujo que la tutela no es el medio para reabrir un debate surtido en la sede judicial ordinaria; precisó, también, que no se vulneraron los derechos fundamentales alegados y que en el proceso ejecutivo se han garantizado todos los derechos procesales en favor de la demandante; agregó que la decisión del Tribunal convocado es acertada al imputar el pago parcial a capital y no a intereses moratorios. Último que la tutela no es la vía judicial para reclamar prestaciones económicas y que el auto censurado hizo tránsito a cosa juzgada, sin estar presente alguno de los presupuestos especiales que hacen procedente la tutela contra decisiones judiciales.

1. **CONSIDERACIONES**

**1.- Competencia**

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela presentada por Roser Mary Molina Londoño en contra del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución, 37 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

**2.- Problema jurídico**

En primer lugar, se verificará si la solicitud de amparo constitucional cumple con los requisitos generales de procedibilidad. En caso afirmativo, se determinará si la providencia censurada vulneró los derechos invocados.

**3.- La acción de tutela en contra de providencias judiciales**

La Corte Constitucional en sentencia C-590 del 2005 reconoció que la acción de tutela en contra de providencias judiciales está sujeta al cumplimiento de rigurosos requisitos de procedibilidad[[16]](#footnote-16) y de procedencia[[17]](#footnote-17), con el fin de determinar si se vulneraron o no los derechos de orden superior.

**4.- El cumplimiento de los requisitos generales de la acción de tutela en el caso concreto**

4.1.- Sobre el requisito de relevancia constitucional, la Corte Constitucional ha señalado que el juez de tutela “*no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones*”[[18]](#footnote-18).

En ese sentido, para determinar si una solicitud de amparo tiene o no relevancia constitucional, la Sala Plena del Consejo de Estado ha considerado necesario examinar dos elementos, a saber[[19]](#footnote-19): (i) que el actor cumpla su carga argumentativa, en donde justifique suficientemente la relevancia constitucional por vulneración de derechos fundamentales, ya que no basta que se aduzca la transgresión de aquellos; (ii) que la acción de tutela no se convierta en una instancia adicional al proceso ordinario en el cual fue proferida la providencia acusada, puesto que este mecanismo especial constitucional está constituido para proteger derechos fundamentales y no para discutir la discrepancia que el actor tenga frente a la decisión judicial.

4.1.1.- En el *sub examine*, la accionante alega, en esencia, (i) que el pago parcial efectuado por la UGPP en 2017 debía imputarse como lo prevé el artículo 1653 del Código Civil, es decir, primero a intereses y luego a capital; y (ii) que se omitieron las reglas sobre vigencia y transición establecidas en el artículo 308 del CPACA, según las cuales, como el título ejecutivo base de la ejecución se dictó en un proceso que se tramitó, en su totalidad, bajo el CCA, los intereses derivados de él debían calcularse según esa norma.

4.1.2.- Pues bien, se concluye que el yerro relativo al orden de imputación del pago parcial realizado en favor de Molina Londoño satisface el requisito de relevancia constitucional, pues se discute un asunto que, además, de trascender a un plano constitucional, no pudo ser censurado por la demandante, pues se esgrimió hasta el auto de segunda instancia.

4.1.3.- Sin embargo, en lo atinente al defecto sobre la norma que rige la liquidación de los intereses moratorios, esta Sala advierte que se trata de un cargo que no satisface el requisito de procedibilidad *sub examine*, pues la parte actora pretende reabrir un debate zanjado en la sede ordinaria, en tanto busca que el fallador constitucional efectúe un análisis adicional al que realizaron los jueces ordinarios en el proceso ejecutivo, de tal manera que se imponga una interpretación favorable a sus intereses.

4.1.4.- En punto de lo anterior, es menester señalar que el Juzgado 2º Administrativo de Cartago, en el auto del 10 de diciembre de 2020, sostuvo:

“*Por otra parte, se librará el respectivo mandamiento de pago por los intereses moratorios causados sobre las anteriores sumas de dinero, los cuales se pagarán de conformidad con lo estipulado en el artículo 192 a 195 del CPACA; vale la pena hacer la aclaración que si bien es cierto en las sentencias base de ejecución señalan la forma en que deben liquidarse los respectivos intereses de conformidad con el artículo 177 del C.C.A., adicionado por el artículo 60 de la Ley 446 de 1998, en reciente pronunciamiento del Consejo de Estado dentro de un trámite de acción de tutela en contra de providencia judicial, se dispuso: (…)*

*Frente a lo anterior, el debate jurídico se centra en determinar la aplicabilidad de los intereses moratorios los cuales se configuran después de la ejecutoria de las sentencias que se aportan como título ejecutivo toda vez que en el C.C.A. en el artículo 177 establecía que la liquidación de los intereses moratorios se aplicara la tasa comercial, mientras que por otra parte, con la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se dispuso que dichos intereses debía aplicarse una tasa equivalente al DTF. (…)*

*En vista de lo anterior, procede el despacho a fijar como intereses moratorios de conformidad con lo estipulado en el artículo 195 del C.P.A.C.A., los liquidados por la [p]rofesional [l]iquidadora de los [j]uzgados [a]dministrativos de Valle del Cauca (…)*”[[20]](#footnote-20).

Inconforme con ese criterio, Molina Lodoño, en su recurso de apelación, denunció específicamente que, en atención lo dispuesto en el artículo 308 del CPACA y como el título ejecutivo se constituyó en vigencia del CCA, los intereses causados debían liquidarse de conformidad con esta norma[[21]](#footnote-21).

Al desatar esa controversia, por auto del 4 de noviembre de 2021, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, sostuvo:

“*32. Como se sabe, el Decreto 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011 difieren en cuanto a la forma de liquidar los intereses, de ahí que deba establecerse qué normativa resulta aplicable en el presente asunto, pues la causación se produjo a partir de julio de 2016, cuando ya estaba vigente la Ley 1437 de 2011, pero derivan de una sentencia judicial proferida bajo las ritualidades del Decreto 01 de 1984.*

*33. Para el efecto, la Sala acogerá la posición sostenida por la Sección Segunda del Consejo de Estado (2018), que refiere: (…)*

*34. La Sección Segunda del Consejo de Estado ratificó esa posición en providencia del 2 de abril de 2020 , en la que se dijo que «los intereses de mora habrán de liquidarse conforme a la norma que rige al momento de su causación, de modo que si la conducta tardía de la entidad obligada al cumplimiento del fallo se prolonga en el tiempo y se da durante ese lapso un cambio de legislación, es menester aplicar la norma vigente que abarque el respectivo período o días de mora de que se trate, por configurarse la mora día a día, causando interés por cada instante de retardo, bajo la ley que se encuentre vigente, siendo imperiosa la tasa fijada en la disposición posterior»*

*45. De acuerdo con ese parámetro jurisprudencial, la normativa aplicable para la liquidación de los intereses dependerá del periodo en el que se vayan causando: los intereses causados hasta el 1° de julio de 2012 se liquidarán de acuerdo con el Decreto 01 de 1984, mientras que los intereses causados a partir del 2 de julio de 2012 se liquidarán de conformidad con el artículo 195 de la Ley 137 de 2011.*

*46. En atención a que los intereses moratorios cuya ejecución pretende la parte demandante se causaron a partir de julio del año 2016, se concluye que la normativa aplicable es la prevista en la Ley 1437 de 2011*”[[22]](#footnote-22).

Este recuento de la actuación permite constatar que el criterio del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca se ciñó a la postura esgrimida por la Sección Segunda de esta Corporación en las sentencias del 28 de noviembre de 2018[[23]](#footnote-23) y del 2 de abril de 2020[[24]](#footnote-24), según la cual los intereses se determinan por la legislación vigente al momento de su causación, al margen del código bajo el cual se expidió el título ejecutivo en que se funda la ejecución.

4.1.5.- Claro es, entonces, que la disputa sobre la ley aplicable a tasación de los intereses moratorios, tuvo lugar en el proceso ejecutivo y fue resuelta en esa sede. Por lo tanto, en criterio de esta Sala, en detrimento del análisis desplegado por la autoridad accionada y para forzar una intervención del juez constitucional, la parte actora pretende perpetuar una controversia que fue zanjada en el escenario natural, como si la tutela fuese una instancia adicional.

4.1.6.- Por todo lo anterior, se continuará con el análisis de los requisitos generales de procedibilidad, pero solo frente al defecto material atinente a la omisión del artículo 1653 del Código Civil.

4.2.- En cuanto al requisito de *subsidiariedad*, se verifica su cumplimiento, toda vez que, en contra de la providencia emitida en segunda instancia dentro del proceso ejecutivo No. 76147333300220190024500/01, no existe otro medio de impugnación.

4.3.- Frente al presupuesto de *inmediatez*, se observa que la providencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca fue proferida el 4 de noviembre de 2021, mientras que el amparo se interpuso el 1º de marzo de 2022[[25]](#footnote-25), esto es, dentro del término de seis meses, señalado como razonable por la jurisprudencia.

4.4.- Ahora bien, en cuanto a que el escrito de tutela esté *debidamente* *motivado*, lo que implica una exposición suficiente de los hechos y argumentos que generan la vulneración[[26]](#footnote-26), esta Colegiatura observa que el cargo sustantivo por omisión del artículo 1653 del Código Civil está justificado, en la medida en que la accionante alega que el pago parcial efectuado por la UGPP debió imputarse en la forma prevista en esa norma.

4.5.- No se alega una irregularidad procesal.

4.6.- Por último, no se ataca una decisión de tutela sino la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dentro del ejecutivo incoado por la accionante.

4.7.- Habiéndose cumplido los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, en los términos señalados, la Sala expondrá un sucinto análisis jurídico sobre el cargo que los superó y verificará si se encuentra configurado en este *sub judice*.

**5.- El defecto sustantivo por indebida aplicación normativa en el caso concreto**

5.1.- Con relación a este defecto, la Corte Constitucional[[27]](#footnote-27) ha explicado que se presenta en aquellos casos en que la autoridad judicial emplea una norma que no corresponde al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraríe los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica[[28]](#footnote-28); o cuando la autoridad judicial se aparta del precedente judicial –horizontal o vertical– sin justificación suficiente[[29]](#footnote-29), pues el precedente es obligatorio.

5.2.- En el escrito introductorio la tutelante aduce que el Tribunal Administrativo del Valle de Cauca dejó de lado que los pagos dispuestos por la UGPP, en la Resolución RDP 033710 del 29 de agosto de 2017[[30]](#footnote-30), debían destinarse, en primer lugar, a cubrir los intereses adeudados y, en segundo, a pagar el capital, como lo prevé el artículo 1653 del Código Civil, cuya aplicación es inexorable en cualquier proceso ejecutivo.

5.3.- Al revisar el auto proferido el 4 de noviembre de 2021, se observa que la accionada, como cimiento de su determinación, sostuvo:

“*29. El recurrente y el juzgado de primera instancia entendieron que el pago parcial efectuado por la UGPP en octubre de 2017 debía imputarse primero a intereses y luego a capital, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1653 del Código Civil.*

*30. No obstante, esa regla es improcedente en este caso, por cuanto el pago parcial por retroactivo pensional se hizo con recursos de la seguridad social y, por consiguiente, en atención a lo dispuesto por el artículo 48 de la Constitución Política, no puede dárseles una destinación distinta al pago de derechos pensionales. En este punto, se destaca que el pago asociado al retroactivo pensional salió de los recursos del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (Fopep) como da cuenta la Resolución RDP033710 del 29 de agosto de 2017, de ahí que no pueda utilizarse o destinarse para intereses moratorios, que, valga decir, es una obligación que está cargo de UGPP que debe pagar con sus propios recursos.*

*31. De ese modo, el abono parcial efectuado en octubre de 2017, por valor $ 45’101.555, debe imputarse a capital, y no a intereses moratorios*”[[31]](#footnote-31).

Así las cosas, se advierte que la convocada acudió a una interpretación del artículo 48 de la Constitución Política protectora de los recursos destinados al cubrimiento de derechos pensionales, pues, al sostener la inaplicabilidad del artículo 1653 del Código Civil e indicar que se pagó primero el capital por tratarse de sumas económicas provenientes del sistema general de pensiones, se disminuye el valor de los intereses que se deben solventar a favor de Molina Londoño.

5.4.- En ese sentido, es del caso considerar que la Resolución RDP 033710 del 29 de agosto de 2017[[32]](#footnote-32), dispuso que las diferencias prestacionales adeudadas a Molina Londoño debían ser satisfechas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional –FOPEP–, mientras que los intereses tenían que ser cubiertos por la UGPP.

5.4.1.- Es del caso considerar que el fondo aludido se creó a partir del artículo 130[[33]](#footnote-33) de la Ley 100 de 1993, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo, cuyos recursos se gestionarían a través de un encargo fiduciario; en consecuencia, mediante el contrato de encargo fiduciario No. 350 de 2007 suscrito con el Consorcio FOPEP 2007, se acordó que este último sería el administrador de tales recursos. Ahora bien, en la norma citada se dispuso que el FOPEP sustituiría a la Caja Nacional de Previsión Social en lo relacionado con el pago de pensiones de vejez, de invalidez y de sustitución o de sobrevinientes, y a las demás cajas de previsión o fondos insolventes del orden nacional.

En tal medida, es claro que los recursos encargados al Consorcio FOPEP hacen parte del sistema de seguridad social, pues, como se expuso, dentro sus fines se contempla el cubrimiento del pasivo pensional que estaba a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social, entre otras.

5.4.2.- En ese orden, es menester acotar que, a través del Acto Legislativo 01 de 2005, una de las reformas más relevantes al régimen pensional del país, el Congreso de la República pretendió materializar los mandatos constitucionales frente a todos los habitantes del territorio nacional, lo que incluyó numerosas medidas para hacer frente a los graves problemas que se estaban presentando en la financiación del pasivo pensional; esto le dio una particular relevancia a los principios de equidad y sostenibilidad financiera, piedras angulares del sistema de seguridad social colombiano; nótese que el artículo 48 de la *norma normarum* establece que es obligación del Estado garantizar “(…) *a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la [s]eguridad [s]ocial (…)*”, en consideración a que “(…) *la [s]eguridad [s]ocial es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado (…)*”.

Así, en la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo, se indicó que con este se buscaba asegurar “(…) *el derecho efectivo a una pensión de los colombianos, conciliando este concepto con la necesidad del Estado de direccionar recursos para cumplir sus funciones y deberes frente a la salud, educación y otros gastos sociales* *(…)*”[[34]](#footnote-34).

Sobre el particular, la Corte Constitucional afirmó que la sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones motivó la unificación de reglas y la eliminación de beneficios desproporcionados, ya que, reiteró, es obligación del Estado garantizar la sostenibilidad económica del referido sistema y las leyes futuras deben guiarse por ese criterio[[35]](#footnote-35).

5.5.- En tal medida, esta Sala advierte que la interpretación dada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca al artículo 48 de la Constitución, está enmarcada en los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social, porque, sin hacer nugatorio el derecho de la accionante a percibir intereses, pues aceptó su causación, entendió que los pagos efectuados por el FOPEP debían imputarse a lo adeudado a la demandante por concepto de su prerrogativa pensional y no a cubrir las consecuencias derivadas de la mora en que incurrió la administración en la satisfacción de esos derechos.

Por lo anterior y al margen del criterio de este juez constitucional, no se encuentra probado el defecto sustantivo por indebida aplicación normativa, por cuanto haber omitido lo dispuesto en el artículo 1653 del Código Civil, con el fin proteger mandatos y principios de la relevancia antes señalada, no es un criterio, en principio, caprichoso o arbitrario.

5.6.- Como argumento tangencial, esta Sala nota que la plausibilidad o no de acudir al artículo 1653 del Código Civil frente al orden de imputación de pagos en los procesos donde se reclamen prerrogativas pensionales, está pendiente de definición jurisprudencial, como lo indicó la Sección Segunda del Consejo de Estado en auto de 6 de junio de 2019, así:

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

*Tesis uno: Los pagos que se efectúan a capital deben imputarse primero a intereses en los términos del art. 1653 del [C]ódigo [C]ivil, como quiera que la obligación que tienen las entidades de pagar intereses moratorios, se rige por el principio de igualdad, de tal manera que el estado debe cumplir sus obligaciones dinerarias en los mismos términos que se exige para los particulares.*

*Tesis dos: Los pagos que se efectúan a capital deben mantener tal carácter. Ello porque en los procesos ejecutivos derivados de sentencias que reconocen derechos pensionales no tiene cabida la institución de las obligaciones reguladas por el Código Civil, toda vez que su aplicación conllevaría a la capitalización de intereses «anatocismo»; práctica que [está] prohibida en el ordenamiento legal. (…)”[[36]](#footnote-36).*

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

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

Con base en lo anterior, en el precitado auto se asumió el conocimiento del asunto con el fin de proferir sentencia que fije el precedente respecto del asunto *sub examine*, es decir que se trata de un asunto que, históricamente, se ha resuelto de diferentes formas sin que exista un precedente unificador.

Pues bien, revisado en el sistema Samai de la Rama Judicial el proceso No. 20160000901, en el cual se expidió el citado auto, se verifica que aún no se ha expedido la providencia que establezca una línea jurisprudencial definitiva frente al artículo 1653 del Código Civil en relación con procesos ejecutivos tendientes a reclamar derechos pensionales. Por consiguiente, se torna diáfano que, además de no advertirse *prima facie* que la decisión atacada sea caprichosa o arbitraria, no existe postura jurisprudencial decantada frente al tema que respalde el criterio de la accionante o del Tribunal.

6.- En consecuencia, se declarará improcedente la solicitud de amparo frente a la omisión de las reglas de vigencia y transición previstas en el artículo 308 del CPACA; y se negará frente al defecto sustantivo por omisión del artículo 1653 del Código Civil.

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

1. **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** improcedenteel amparo constitucional frente a la omisión de las reglas de vigencia y transición previstas en el artículo 308 del CPACA; y **NEGAR** frente al defecto sustantivo por omisión del artículo 1653 del Código Civil, de conformidad con las razones *ut supra*.

**SEGUNDO:** **NOTIFICAR** la presente decisión a los interesados por el medio más expedito.

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión al día siguiente de su ejecutoria, conforme con lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, siempre que no sea objeto de impugnación.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Presidente de la Sala**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Consejero Ponente**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

**Consejero de Estado**

**Aclaración de Voto Cfr. Rad. 11001-03-15-000-2019-01299-00**

1. Obra poder a folios 14-15 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 9E4B931CE0A5364A EF45654A87166744 43594E1CCB8CA597 9E8D4076840CFE24. [↑](#footnote-ref-1)
2. Obra correo electrónico en el archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado A941066A961E865A FFDA475992949E87 3DFC2D306F581A9F A3A2044EAD68FC47. [↑](#footnote-ref-2)
3. Obra escrito de tutela a folios 1-13 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 9E4B931CE0A5364A EF45654A87166744 43594E1CCB8CA597 9E8D4076840CFE24. [↑](#footnote-ref-3)
4. Proceso promovido por Roser Mary Molina Londoño en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–. [↑](#footnote-ref-4)
5. Obra este hecho a folio 14 del archivo digital denominado “2019-00245 DEMNDA ESCANADA” subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado A8942D4414FFD500 9CD4062AFFE6EC90 3EEAC813ED1F0628 A378B46629A07482. [↑](#footnote-ref-5)
6. Obra sentencia a folios 14-40 del archivo digital denominado “2019-00245 DEMNDA ESCANADA” subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado A8942D4414FFD500 9CD4062AFFE6EC90 3EEAC813ED1F0628 A378B46629A07482. [↑](#footnote-ref-6)
7. Obra sentencia a folios 43-61 del archivo digital denominado “2019-00245 DEMNDA ESCANADA” subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado A8942D4414FFD500 9CD4062AFFE6EC90 3EEAC813ED1F0628 A378B46629A07482. [↑](#footnote-ref-7)
8. Obra este hecho a folio 2 del archivo digital denominado “2019-00245 DEMNDA ESCANADA” subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado A8942D4414FFD500 9CD4062AFFE6EC90 3EEAC813ED1F0628 A378B46629A07482. [↑](#footnote-ref-8)
9. Obra auto en el archivo digital denominado “2019-00245-02 (10-12-2020) LIBRA MANDAMIENTO DE PAGO” subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado A8942D4414FFD500 9CD4062AFFE6EC90 3EEAC813ED1F0628 A378B46629A07482. [↑](#footnote-ref-9)
10. “*Artículo 195.* *Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas: (…) 4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratori[o] a la tasa comercial. (…)*”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Obra recurso en el archivo digital denominado “2019-00245-04 (16-12-2020) Apelación auto libra mandamiento pago” subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado A8942D4414FFD500 9CD4062AFFE6EC90 3EEAC813ED1F0628 A378B46629A07482. [↑](#footnote-ref-11)
12. “*Artículo 1653. Imputación de pago a intereses. 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*”. [↑](#footnote-ref-12)
13. Obra auto en el archivo digital denominado “01DecisiónSegundaInstancia” subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado A8942D4414FFD500 9CD4062AFFE6EC90 3EEAC813ED1F0628 A378B46629A07482. [↑](#footnote-ref-13)
14. “*Artículo 48. La [s]eguridad [s]ocial es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la [l]ey.*

    *Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la [s]eguridad [s]ocial.*

    *El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la [s]eguridad [s]ocial que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la [l]ey.*

    *La [s]eguridad [s]ocial podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.*

    *No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella*”. [↑](#footnote-ref-14)
15. A folios 11-12 del archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado 9E4B931CE0A5364A EF45654A87166744 43594E1CCB8CA597 9E8D4076840CFE24. [↑](#footnote-ref-15)
16. De acuerdo con la sentencia C-590 del 2005, la tutela en contra de providencia judicial está sujeta al cumplimiento de los siguientes requisitos generales de procedibilidad: que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela; que la petición cumpla con el requisito de inmediatez; que en el evento de fundamentarse la solicitud en una irregularidad procesal, esta tenga incidencia directa en la decisión de fondo que se estima violatoria de los derechos fundamentales; que se identifiquen en forma razonable los hechos que generan la vulneración de los derechos y, de ser posible, hayan sido cuestionados al interior del proceso y; que el fallo censurado no sea de tutela. [↑](#footnote-ref-16)
17. Los requisitos específicos, también conocidos como defectos, son: defecto orgánico; defecto procedimental; defecto fáctico; defecto material o sustantivo; defecto por error inducido; defecto por falta de motivación; defecto por desconocimiento del precedente; y defecto por violación directa de la Constitución. [↑](#footnote-ref-17)
18. Corte Constitucional, sentencia C-590 de 08 de junio de 2005. [↑](#footnote-ref-18)
19. Consejo de Estado, sentencia del 5 de agosto de 2014, rad. 11001031500020120220101. [↑](#footnote-ref-19)
20. A folios 4-5 del archivo digital denominado “2019-00245-02 (10-12-2020) LIBRA MANDAMIENTO DE PAGO” subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado A8942D4414FFD500 9CD4062AFFE6EC90 3EEAC813ED1F0628 A378B46629A07482. [↑](#footnote-ref-20)
21. A folio 11 del archivo digital denominado “2019-00245-04 (16-12-2020) Apelación auto libra mandamiento pago” subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado A8942D4414FFD500 9CD4062AFFE6EC90 3EEAC813ED1F0628 A378B46629A07482. [↑](#footnote-ref-21)
22. A folios 16-17 del archivo digital denominado “01DecisiónSegundaInstancia” subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado A8942D4414FFD500 9CD4062AFFE6EC90 3EEAC813ED1F0628 A378B46629A07482. [↑](#footnote-ref-22)
23. Rad. 230012333000201300136 (1509-16). [↑](#footnote-ref-23)
24. Rad. 76001-23-33-000-2015-01486-01 (0116-2018). [↑](#footnote-ref-24)
25. Obra correo electrónico en el archivo digital subido en SAMAI, en el índice 2, con certificado A941066A961E865A FFDA475992949E87 3DFC2D306F581A9F A3A2044EAD68FC47. [↑](#footnote-ref-25)
26. En relación con este aspecto, el Máximo Tribunal Constitucional ha considerado que “*no se trata de rodear a la acción de tutela de exigencias formales contrarias a su naturaleza, sino de exigir que el actor tenga claridad y sea diligente en cuanto a la explicación del origen de la afectación de sus derechos y que dé cuenta de ello al momento de pretender su protección constitucional*”. (T-265 de 2014)*.*  [↑](#footnote-ref-26)
27. Corte Constitucional, sentencia SU-195 de 2012. [↑](#footnote-ref-27)
28. De esta manera, ha venido construyendo los distintos supuestos que pueden configurar este defecto conforme a las situaciones fácticas que se exponen: “*(i) Cuando la decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, ya que (i) no es pertinente**, (ii) ha perdido su vigencia por haber sido derogada, (iii) es inexistente**, (iv) ha sido declarada contraria a la Constitución**, (v) a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no resulta adecuada su aplicación a la situación fáctica objeto de estudio, así ocurre por ejemplo cuando se le reconocen efectos distintos a los señalados por el legislador. (ii) Cuando pese a 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 el operador judicial hace una aplicación inaceptable de la norma al interpretarla de forma contraevidente -interpretación contra legem- o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes o cuando en una decisión judicial se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial. (iii) Cuando no toma en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes. (iv) Cuando la disposición aplicada se muestra injustificadamente regresiva**o contraria a la Constitución. (v) Cuando un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza para un fin no previsto en la disposición**.  (vi) Cuando la decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso**. (vii) Cuando el operador judicial con una insuficiente sustentación o justificación de la actuación afecta derechos fundamentales. (viii) Cuando se desconoce el precedente judicial sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación que hubiere permitido una decisión diferente de acogerse la jurisprudencia. (ix) Cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución siempre que se solicite su declaración por alguna de las partes en el proceso*”. Sentencias T-343 de 2011, T-138 de 2011, T-792 de 2010, T-364 de 2009, T-808 de 2007 y T-086 de 2007. [↑](#footnote-ref-28)
29. Sin embargo, ha precisado que es posible apartarse del precedente jurisprudencial siempre y cuando se dé cumplimiento a los siguientes requisitos: (i) se haga una referencia expresa, amplia y suficiente del precedente aplicado a casos similares; y (ii) se expongan las razones por las que considera que el mismo no resulta ajustado al asunto estudiado. Corte Constitucional, sentencia T-102 de 2014. [↑](#footnote-ref-29)
30. Obra resolución a folios 86-92 del archivo digital denominado “2019-00245 DEMNDA ESCANADA” subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado A8942D4414FFD500 9CD4062AFFE6EC90 3EEAC813ED1F0628 A378B46629A07482. [↑](#footnote-ref-30)
31. A folios 15-16 del archivo digital denominado “01DecisiónSegundaInstancia” subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado A8942D4414FFD500 9CD4062AFFE6EC90 3EEAC813ED1F0628 A378B46629A07482. [↑](#footnote-ref-31)
32. Obra resolución a folios 86-92 del archivo digital denominado “2019-00245 DEMNDA ESCANADA” subido en SAMAI, en el índice 10, con certificado A8942D4414FFD500 9CD4062AFFE6EC90 3EEAC813ED1F0628 A378B46629A07482. [↑](#footnote-ref-32)
33. “*Artículo 130.* *Fondo de pensiones públicas del nivel nacional. Créase el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario.*

    *El Fondo sustituirá a la Caja Nacional de Previsión Social en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, y a las demás cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional, que el Gobierno determine y para los mismos efectos. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos requeridos para el pago de las pensiones reconocidas o causadas con anterioridad a la presente Ley.*

    *A partir de 1995, todas las obligaciones por concepto de pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, reconocidas por la Caja Nacional de Previsión, serán pagadas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.*

    *El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, creado por la Ley 33 de 1985 continuará siendo responsable del reconocimiento y pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sobrevivientes, y de los servicios de salud de los congresistas y de los empleados del Congreso y del Fondo que aporten para los sistemas de pensiones y de salud de conformidad con las normas de la presente Ley*”. [↑](#footnote-ref-33)
34. Congreso de la República. Gaceta 385 de 2004. [↑](#footnote-ref-34)
35. C-258 de 2013. [↑](#footnote-ref-35)
36. Sección Segunda del Consejo de Estado, auto del 6 de junio de 2019, rad. 11001-33-42-048-2016-00009-01(2914-18), C.P. Gabriel Valbuena Hernández. [↑](#footnote-ref-36)