



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "F"

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO
Magistrada: BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS

Radicación: 25000-23-25-000-2000-3796-01
Demandante: JORGE ERNESTO CERÓN ROZO
Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE LOS SEGUROS SOCIALES hoy ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES-
Medio de Control: EJECUTIVO

Con el acostumbrado respeto por la Sala presento salvamento parcial de voto en el proceso de la referencia, pues no comparto la decisión de considerar inaplicable en el caso lo dispuesto en el art. 1653 del Código Civil Colombiano (CC) sobre la imputación del pago a intereses.

En mi criterio, lo dispuesto en el art. 1653 del CC sobre la imputación del pago a intereses aplica al cumplimiento de obligaciones dinerarias de la Administración sustentadas en fallos judiciales por lo siguiente:

- Si bien por el principio de especialidad prevalece en la Jurisdicción Contencioso Administrativa la aplicación de las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), no hay que dejar de lado que dicha norma es de carácter procesal y, con relación al caso concreto, con respecto al cumplimiento y pago de las sentencias judiciales o conciliaciones, regula aspectos relacionados con el procedimiento, como es el trámite interno que debe seguir la respectiva entidad pública para efectuar dicho cumplimiento o pago, así como las oportunidades para hacerlo, los tipos de intereses que se causan y el tiempo en que ello ocurre.

No obstante, el CPACA no regula los aspectos sustanciales de las obligaciones contraídas por la Administración a través de fallos judiciales ni la forma de extinguirlas, vacío frente al cual resulta válido acudir a lo dispuesto en el CC al respecto, como es lo establecido en su art. 1653, desde una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, pues a falta de norma especial debe aplicarse la norma general.

- En ningún momento la aplicación del art. 1653 del CC se sustenta en la remisión establecida en el artículo 306 del CPACA, pues dicha remisión hace referencia a aspectos de carácter procesal contenidos en la Ley 1564 de 2012 (CGP).

En ese sentido, como la remisión del art. 306 del CPACA se circunscribe en términos generales a complementar los aspectos procedimentales de tal norma con los establecidos en el CGP, ello no impide que frente a los aspectos

sustanciales del pago de condenas judiciales o conciliaciones por parte de la Administración se acuda a la regulación establecida de forma general en el CC, ante la falta de norma especial al respecto.

Recuérdese que los artículos 1º y 2º del CC disponen:

ARTÍCULO 1º. El Código Civil comprende las disposiciones legales sustantivas que determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles.

ARTÍCULO 2º. En el presente Código Civil de la unión se reúnen las disposiciones de la naturaleza expresada en el artículo anterior que son aplicables en los asuntos de la competencia del gobierno general con arreglo a la Constitución, y en los civiles comunes de los habitantes de los territorios que él administra.

Es decir, por disposición legal, el CC aplica a los asuntos de la Administración, entre ellos, los relativos a las obligaciones. En efecto, no existe una disposición que regule de manera específica la forma de extinguir las obligaciones de la Administración Pública y, siendo el pago una de estas formas, se rige por el C.C. Se reitera, el CPACA y los Decretos 2469 de 2015 y 642 de 2020 regulan el trámite para el cumplimiento de las sentencias, pero no los aspectos sustanciales, particularmente, la imputación de pagos parciales.

- En materia de reconocimiento de intereses la H. Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-188 de 1999, en la cual declaró inexecutable unos apartes de los artículos 72 de la Ley 446 de 1998 y 177 del CCA, pues consideró contrario a la Constitución Política dar un tratamiento preferencial a la administración respecto de los particulares, y dijo que en el cumplimiento de sus fallos aquella debía actuar conforme con las normas que rigen a estos últimos. En efecto, la Corporación Judicial señaló:

Para la Corte es claro que el principio de igualdad y la equidad imponen que en estos casos las dos partes reciban igual trato, sin que se justifique en modo alguno que mientras el Estado cobra a los contribuyentes intereses moratorios cuando ellos no pagan a tiempo los impuestos, y ello a partir del primer día de retardo en el pago, las obligaciones en mora a cargo del Estado deban forzosamente permanecer libres de la obligación de cancelar dichos réditos durante seis meses, con notorio perjuicio para los particulares que han debido recibir oportunamente los recursos pactados. Durante ese tiempo, el dinero no recibido por el acreedor pierde poder adquisitivo y no existe razón válida para que esa pérdida la deba soportar el particular y no el Estado, que incumple.

Es evidente la vulneración del artículo 13 de la Constitución Política, toda vez que, con independencia de si el deudor es el gobernado o el ente oficial, el hecho es el mismo; la circunstancia es equivalente; el daño económico que sufre el acreedor por causa de la mora es idéntico; y las obligaciones asumidas por las entidades públicas no tienen alcance jurídico diverso de las que están a cargo de las personas privadas.

Por otro lado, en la disposición impugnada se muestra con claridad el desconocimiento de los principios de igualdad, eficacia y celeridad, que deben presidir la función administrativa, según el artículo 209 Ibidem. El Estado, en sus relaciones con los particulares, no puede asumir legítimamente las conductas que censura y castiga si provienen de ellos. Si les exige puntualidad

en el pago de sus obligaciones tributarias, y si tan duramente castiga el hecho de que no las cancelen a tiempo, elementales principios de justicia y equidad hacen imperativo que, correlativamente, su propio comportamiento en idénticas situaciones se ajuste a las exigencias que formula a los particulares. Pero, además, la mora en el pago de las obligaciones a cargo del fisco delata, en los servidores públicos responsables, un deplorable descuido que no encaja dentro de los criterios constitucionales que deben inspirar la actividad administrativa.

Para la Corte, carece de fundamento la justificación que pretende aportar en este caso el Procurador General de la Nación, consistente en que las personas jurídicas de Derecho Público deben administrar sus recursos con base en el correspondiente presupuesto anual de ingresos y gastos, de lo cual pasa a sustentar la constitucionalidad del término de seis meses. Aunque en verdad, por mandato del artículo 345 de la Constitución, en tiempo de paz no puede hacerse erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el Presupuesto de gastos, es de elemental previsión, acorde con una mínima responsabilidad del Estado en el manejo de sus recursos, que se contemplen en los presupuestos anuales partidas destinadas al pago de las obligaciones a su cargo y de los intereses que se generan por razón de los retardos en que incurra. La negligencia administrativa no puede ser fuente de enriquecimiento sin causa para las arcas estatales ni de injustificado perjuicio para los particulares con quienes él mantiene pasivos.

- Si bien en la sentencia C-604 de 2012, que se cita en la providencia de la cual me aparto, la H. Corte Constitucional consideró que el CPACA estableció unos términos especiales para el cumplimiento de las sentencias, dicho criterio está circunscrito al ámbito dentro del cual fue proferida la decisión, esto es, que en dichos términos se causan intereses que se calculan con el DTF, pero en ningún momento hace referencia a que esto implique la inaplicación de las normas generales que rigen la imputación de pagos consagrada en el Código Civil.

- Por vía jurisprudencial el H. Consejo de Estado ha aplicado lo dispuesto en el art. 1653 del CC en el pago de obligaciones contraídas por la Administración, como es el caso de la sentencia dictada el 1º de enero de 2006 por la Sección Tercera, No. de radicado 1998-05909, en un asunto contractual, y más recientemente en la sentencia proferida el 23 de noviembre de 2017 por la Subsección 'A' de la misma Sección, No. de radicado 2012-00280. En efecto, en esta última providencia se señaló:

(...) [L]a Sala concluye que, distinto a lo considerado por el Tribunal de primera instancia, en realidad el convencimiento del Invias frente a la extinción de la obligación por el pago que de la misma se realizó el 28 de mayo de 2008 mediante la transferencia de TES fue infundado, habida consideración de que el mismo no satisfizo totalmente el monto total al que ascendía la deuda para ese entonces, y que en los términos del mandamiento de pago librado en primera instancia dejó un saldo insoluto de \$10.341'184.971,34, por concepto de capital.

Frente a esta suma se precisa que la misma corresponde al valor que faltó por saldar después de realizar el pago mediante la entrega de TES el 28 de mayo de 2008, el cual se imputó primero a intereses y luego a capital en observancia de lo dispuesto en el artículo 1653 del Código Civil.

Como consecuencia, al no encontrar configurada la excepción de pago total de la obligación propuesta por el Invias, la Sala revocará la sentencia

impugnada y, en su lugar, ordenará seguir adelante la ejecución en los mismos términos dispuestos en el auto del 16 de octubre de 2012, por el cual el Tribunal de primera instancia libró mandamiento de pago en contra del Invias y por el auto del 18 de febrero de 2013, mediante el cual el a quo modificó el numeral primero de la anterior providencia (...).

(...) [C]omo la liquidación del crédito no puede llevarse a cabo en contravía de lo dispuesto en la ley ni extralimitando los términos de la condena, deberá tenerse en cuenta que no existe base legal para liquidar intereses de intereses, lo cual significa que los intereses deben calcularse sobre el saldo de capital adeudado desde la fecha en que se realizó el pago con el producto de los TES, toda vez que, como lo alegó el apelante, el abono cubrió el 100% de los intereses quedando nuevamente en mora el capital insoluto, desde la fecha de ese pago y no desde la fecha del laudo arbitral.

Proceder a liquidar intereses desde la fecha del laudo arbitral desconocería el pago parcial acreditado en el plenario. En ese sentido, habrá de tenerse en cuenta que el monto total de las sumas que se han reconocido como intereses no pueden superar el valor a partir del cual se configuraría la usura.

- Debe considerarse en el sub lite el carácter de la obligación contraída por la Administración, mediante la cual se busca garantizar el derecho fundamental a la seguridad social, y así mismo debe tenerse en cuenta la favorabilidad que le reconoce la Constitución Política (art. 53) al trabajador, ante lo cual debe armonizarse el trámite establecido en el CPACA para el pago de condenas judiciales.

Así, la existencia del trámite para el pago de condenas judiciales por parte de la Administración no implica un tratamiento diferencial a favor de esta, pues la misma debe observar las prerrogativas que la Constitución Política establece a favor del trabajador y el pensionado en tanto uno de los fines del Estado es la garantía de los derechos fundamentales, y en mi concepto no ha sido voluntad del Legislador favorecer el incumplimiento de la Administración.

- En virtud de lo anterior, debe reconocerse el carácter sancionatorio de los intereses moratorios frente al incumplimiento de la condena judicial que constituye una vulneración de los derechos del pensionado acreedor. En efecto, en la referida sentencia del H. Consejo de Estado del 23 de noviembre de 2017, No. de radicado 2012-00280, se señaló sobre el carácter de tal concepto:

Cabe agregar que la continuidad de su causación en el tiempo, que por disposición del legislador cesa hasta que se satisfaga totalmente la obligación, halla su justificación en el carácter indemnizatorio de esa institución de cara al pago tardío de lo que se debe.

Así lo ha interpretado la doctrina al reflexionar que *“Los daños y perjuicios moratorios tienen como carácter esencial, ser acumulables necesariamente con el cumplimiento efectivo de la obligación, puesto que representan el perjuicio resultante del retraso, perjuicio que no se repara por el ulterior cumplimiento de la obligación”*¹.

¹ PLANIOL, Marcel, Ripert, Geoger: Derecho Civil, V. 8, Harla, México, 1997, pág. 641 (Referencia del fallo en cita).

Lo anterior justifica la causación de intereses moratorios en caso de pago parcial del capital, pago este que se imputa primero a los intereses en virtud de lo dispuesto en el art. 1653 del CC, teniendo en cuenta además que “[e]l pago total de la deuda comprende el de los intereses e indemnizaciones que se deban”, según dispone el art. 1649 de la misma norma.

En ese sentido, “la imputación de pagos primero a intereses se convierte a la vez en un estímulo al cumplimiento puntual y completo, y un castigo al deudor incurioso”², mas no permite de forma desleal la causación desmedida e indefinida de intereses a favor del acreedor en detrimento del patrimonio público.

- La aplicación de lo dispuesto en el art. 1653 del CC no genera anatocismo, pues solamente el saldo del capital que el pago no llegue a cubrir por la imputación de la norma mencionada es el que seguirá causando intereses hasta tanto sea cubierto totalmente.

Adicionalmente, en reciente pronunciamiento del 8 de septiembre de 2021, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, al estudiar las condenas contra el Estado, sin discriminar la naturaleza de las mismas, determinó lo siguiente:

Si bien los artículos 192 y siguientes del CPACA desarrollan varios aspectos relacionados con la efectividad de condenas contra entidades públicas, en materia de la imputación de los pagos realizados guardan silencio³. En ese sentido, la Sala recuerda, como ya tuvo la oportunidad de precisarlo esta Subsección⁴, que **al pago de condenas contra entidades públicas resulta aplicable la regla de imputación del pago consagrada en el inciso primero del artículo 1653 del Código Civil**, en virtud de la cual, cuando una obligación consiste en pagar un capital e intereses, “el pago se imputa primeramente a los intereses, salvo que el acreedor consienta expresamente que se impute al capital”⁵ (Resaltado por el Despacho).

Con fundamento en lo anterior, reitero, debió disponerse la aplicación en el caso de la imputación del pago a intereses prevista en el artículo 1653 del Código Civil. De esta manera, en los términos antes expuestos dejo plasmadas las razones de mi salvamento parcial de voto en la decisión del caso.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada

² H. Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 4, en providencia del 8 de mayo de 2018, No. de radicado 2017-00096.

³ Esta consideración es extensible a los artículos 176 y siguientes del CCA (Referencia del fallo en cita).

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 2 de agosto de 2019, exp. 62.416; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Auto de 3 de noviembre de 2020, exp. 60.418 y; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 9 de julio de 2021, exp. 65.205 (Referencia del fallo en cita).

⁵ Consejo de Estado sentencia del 8 de septiembre de 2021 Rad: 25000-23-36-000-2015-00386 (59004) (Referencia del fallo en cita).