



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A**

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá, D.C., cinco (5) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: EJECUTIVO
Radicación: 25000-23-25-000-2001-06318-02 (2757-2022)
Demandante: Jorge Orlando Parra Arenas
Demandado: Bogotá D.C. Secretaría Distrital de Hacienda

Temas: Ejecutivo laboral – Intereses moratorios.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 20 de febrero de 2020 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, por medio de la cual declaró no probada la excepción de pago propuesta por la entidad y dispuso seguir adelante la ejecución.

ANTECEDENTES

El señor Jorge Orlando Parra Arenas interpuso demanda ejecutiva con el fin de que se cumpla la sentencia de segunda instancia proferida el 21 de noviembre de 2011 por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, mediante la cual se ordenó el reintegro al cargo que venía desempeñando y el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir.

PRETENSIONES

Como consecuencia de lo anterior solicitó que se librara mandamiento ejecutivo por la suma de \$48.240.730.88 por concepto de intereses moratorios.

HECHOS

La demanda se fundamentó en los hechos que pueden resumirse de la siguiente manera:

El señor Parra Arenas interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital con el fin de que se ordenara su



Radicación: 25000 23 25 000 2001 06318 02 (2757-2022)

reintegro y el pago de los salarios y prestaciones sociales desde la fecha en que fue desvinculado.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 18 de marzo de 2010, negó las pretensiones. La anterior providencia fue recurrida en apelación y la Sección Segunda del Consejo de Estado en fallo del 21 de noviembre de 2011 condenó a la entidad a reintegrar al actor al cargo que venía desempeñando o a otro del mismo nivel con grado superior y al pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de devengar desde la fecha de desvinculación.

La Secretaría Distrital de Hacienda profirió la Resolución SDH-000245 del 22 de junio de 2012 a través de la cual reintegró al demandante al cargo de profesional especializado código 222 grado 24, Subdirección de Análisis, Ingreso y Sostenibilidad de la Dirección Distrital de Presupuesto.

Por Resolución DGC-000448 del 27 de junio de 2012 se ordenó el pago de \$737.498.231 por concepto de liquidación de salarios y prestaciones dejados de percibir entre el 4 de octubre de 2001 y el 25 de junio de 2012.

TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, mediante providencia del 25 de agosto de 2016, libró mandamiento ejecutivo contra la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Hacienda por \$48.240.730.88.

La demandada se opuso, con fundamento en las siguientes excepciones:

i) Pago total de la obligación. Dice que, el título base de recaudo no establece una suma líquida de dinero, por el contrario, la condena es en abstracto, por lo que para que generara intereses moratorios el ejecutante debió tramitar el incidente contemplado en el artículo 172 del CCA.

De otra parte, la sentencia no podía contener intereses moratorios toda vez que lo ordenado no era una suma líquida, sino que los valores ordenados estaban supeditados a una obligación de hacer que no produce interés moratorio alguno.

ii) Buena fe. Siempre existió la voluntad en el cumplimiento de la providencia.

SENTENCIA OBJETO DE IMPUGNACIÓN

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, mediante sentencia del 20 de febrero de 2020, declaró no probada la excepción de pago propuesta y dispuso seguir adelante la ejecución, expresando que los intereses moratorios operan de pleno derecho por lo que no requieren una orden expresa para



Radicación: 25000 23 25 000 2001 06318 02 (2757-2022)

que proceda su pago y se causan por el solo ministerio de la ley, sin embargo, su causación cesará pasados 6 meses desde la ejecutoria de la providencia que impuso la condena, sin que se haya acudido a la entidad respectiva para hacerla efectiva.

Que la falta de petición no genera la pérdida de los intereses moratorios, pues en todo caso la obligación de pagarlos siempre estuvo vigente, cosa diferente es que su causación concluya pasados 6 meses sin haberse exigido su cumplimiento.

Que examinado el caso concreto, como título ejecutivo se presenta la primera copia de la providencia de segunda instancia proferida el 21 de noviembre de 2011, la cual quedó debidamente ejecutoriada el 16 de marzo de 2012, razón por la cual la parte ejecutante tenía hasta el 16 de septiembre de 2012 para solicitar el cumplimiento sin que cesara la causación de los intereses moratorios y como la Resolución SDH-000245 del 22 de junio de 2012 que dio cumplimiento, fue expedida con anterioridad al 16 de septiembre de 2012, no hubo cesación de intereses moratorios.

Que el demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de los intereses desde el 17 de marzo (día siguiente a la ejecutoria de la sentencia) hasta el 29 de julio de 2012 (pago de la obligación).

Se ordenó seguir adelante la ejecución conforme se ordenó en el mandamiento de pago.

RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la demandada interpuso recurso de apelación contra la referida sentencia, argumentando que la entidad no podría hacer una interpretación del fallo liquidando intereses de mora, so pretexto que dicha actuación aplica de pleno derecho cuando la obligación de hacer era el reintegro.

Que no se pueden cobrar intereses legales ni moratorios, pero sí se pueden indexar las deudas con el IPC, conforme lo ordenó el Consejo de Estado en la sentencia base de la acción ejecutiva.

TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Se admitió el recurso el 27 de septiembre de 2022 y por auto del 5 de diciembre de 2022 se ordenó correr traslado de alegatos.

La entidad demandada allegó escrito en el que reiteró los argumentos propuestos en el recurso de apelación.

La parte demandante no emitió pronunciamiento alguno en esta etapa procesal.

El agente del ministerio público no emitió concepto.



Radicación: 25000 23 25 000 2001 06318 02 (2757-2022)

Se resolverá previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

El problema jurídico

Conforme al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, el problema jurídico se circunscribe a establecer si en el presente asunto procede el pago de intereses moratorios.

Generalidades del proceso ejecutivo

El legislador instituyó el proceso ejecutivo como un mecanismo judicial encaminado a hacer efectivo el cumplimiento de una obligación clara, expresa y actualmente exigible, que se encuentre contenida en un título ejecutivo. Bajo este entendido, el cumplimiento de la obligación deviene imperativo y no requiere declarar la existencia del derecho, pues este ya ha sido constituido en un título valor, contrato o decisión judicial. En efecto, el instrumento base del recaudo en el proceso ejecutivo se denomina título ejecutivo. Al respecto, el artículo 422 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, dispone:

Artículo 422. Título ejecutivo. Pueden demandarse ejecutivamente las **obligaciones expresas, claras y exigibles** que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. [...]. (Resaltado fuera del texto).

Por su parte, el artículo 297 del CPACA establece que constituyen título ejecutivo, entre otros, las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

Ahora bien, cuando el juez compruebe el cumplimiento de los requisitos formales y sustanciales del título ejecutivo consagrados en el artículo 422 del CGP, le corresponde proferir el auto mediante el cual se libra el mandamiento de pago, conforme lo dispone el 430 del CGP.

Por su parte, el ejecutado puede presentar las excepciones de mérito en ejercicio legítimo de su derecho de defensa, conforme lo permite el artículo 442 *ibidem*.

Dichas excepciones tienen la finalidad de enervar la pretensión, esto es, de dejar sin fundamento la obligación contenida en el título ejecutivo. La jurisprudencia las ha



Radicación: 25000 23 25 000 2001 06318 02 (2757-2022)

definido como «medios de defensa que atacan la obligación material contenida en el título de recaudo ejecutivo y que implican su desconocimiento total o parcial».¹

Régimen de intereses de mora aplicable por condenas impuestas en virtud del CCA.

Los intereses por mora son la sanción para el deudor que incumple la obligación de pagar oportunamente una suma de dinero y se concede a título de indemnización, bajo la modalidad de lucro cesante, a favor del acreedor de esta. Los intereses moratorios tienen un carácter eminentemente punitivo y resarcitorio, por lo que representan la indemnización de perjuicios por la mora en el cumplimiento de la obligación principal, además, se causan en virtud de la ley, sin que sea menester pacto alguno y no requieren prueba del perjuicio más que el mero retardo. También los caracteriza el hecho de que son exigibles junto con la obligación principal y de que se deben mientras no se cumpla lo debido. En consecuencia, cumplen una función compensatoria del daño causado al acreedor mediante la fijación de una tasa tarifada por el legislador.

La Subsección advierte que, en vigencia del Código Contencioso Administrativo, los artículos 173, 176 y 177 regulaban las condiciones y el procedimiento para hacer efectivas las condenas impuestas a las entidades públicas. Particularmente, el artículo 177 CCA preveía que una vez en firme la sentencia condenatoria, la entidad pública contaba con un plazo de 18 meses para dar efectivo cumplimiento a la decisión, y en materia de intereses, esta norma señalaba inicialmente lo siguiente:

Artículo 177. Efectividad de condenas contra entidades públicas. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada.

[...]

Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.

<Apartes tachados INEXEQUIBLES> Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales ~~durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria~~ y moratorios ~~después de este término~~.

<Inciso adicionado por el artículo 60 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Cumplidos seis (6) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre 2009, radicado: 25000-23-26-000-2002-01920-02 (32666). En esta providencia se citó lo siguiente: «el profesor, Eduardo J. Coutere, en su obra Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Editorial Depalma Buenos Aires, 1981, expuso: “Las excepciones perentorias no son defensas sobre el proceso sino sobre el derecho. No procuran la depuración de elementos formales de juicio, sino que constituyen la defensa de fondo sobre el derecho cuestionado.”».



Radicación: 25000 23 25 000 2001 06318 02 (2757-2022)

ante la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal forma.

<Inciso adicionado por el artículo 60 de la Ley 446 de 1998> En asuntos de carácter laboral, cuando se condene a un reintegro y dentro del término de seis meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, éste no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.

De acuerdo con la norma citada, previa declaración de inexequibilidad de los apartes tachados, pese a que las entidades públicas contaban con un término de 18 meses para dar cumplimiento a la orden judicial impuesta en la sentencia condenatoria en su contra, se generaban intereses desde el mismo instante en que la providencia judicial quedaba debidamente ejecutoriada. Así, durante los primeros seis meses se causaban intereses comerciales y al vencimiento de dicho plazo iniciaban los moratorios.

No obstante, la Corte Constitucional, en sentencia C-188 de 1999, sostuvo que resultaba injustificado e inequitativo, y por tanto vulneratorio del derecho a la igualdad, prever un plazo en el cual las obligaciones en mora a cargo del Estado no devengarán intereses moratorios. Veamos:

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.

[...]

En cuanto al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago -evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales-, los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho (18) meses que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria. (Subrayas fuera de texto).

Del anterior pronunciamiento se desprende que la Corte Constitucional, bajo el principio de igualdad, equiparó la situación entre la forma en que se cobraban los intereses moratorios a los contribuyentes y los generados producto del cumplimiento de providencias judiciales, para señalar que los intereses moratorios se causaban a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia y no después de seis meses.



Radicación: 25000 23 25 000 2001 06318 02 (2757-2022)

Caso concreto

Se encuentran establecidos los siguientes hechos:

- El 21 de noviembre de 2011, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 18 de marzo de 2010 que negó las pretensiones de la demanda, en su lugar, resolvió:²

DECLÁRESE la nulidad de la Resolución 273 del 5 de abril de 2001 expedida por el Secretario de Hacienda de Bogotá, en cuanto afectó al demandante.

Como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho, condénase a dicha Entidad a reintegrar a JORGE ORLANDO PARRA ARENAS, al cargo en el cual se venía desempeñando o a otro del mismo nivel con grado superior, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia y al pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de devengar en el cargo del cual fue retirada (sic), desde la fecha de la desvinculación y hasta que se produzca el reintegro efectivo.

[...]

DECLÁRESE para todos los efectos legales que no ha existido solución de continuidad en la prestación de los servicios por parte de la actora (sic) entre la fecha del retiro, y la fecha en que se produzca el reintegro al cargo.

De las sumas que resulten a favor del demandante se descontará el valor de lo que fue pagado por concepto de indemnización, como consecuencia de la supresión de su cargo.

A la sentencia se dará cumplimiento en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo

- Mediante Resolución SDH-00245 del 22 de junio de 2012 el secretario de hacienda distrital reintegró a Jorge Orlando Parra Arenas en el cargo de profesional especializado código 222 grado 24.³

- Mediante Resolución DGC-00448 del 27 de junio de 2012 la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C. «Por la cual se ordena un pago en cumplimiento de un fallo judicial a JORGE ORLANDO PARRA ARENAS»⁴, dispuso:

Artículo 1°. Ordenar pagar la suma de setecientos treinta y siete millones cuatrocientos noventa y ocho mil doscientos treinta y un pesos (\$737.498.231) moneda corriente, por concepto de liquidación de salarios y prestaciones dejados de percibir por el señor Jorge Orlando Parra Arenas, con los respectivos aportes de ley y aplicando la indexación ordenada, por el período comprendido entre el 4 de octubre de 2001 y el 25 de junio de 2012, así:

² Folios 5 a 25.

³ Folios 27 y 28.

⁴ Folios 29 y 30.



Radicación: 25000 23 25 000 2001 06318 02 (2757-2022)

BENEFICIARIOS	VALOR
JORGE ORLANDO PARRA ARENAS	\$ 534.641.814
DIAN (RETEFUENTE)	\$ 3.998.874
Aportes Seguridad Social y Parafiscales	\$ 151.619.377
FONDO DE CESANTÍAS ING	\$ 47.238.166
TOTAL	\$ 737.498.231

Como se expuso en los antecedentes del presente asunto, el motivo de inconformidad que propuso la parte recurrente tiene que ver con que no tenía la obligación de liquidar y pagar intereses moratorios porque no podía llevar a cabo una labor interpretativa de la sentencia.

Este argumento de reproche habrá de despacharse de manera desfavorable y en general el recurso presentado, teniendo en cuenta que tal como se expuso líneas atrás, los intereses moratorios tienen un carácter eminentemente punitivo y resarcitorio, por lo que representan la indemnización de perjuicios por la mora en el cumplimiento de la obligación principal, además, que se causan en virtud de la ley.⁵

Adicional a lo anterior, como se vio en la sentencia que se invoca como título, se consagró expresamente que para el cumplimiento del fallo debía tenerse en cuenta lo regulado por los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Así las cosas, no le asiste razón a la entidad recurrente cuando alega que no podía liquidar y pagar los intereses moratorios porque no podía llevar a cabo una labor interpretativa de la sentencia, pues como ya explicó es un asunto que se causa en virtud de la ley y, además, fue consignado de manera puntual en el título ejecutivo que ahora se invoca.

De la condena en costas de segunda instancia

Sobre la condena en costas, es importante aclarar que la jurisprudencia de la Subsección A del Consejo de Estado venía aplicando el criterio objetivo valorativo consagrado en el art.188 de la Ley 1437 de 2011, según el cual en toda sentencia el juez procederá a su reconocimiento cuando encuentre demostrado en el proceso que estas se causaron, sin que en esa valoración fuera relevante analizar si las partes actuaron de manera temeraria, mal intencionada o de mala fe, no obstante, dicho criterio fue variado con la adición introducida por el art. 47 de la Ley 2080 de 2021, en el que se indica que la condena en costas es viable, siempre y cuando se acredite que la parte vencida obró con manifiesta carencia de fundamento legal.

Teniendo en cuenta el cambio introducido por el legislador en la materia, la Subsección A aclara que adoptará una nueva postura en la cual, en las sentencias proferidas a la luz de la nueva normativa se deberá analizar la conducta realizada por

⁵ Criterio reiterado por esta Subsección, ver entre otras las sentencias del 25 de agosto de 2022 radicado 25000-23-42-000-2017-03090-01 (5440-2019) y del 12 de septiembre de 2022 radicado 25000-23-42-000-2016-06114-01 (6191-2018).



Radicación: 25000 23 25 000 2001 06318 02 (2757-2022)

las partes en el proceso, entre ello, si se presentó o no, carencia de fundamentación jurídica conforme a lo señalado en el inciso 2° del art.188 de la Ley 1437 de 2011.

En el presente caso, aplicando el criterio enunciado, se observa de los fundamentos del recurso de apelación que no se presenta una carencia de fundamentación legal que dé lugar a la condena en costas. Contrario a ello, la parte recurrente propuso argumentos razonables en defensa jurídica de sus intereses, en consecuencia, no se impondrá condena en costas en esta instancia.

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

FALLA

Primero: Confirmar la sentencia proferida el 20 de febrero de 2020 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, que declaró no probada la excepción de pago y ordenó seguir adelante con la ejecución dentro del proceso promovido por el señor Jorge Orlando Parra Arenas contra Bogotá D.C. – Secretaría de Hacienda.

Segundo: Sin condena en costas por lo brevemente expuesto.

Tercero: Ejecutoriada esta sentencia devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones correspondientes en el aplicativo “SAMAI”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Subsección en la sesión de la fecha.

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente