



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero Ponente: WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 05001-23-33-000-2018-01427-01 (67.839)
Ejecutante: Rosa Inés Rodríguez Cardona y otros
Ejecutado: Nación-Fiscalía General de la Nación
Proceso: Ejecutivo
Asunto: Sentencia de segunda instancia -Ley 1437 de 2011-

EJECUTIVO DERIVADO DE UNA CONDENA JUDICIAL-Competencia por conexidad según el artículo 156.9 CPACA. TÍTULO EJECUTIVO-Fundamento de la acción ejecutiva. TÍTULO EJECUTIVO JUDICIAL-Es por regla general un título ejecutivo simple. SENTENCIA QUE RESUELVE SOBRE LAS EXCEPCIONES DE MÉRITO-No es la oportunidad para liquidar el crédito. EJECUCIÓN POR SUMAS DE DINERO-La suma de dinero de la condena deberá ser una cantidad líquida o liquidable. SUMA LIQUIDABLE-La fórmula para la obtención de la suma de dinero adeudada se puede determinar por operación aritmética una vez notificada la sentencia que resuelva sobre las excepciones (art. 446 CGP). APELANTE ÚNICO-Límites de la apelación. COSTAS EN EL PROCESO EJECUTIVO-Se condena a la parte vencida en el proceso y la Sala tasaré las agencias en derecho en segunda instancia, según el CGP.

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutada, contra la sentencia de 4 de noviembre de 2021, mediante la cual se negó la excepción de pago y se ordenó seguir adelante con la ejecución. La decisión fue la siguiente:

“PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de pago propuesta por la entidad ejecutada Fiscalía General de la Nación.

SEGUNDO: ORDENAR SEGUIR ADELANTE CON LA EJECUCIÓN conforme a la liquidación efectuada así:

- 1. CAPITAL: por la suma de capital insoluto de SETENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL CIENTO UN PESOS M/L (\$75.868.101).***
- 2. INTERESES DE MORA: La suma anterior generará intereses de mora desde el 20 de marzo de 2018 y hasta el pago total de la obligación.***

TERCERO: Practíquese la liquidación del crédito conforme al artículo 446 del Código General del Proceso.

Compartido por:



CUARTO: CONDENAR en costas a la parte demandada en favor del demandante.”¹

I. SÍNTESIS DEL CASO

Rosa Inés Rodríguez Cardona y otros, a través de apoderado judicial, formularon demanda ejecutiva contra la Nación-Fiscalía General de la Nación para que se librara mandamiento de pago por la condena impuesta a la demandada en sentencia del 10 de diciembre de 2014, proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado en un proceso de reparación directa.

II. ANTECEDENTES

Pretensiones

El 23 de julio de 2018, los señores Antonio José Rodríguez Orozco, Etelvina Cardona Alzate, Rosa Inés, María Rubiela, María Leticia, Luis José, Rubén Darío, Carlos Arturo, Luz Marina, Martha Nubia y María Azucena Rodríguez Cardona² pidieron que se librara mandamiento de pago en los siguientes términos:

“PRIMERO: Se solicita al H. Magistrado, Sírvasse (sic) librar mandamiento de pago en contra de (sic) **NACIÓN- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, a favor de los ejecutantes mencionados anteriormente por las siguientes sumas de dinero:

BENEFICIARIOS	VALOR EN PESOS	INTERESES MORATORIOS DEL 18 DE DICIEMBRE DE 2017 HASTA EL 15 DE JULIO DE 2018	TOTAL
Grupo familiar de Alba Lucía Rodríguez Cardona	Sesenta y Nueve Millones Seiscientos Sesenta y Un Mil Novecientos Cuarenta y Cinco Pesos (\$69’661.945 COP)	Once Millones Setecientos Setenta y Seis Mil Pesos (\$11.776.000)	Ochenta y Un Millones Cuatrocientos Cuarenta y Tres Mil Novecientos Cuarenta y Cinco (\$81.443.945 COP)

SEGUNDO. Se condene en costas a la entidad demandada”³ (Cuadro original del texto).

Hechos

¹ Folio 405 cuaderno principal.
² Folio 1 cuaderno 1.
³ Folio 8 cuaderno 1

La parte actora indicó que, mediante sentencia del 10 de diciembre de 2014, el Consejo de Estado condenó a la Nación-Fiscalía General de la Nación a pagar al grupo familiar de Alba Lucía Rodríguez Cardona el 50% de los perjuicios materiales y morales que sufrieron con ocasión de la privación injusta de la libertad de aquella.

Explicó que, en la Resolución nº. 0000933 del 18 de diciembre de 2017, la Fiscalía General de la Nación ordenó el pago de \$248.506.088 a favor del grupo familiar de Alba Lucía Rodríguez Cardona, pero la obligación era de \$318.168.033, de modo que existe un capital insoluto de \$69.661.945, más los intereses moratorios desde el 18 de diciembre de 2017 –fecha del pago parcial– hasta el 15 de julio de 2018 –fecha de presentación de la demanda ejecutiva–, por un valor de \$11.776.000.

Indicó que para la fecha de radicación de la demanda no se había pagado el saldo insoluto al grupo familiar de Alba Lucía Rodríguez Cardona, derivado de la condena impuesta por el Consejo de Estado.

Oposición de la parte demandada

La Nación-Fiscalía General de la Nación excepcionó: (i) pago de la obligación pues desde diciembre de 2017, en Resolución nº. 0000933, ordenó el pago que se hizo efectivo el 10 de enero de 2018. En relación con los intereses moratorios, adujo que la entidad, en Resolución nº. 0000281 del 9 de marzo de 2018, reconoció \$11.132.117; (ii) indebida escogencia del medio de control, porque la acción procedente para impugnar la resolución que liquidó la obligación y estableció el monto a pagar era la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Fundamentos de la providencia recurrida

El Tribunal Administrativo de Antioquia, el 4 de noviembre de 2021, en el curso de la audiencia de que trata el artículo 372 del CGP, declaró no probada la excepción de pago, ordenó seguir adelante con la ejecución y liquidar el crédito. Consideró que la entidad no pagó el total de la obligación, pues el valor de la condena impuesta era de \$239.718.518 y el cálculo de los intereses moratorios arrojó \$93.253.230, para un total de \$332.971.748. Como la entidad realizó dos pagos parciales por un total de \$257.103.647, existe un saldo insoluto por \$75.868.101, suma por la cual dispuso continuar con la ejecución.

Agregó que, al tratarse del cobro de obligaciones contenidas en providencias judiciales, el Código General del Proceso limitó los medios de defensa que puede impetrar el ejecutado y, por ello, se abstuvo de estudiar la excepción de indebida escogencia del medio de control.

Recurso de apelación:

La parte ejecutada pidió que la sentencia se revoque parcialmente y se ordene seguir adelante con la ejecución, pero por un valor de \$73.927.626, en lugar de \$75.868.101. Esgrimió que existe una diferencia de \$1.940.475 por concepto de intereses moratorios entre el cálculo del Tribunal y el resultado que la entidad obtuvo al liquidar la condena.

Trámite de segunda instancia

El 10 de noviembre de 2021, el Tribunal concedió el recurso de apelación⁴. El 1 de abril de 2022, el Despacho admitió el recurso de apelación y negó el decreto de pruebas solicitadas en segunda instancia⁵. El 19 de julio de 2023, la Sala declaró infundado el impedimento manifestado por el procurador delegado para la conciliación administrativa y, el 28 de septiembre siguiente⁶, se les corrió a las partes y al Ministerio Público el traslado por el término de 5 días para alegar de conclusión. No hubo pronunciamientos durante esta etapa del proceso.

IV. CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa conoce de los procesos ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, según el artículo 104.6 del CPACA.

2. Según la regla de competencia por conexidad prevista en el artículo 156.9 del CPACA, conocerá del proceso ejecutivo en primera instancia el juez que conoció

⁴ Folio 416 del cuaderno principal.

⁵ Folio 220 del cuaderno principal.

⁶ Índice 17 Samai.

de la primera instancia del proceso declarativo, con independencia de si la condena fue proferida o la conciliación aprobada en grado de apelación⁷. Por ello, el Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 150 del CPACA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos.

Acción procedente

3. La acción ejecutiva es el medio de control idóneo cuando se demanda el cumplimiento del deudor, de obligaciones expresas, claras y exigibles cuya fuente es una sentencia debidamente ejecutoriada mediante la cual se condene a una entidad pública al pago de sumas de dinero (art. 297.1 del CPACA). Conforme al artículo 422 del CGP, pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción.

Demanda en tiempo

4. Cuando se pretenda la ejecución de títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida, de conformidad con el artículo 136 del CCA o el 164 del CPACA, conforme pasa a explicarse a continuación.

5. Al respecto, el momento en que las providencias se tornan exigibles para efectos de su ejecución ante la jurisdicción varía en atención al régimen procesal bajo el cual fueron proferidas, pues *i)* si se trata de sentencias dictadas en el marco de las previsiones del Decreto 01 de 1984 –CCA–, las condenas serán ejecutables ante la justicia dieciocho meses después de su ejecutoria (art. 177 del CCA), mientras que *ii)* si son providencias regidas por la Ley 1437 de 2011 –CPACA–, que ordenan el pago o devolución de una suma de dinero, éstas son ejecutables a los diez meses siguientes a su ejecutoria (art. 192 del CPACA).

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 29 de enero de 2020, Rad. 63.931.

6. La obligación que se persigue se encuentra contenida en la sentencia del 10 de diciembre de 2014 (f. 31-97 del cuaderno 1), en firme el 13 de enero de 2015, según se desprende de la certificación emitida por el secretario del Tribunal Administrativo de Antioquia (f. 99 c. 1). El proceso se tramitó bajo el régimen del CCA⁸, por lo que se hizo ejecutable dieciocho meses después, es decir, a partir del 14 de julio de 2016. De esta forma, el término de caducidad, previsto en el artículo 164 del CPACA, aplicable porque durante su vigencia empezó el término para demandar (art. 40 de la Ley 153 de 1887), corrió del 15 de julio de 2016 al 15 de julio de 2021. Como la demanda se interpuso el 23 de julio de 2018, según da cuenta el sello de la secretaría del Tribunal Administrativo de Antioquia (f. 16 del cuaderno 1), se concluye que su ejercicio fue oportuno.

Legitimación en la causa

7. Antonio José Rodríguez Orozco, Etelvina Cardona Alzate, Rosa Inés, María Rubiela, María Leticia, Luis José, Rubén Darío, Carlos Arturo, Luz Marina, Martha Nubia y María Azucena Rodríguez Cardona son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, en su condición de beneficiarios de la condena impuesta por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia del 10 de diciembre de 2014, allegada como base de ejecución. La Nación-Fiscalía General de la Nación está legitimada en la causa por pasiva, pues fue la entidad condenada a pagar la suma de dinero cuyo cobro se persigue por vía ejecutiva.

II. Problema jurídico

8. Corresponde a la Sala determinar si, en la sentencia ejecutiva, se deben liquidar el valor de los intereses.

Análisis de la Sala

9. La sentencia de primera instancia, con el fin de resolver la excepción de pago de la obligación, proyectó un estimado de los valores adeudados por concepto de indemnización e intereses. Para calcular dicha suma, el *a quo* tuvo en cuenta que el valor de la condena fue por \$239.718.518. Sobre este valor, se causaron

⁸ El CPACA se aplica a las demandas y procesos que se instauraron con posterioridad a su vigencia, esto es, a partir del 2 de julio de 2012 -artículo 308 CPACA-.

intereses moratorios de la siguiente manera: (i) del 14 de enero de 2015 –día siguiente a la ejecutoria del fallo condenatorio– al 13 de julio de 2015 –día en que vencieron los seis meses de que trata el artículo 177 CCA–, por un valor de \$31.069.126; (ii) desde el 27 de febrero de 2017 –fecha de radicación de cobro ante la entidad– al 26 de diciembre de 2017 –día anterior al pago parcial n°. 1–, por un valor de \$57.152.716 y (iii) desde el 27 de diciembre de 2017 –día del pago parcial n°. 1⁹– al 19 de marzo de 2018 –día anterior al pago parcial n°. 2¹⁰–, por un valor de \$5.031.388, lo que arrojó, entonces, una suma de \$332.971.748 por concepto de capital e intereses. En esa medida, como los dos abonos que realizó la entidad sumaron \$257.103.647, concluyó que existe un saldo insoluto por valor de \$75.868.101.

10. En el recurso de apelación la ejecutada no insistió en que pagó la totalidad de la obligación. Sus argumentos estuvieron dirigidos a señalar que, de acuerdo con sus cálculos y aplicadas las fórmulas del Ministerio de Hacienda, existía una diferencia en el saldo final correspondiente a los intereses de mora. Por ello, pidió que se modificara ese valor y que sobre el cálculo que realizó se continuara con la ejecución del título. Es decir, sus argumentos tienen que ver con la cifra debida, una vez liquidados los intereses y no con razonamientos encaminados a enervar la obligación clara, expresa y exigible contenida en el título ejecutivo.

11. Según la pretensión que origina la demanda, los procesos son declarativos o ejecutivos. El primero se dirige a obtener una declaración de certeza sobre el derecho pretendido, mientras que el segundo busca la realización efectiva de una obligación que proviene de un título ejecutivo. El proceso ejecutivo permite al titular de un derecho –que ha sido legalmente decretado o constituido por el deudor– la satisfacción del mismo, aun contra la voluntad del obligado.

12. El proceso ejecutivo, así concebido, inicia cuando se demanda del deudor el cumplimiento de obligaciones claras, expresas y exigibles. El proceso está compuesto por distintas etapas que se determinan en el siguiente orden: i) el mandamiento ejecutivo, ii) las medidas cautelares, iii) la sentencia ejecutiva y iv) la liquidación del crédito.

⁹ La entidad ejecutada, a través de la Resolución n°. 0000933 (f. 121-133 del cuaderno 1), reconoció a favor de los ejecutantes una suma de \$248.506.888.

¹⁰ La entidad ejecutada, a través de la Resolución n°. 0000281 (f. 242-255 del cuaderno 1), reconoció a favor de los ejecutantes una suma de \$8.596.759.

13. La sentencia que se profiere en el transcurso de un proceso ejecutivo –salvo que acoja íntegramente las excepciones (art. 443.3 CGP)– no tiene la virtualidad de ponerle fin al mismo, pues en esta clase de asuntos la actuación solo termina como consecuencia del pago efectivo de la obligación (Art. 443.4 CGP). La sentencia tiene por objeto resolver las excepciones de fondo, que son el mecanismo a favor del ejecutado para dejar sin fundamento la obligación contenida en el título ejecutivo, lo que implica su desconocimiento total o parcial. En otras palabras, las excepciones de fondo suponen aquellos hechos dirigidos a atacar las pretensiones del demandante (art. 442 y 443 CGP). No está encaminada a concretar con detalle el monto total de la deuda pues, como lo sostiene la doctrina, la sentencia se encamina a corroborar *“el contenido de la obligación y su exigibilidad”*¹¹ es decir sus elementos y si al momento de la ejecución el deudor no ha incumplido la prestación debida.

15. La liquidación del crédito es un acto procesal que se contrae a establecer, por medio de una operación aritmética, una vez exista plena certeza sobre el contenido de la obligación y su exigibilidad, cuál es la suma que debe pagarse, con la inclusión de los distintos componentes que se hubieren reconocido (artículo 446 del CGP). Allí, una vez existe plena certeza de la exigibilidad de la obligación, se concreta el valor económico adeudado, con la inclusión específica de los intereses y las actualizaciones aplicables¹². Por ello, su objeción debe corresponder con exclusividad a la concreción numérica que se realiza y no a aspectos sustanciales que debieron ser objeto de la sentencia, en la cual se especificará el capital adeudado y los intereses causados.¹³

16. Por tanto, en la sentencia que resuelve las excepciones no es posible realizar la liquidación del crédito, que es en esencia el reparo de la recurrente. En efecto, la diferencia aritmética a la que se refiere la apelación no responde a ninguna excepción encaminada a enervar total o parcialmente la obligación, de las alegadas en la demanda, pues el recurrente reconoce el pago pendiente de capital e intereses y limita su inconformidad al cálculo respectivo. Para solventar esa diferencia, como se vio, la ley estableció la etapa para liquidar el crédito que tiene por objeto establecer –por medio de una operación matemática– la suma

¹¹ Rodríguez Tamayo Mauricio, La acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa, Librería Jurídica Sánchez R Ltda, p. 622.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 8 de septiembre de 2008, rad. n°. 29686.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 14 de octubre de 1999, rad. n°. 16868 y auto del 8 de septiembre de 2008, rad. n°. 29686.

adeudada por el ejecutado a partir de lo ya definido en el litigio. Por ello, las objeciones sobre las operaciones matemáticas corresponden exclusivamente a la liquidación del crédito y no son circunstancias que deban ser objeto de la sentencia.

17. Como la entidad ejecutada, en el recurso de apelación, no insistió en la excepción de pago de la obligación, ni volvió sobre los argumentos en los que fundamentó su oposición al mandamiento de pago, sino que lo que reprocha es el total de la liquidación provisional que contiene el fallo, frente a los intereses, no hay lugar a revocarla. Los aspectos sobre el saldo de intereses y las fórmulas aplicables corresponden a la etapa posterior, relativa a la liquidación del crédito.

18. En este orden de ideas, se impone confirmar la sentencia de primera instancia, que declaró no probado el medio exceptivo y ordenó seguir adelante con la ejecución, pues, a partir de las pruebas del proceso, no es posible concluir que el ejecutado haya demostrado la excepción de pago, como le correspondía conforme a los artículos 1757 del Código Civil¹⁴ y 167 y 442 del CGP¹⁵.

19. En los términos del artículo 188 del CPACA, resulta aplicable lo previsto en el Código General del Proceso en relación con la condena en costas, normativa que consagra, en su artículo 365 –numeral 1–, que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación que haya propuesto, por lo que se proferirá decisión en el sentido de imponer costas por esta instancia a cargo de la Nación-Fiscalía General de la Nación y a favor de la parte ejecutante.

20. A su vez, el artículo 361 establece que las costas «están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho». Estas últimas, vale aclarar, serán determinadas por las tarifas que, para el efecto, establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

21. Para establecer las agencias en derecho, la Sala se remite a lo establecido en el artículo 5, numeral 4 del Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016,

¹⁴ El artículo 1757 dispone que Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta.

¹⁵ Aplicable por remisión expresa de los artículos 211 y 306 del CPACA. El artículo 167 del CGP prescribe que Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. El artículo 442 del CGP, dispone que, contra el título ejecutivo contenido en una providencia judicial, el ejecutado puede exceptuar pago.

expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que dispone que la tarifa de agencias en derecho, tratándose de procesos ejecutivos en segunda instancia, debe oscilar entre uno (1) y seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

22. En este caso, se tasará a favor de la parte ejecutante, por concepto de agencias en derecho, la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, a cargo de la Nación-Fiscalía General de la Nación.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 4 de noviembre de 2021 por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en esta instancia a la parte ejecutada. **FIJAR** como agencias en derecho a cargo de la parte ejecutada la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

TERCERO: En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE¹⁶
NICOLÁS YEPES CORRALES

VF.

¹⁶ Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.
DAR/PT