

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, diez (10) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrado ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 05001-23-33-000-2023-00558-01 (70.852)
Demandante: SUCESIONES DE FRANCISCO LEÓN LONDOÑO ÁNGEL E IRENE ÁNGEL ARCOS
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
Medio de control: EJECUTIVO - CPACA
Asunto: RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE NEGÓ PARCIALMENTE EL MANDAMIENTO EJECUTIVO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido el 25 de octubre de 2023 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante el cual negó parcialmente el mandamiento ejecutivo respecto de los intereses moratorios reclamados.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda ejecutiva y su trámite

1) A través de escrito presentado el 19 de mayo de 2023¹, los herederos de los causantes Irene Ángel Arcos y Francisco León Londoño Ángel, presentaron demanda ejecutiva en contra de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social con el objeto de que se libere mandamiento de pago por el capital reconocido en la sentencia de segunda instancia proferida el 10 de febrero de 2021² por el Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección B, en el proceso de reparación directa con radicación número: 05001-23-31-000-2007-02926-01 (51.569), y los respectivos intereses moratorios.

¹ FI. 2 doc. ED_EXPTRIBU_001 índice 2 SAMAI.

² Pdf. 4 del archivo anexos del expediente digital, doc. ED_EXPTRIBU_009ANEXOS del índice 2 SAMAI.

2. La providencia objeto de recurso

El 25 de octubre de 2023³ (índice 2 SAMAI⁴) el Tribunal Administrativo de Antioquia libró mandamiento de pago en contra de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, por concepto de *i*) el capital y, *ii*) los intereses moratorios, pero únicamente los causados durante los primeros seis (6) meses, en los siguientes términos:

“PRIMERO. LIBRAR MANDAMIENTO EJECUTIVO en contra del ejecutado MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y a favor de los herederos de la señora IRENE ÁNGEL ARCOS, y los herederos del señor FRANCISCO LEÓN LONDOÑO ÁNGEL, para que sean pagados así:

- A los derechos sucesorales de la señora Irene Ángel Arcos, la suma de noventa millones ochocientos cincuenta y dos mil seiscientos pesos (\$90.852.600).

- A la masa herencial del señor Francisco León Londoño Ángel, la suma de sesenta y tres millones quinientos noventa y seis mil ochocientos veinte pesos (\$63.596.820)

SEGUNDO. LIQUIDAR, sobre la suma de dinero antes determinada, los intereses a que haya lugar, de conformidad con lo prescrito en el artículo 177 del CCA, causados a partir del día 28 de agosto de 2021 y hasta el 28 de febrero de 2022.” (fls. 8 y 9 índice 2 SAMAI⁵ - mayúsculas fijas y negrillas del original).

Respecto de la causación de los intereses moratorios, el tribunal precisó que estos “corrieron por los primeros 6 meses posteriores a la ejecutoría de la sentencia, esto es, desde el 28 de agosto de 2021 y hasta el 28 de febrero de 2022, y como quiera que no se radicó cuenta de cobro por los derechos herenciales agenciados con posterioridad, requisito sin el cual no habría generación de intereses moratorios, por lo que su cómputo no se volvió a retomar” (fl. 7 índice 2 SAMAI⁶).

3. Recurso de reposición y en subsidio de apelación

Contra la anterior decisión por medio de la cual se libró el mandamiento de pago de manera parcial, el 31 de octubre de 2023 (índice 2 SAMAI⁷), la parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación para que se reponga la decisión y, en su lugar, se ordene el pago de los intereses moratorios a partir de la presentación de la demanda ejecutiva y hasta que se efectúe el pago de la obligación, con base en que *i*) en el *sub lite* no solo se reclaman los intereses moratorios causados los primeros seis

³ Notificado por estado fijado el 26 de octubre de 2023 (índice 9 SAMAI – Gestión en otros despachos).

⁴ El recurso radicado el 31 de octubre de 2023 fue presentado de manera oportuna toda vez que el auto impugnado fue notificado por estado fijado el día 26 de octubre de 2023 (Doc. ED_EXPTRIBUN_010).

⁵ Doc. ED_EXPTRIBUN_010.

⁶ Doc. ED_EXPTRIBUN_010.

⁷ Doc. ED_EXPTRIBUN_012.

Expediente: 05001-23-33-000-2023-00558-01 (70.852)
Actor: Sucesiones de Francisco León Londoño Ángel e Irene Ángel Arcos
Ejecutivo
Apelación de auto

(6) meses, sino también los causados con posterioridad a la presentación de la demanda ejecutiva y, *ii*) dado que cuando se radicó la presente demanda los ejecutantes enviaron copia de la misma al Ministerio de Salud y Protección Social, pues, se encuentra vinculado al proceso que dio origen al asunto de la referencia, se concluye que el ministerio recibió la petición de cobro ejecutivo y, además, tiene acceso al expediente digital que contiene todos los documentos necesarios para proceder al pago de la condena, por consiguiente, a partir de la radicación de la demanda ejecutiva se reanudó la causación de los intereses moratorios.

4. Decisión del recurso de reposición y concesión del recurso de apelación

El 16 de noviembre de 2023 (índice 2 SAMAI⁸), el tribunal de primera instancia resolvió no reponer la decisión adoptada el 25 de octubre de 2023 y, en su lugar, concedió el recurso subsidiario de apelación ante esta Corporación, en el efecto suspensivo, por estimar que en el presente asunto:

i) La reclamación administrativa sobre el cobro de la condena judicial no fue presentada ante la entidad en los términos previstos en el artículo 177 del CCA.

ii) La radicación de la demanda ejecutiva con copia a la parte demandada no constituye ni puede erigirse en la reclamación administrativa para el cumplimiento de la sentencia por cuanto se trata de una actuación judicial que no habilita el procedimiento administrativo, por lo cual, la omisión de presentar la petición de cumplimiento ante la administración acarrea consecuencias adversas que no se pueden suplir en la vía judicial.

iii) La remisión de la copia de la demanda a la accionada ejecutivamente es el cumplimiento de lo consagrado en los artículos 162 numeral 8 y 186 del CPACA y 9 de la Ley 2213 de 2022 sobre el traslado anticipado de la demanda a la contraparte, razón por la cual dicha remisión de ninguna manera constituye o suple la falencia del peticionario en sede administrativa.

iv) Si en gracia de discusión se aceptara que la radicación de la demanda equivale al deber de requerir el reconocimiento de una obligación impuesta, el mensaje de datos

⁸ Doc. ED_EXPTRIBUN_013.

allegado para la solicitud de ejecución de condena judicial no acredita que se haya destinado ante la parte ejecutada o que se le haya direccionado expresamente la reclamación de pago, pues, de la lectura del mismo no se advierte dicha intención que obligue a la entidad a responder un texto que no le fue dirigido de manera concreta.

II. CONSIDERACIONES

La Sala⁹ modificará el auto apelado¹⁰, por las razones que se exponen a continuación:

1. De la causación y cesación de los intereses moratorios derivados de condenas judiciales y conciliaciones

1) El artículo 177 del CCA, norma que regula los intereses en este caso concreto por haber sido la aplicada en las providencias judiciales que se aportaron como título ejecutivo¹¹, le impone a los beneficiarios de las condenas proferidas en contra entidades públicas y de las obligaciones derivadas de acuerdos conciliatorios la carga de acudir ante la entidad deudora con el fin de hacer exigibles las obligaciones dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia o del auto que apruebe la conciliación, so pena de que cese la causación de intereses moratorios en su favor, en los siguientes términos:

“Artículo 177. Efectividad de condenas contra entidades públicas. 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. (...).

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 ante la entidad responsable para

⁹ De conformidad con lo dispuesto en el literal g) numeral 2 del artículo 125 y 150 de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 20 y 26 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente, la presente providencia será adoptada por la Sala de Decisión.

¹⁰ El recurso de apelación es procedente, de conformidad con el numeral 1 del artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

¹¹ Para el efecto se aportaron las sentencias dictadas dentro del trámite del proceso de reparación directa con radicación no. 05001-23-31-000-2007-02926-01 (51569) el 18 de septiembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante la cual se declaró la responsabilidad de la entidad pública ejecutada y se le condenó al pago de unos perjuicios y el 10 de febrero de 2021 por el Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por medio de la cual se modificó la decisión de primera instancia respecto del monto de los perjuicios archivos pdf. 3 y 4 de la carpeta anexos del expediente digital, doc. D_EXPETRIBU_009ANEXOS del índice 2 SAMAI.

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.” (destaca la Sala).

2) La referida disposición, cuyo sentido fue replicado en el artículo 192 del CPACA con excepción del término correspondiente que se redujo a tres (3) meses, impone una consecuencia derivada de la inactividad de los acreedores del Estado en el entendido de que el incumplimiento de la carga de formular la correspondiente reclamación impide que se surtan en legal forma los procedimientos necesarios para que pueda afectarse el presupuesto público, en especial el previsto en los Decretos 768 de 1993¹² (aplicable en vigencia del CCA) y 2469 de 2015¹³ (aplicable a los asuntos regulados por el CPACA) señalan expresamente *i)* el trámite administrativo que debe seguir la entidad condena para la consecución de los recursos para el pago de sentencias y conciliaciones y, *ii)* los requisitos que el beneficiario de una condena a cargo del Estado debe acompañar con la solicitud de pago, cuyo cumplimiento le permite a la entidad generar el turno de pago de la obligación.

3) En ese orden, el beneficiario de una condena impuesta en contra de la administración tiene la carga de reclamar a la entidad deudora el pago de la obligación “acompañando la documentación exigida para el efecto” ante la entidad pública responsable para hacerla efectiva dentro del término establecido en la norma especial aplicable a cada caso concreto, so pena de que se configure la cesación de los intereses moratorios, esto es, la entidad estatal no está en mora de pagar cuando no se surte el referido procedimiento en los plazos legales correspondientes.

4) Sin embargo, la mencionada consecuencia legal no tiene efectos permanentes sino únicamente temporales o transitorios, por cuanto, por disposición expresa del mismo

¹² “**Artículo 3° Solicitud de pago.** Quien fuere beneficiario de una obligación dineraria establecida en una sentencia condenatoria a cargo de la Nación, o su apoderado especialmente constituido para el efecto, elevará la respectiva solicitud de pago ante la Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante escrito presentado personalmente ante dicha Subsecretaría o con escrito dirigido a la misma, donde conste la presentación personal ante juez o notario, en la cual deberá afirmar bajo la gravedad del juramento que no se ha presentado ninguna otra solicitud de pago por el mismo concepto. Para tales efectos allegará a su solicitud:
(...).”

¹³ “**Artículo 2.8.6.5.1. Solicitud de pago.** Sin perjuicio del pago de oficio por parte de la entidad pública, quien fuere beneficiario de una obligación dineraria a cargo de la nación establecida en una sentencia, laudo arbitral o conciliación, o su apoderado, podrá presentar la solicitud de pago ante la entidad condenada para que los dineros adeudados le sean consignados en su cuenta bancaria. Esta solicitud deberá ser presentada mediante escrito donde se afirme bajo la gravedad de juramento que no se ha presentado otra solicitud de pago por el mismo concepto, ni se ha intentado el cobro ejecutivo. Para tales efectos se anexará a la solicitud, la siguiente información:
(...).”

precepto normativo, la causación de intereses se reactiva con la presentación en legal forma, lo cual confirma que su finalidad es la de permitir que se aporten los documentos necesarios para que pueda materializarse en sede administrativa el desembolso económico correspondiente previa constatación del real beneficiario del crédito y su cuantía.

5) Con todo, debe precisarse que la existencia del mencionado trámite administrativo para el pago de las mencionadas acreencias del Estado no desdice del carácter ejecutivo de las providencias judiciales en las cuales consta una obligación clara y expresa ni tampoco de la posibilidad de reclamarlas ejecutivamente una vez estas son legalmente exigibles y, por ende, tampoco deroga en forma tácita ni expresa las regulaciones aplicables al proceso de ejecución, las cuales también regulan específicas situaciones en relación con el inicio de la mora y la cesión definitiva de la causación de intereses, la cual solo se produce como consecuencia del pago total de la obligación.

6) En ese sentido, el artículo inciso 2 del artículo 94 del CGP dispone que la notificación del mandamiento ejecutivo produce el efecto de constituir en mora al deudor, con los correspondientes efectos que esta conlleva, en los siguientes términos:

“Artículo 94. Interrupción de la prescripción, inoperancia de la caducidad y constitución en mora. La presentación de la demanda interrumpe el término para la prescripción e impide que se produzca la caducidad siempre que el auto admisorio de aquella o el mandamiento ejecutivo se notifique al demandado dentro del término de un (1) año contado a partir del día siguiente a la notificación de tales providencias al demandante. Pasado este término, los mencionados efectos solo se producirán con la notificación al demandado. La notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo produce el efecto del requerimiento judicial para constituir en mora al deudor, cuando la ley lo exija para tal fin, y la notificación de la cesión del crédito, si no se hubiere efectuado antes. Los efectos de la mora solo se producirán a partir de la notificación.” (negritas adicionales).

7) En similar sentido, el artículo 423 *ibidem*¹⁴ del CGP le asigna a la notificación del mandamiento ejecutivo el efecto de constituir en mora al deudor y dar lugar a los efectos derivados de esta, regla procesal que está redactada de la siguiente manera:

“Artículo 423. Requerimiento para constituir en mora y notificación de la cesión del crédito. La notificación del mandamiento ejecutivo hará las

¹⁴ ***“Artículo 423. Requerimiento para constituir en mora y notificación de la cesión del crédito. La notificación del mandamiento ejecutivo hará las veces de requerimiento para constituir en mora al deudor, y de la notificación de la cesión del crédito cuando quien demande sea un cesionario. Los efectos de la mora sólo se producirán a partir de la notificación.”*** (resaltado adicional).

veces de requerimiento para constituir en mora al deudor, y de la notificación de la cesión del crédito cuando quien demande sea un cesionario. Los efectos de la mora sólo se producirán a partir de la notificación." (resaltado adicional).

8) Por su parte, los artículos 424 y 431 del estatuto procesal en cita regulan en forma inequívoca que la causación de intereses solo cesa por virtud del pago de la obligación:

"Artículo 424. Ejecución por sumas de dinero. Si la obligación es de pagar una cantidad líquida de dinero e intereses, la demanda podrá versar sobre aquella y estos, desde que se hicieron exigibles hasta que el pago se efectúe." (negritas adicionales).

(...).

Artículo 431. Pago de sumas de dinero. Si la obligación versa sobre una cantidad líquida de dinero, se ordenará su pago en el término de cinco (5) días, con los intereses desde que se hicieron exigibles hasta la cancelación de la deuda. Cuando se trate de obligaciones pactadas en moneda extranjera, cuyo pago deba realizarse en moneda legal colombiana a la tasa vigente al momento del pago, el juez dictará el mandamiento ejecutivo en la divisa acordada. (...)". (negritas adicionales).

9) En ese contexto, la Sala interpreta que la cesación de intereses producto de la no presentación oportuna de la solicitud de pago regulada en el artículo 177 del CCA (y en el artículo 192 del CPACA) releva al deudor de los efectos de la mora, sin embargo, esta consecuencia opera durante la fase extrajudicial de cobro, sin perjuicio del hecho consistente en que la acreencia pueda ser válidamente cobrada por la vía ejecutiva, evento en el cual la notificación del mandamiento de pago al deudor reactiva la mora del deudor y sus consecuencias, incluido el pago de los intereses correspondientes.

10) Un entendimiento contrario conduciría a entender que la no presentación oportuna de la cuenta de cobro al deudor conlleva para el acreedor la pérdida definitiva de los intereses moratorios, consecuencia que el legislador no impuso; por el contrario, está regulado expresamente para los procesos de ejecución que el mandamiento de pago tiene el efecto de constituir en mora al ejecutado, por lo cual, estos solo dejan de causarse definitivamente con el pago efectivo de la obligación. Lo anterior aunado a que una vez iniciado el proceso de ejecución le queda vedado al beneficiario de la condena presentar la cuenta de cobro ante la entidad, pues, el artículo 2.8.6.5.1 del Decreto 2469 de 2015¹⁵ prevé que la *"solicitud deberá ser presentada mediante escrito donde se afirme bajo la gravedad de juramento que no se ha presentado otra solicitud de pago por el mismo*

¹⁵ Aplicable a este asunto por cuanto la demanda ejecutiva de la referencia fue presentada el 19 de mayo de 2023.

concepto, **ni se ha intentado el cobro ejecutivo**", por lo cual, una vez se promueve la ejecución, la cesación de intereses queda sujeta al pago de la obligación tal como lo disponen las referidas normas del CGP.

11) Por lo expuesto, es perfectamente viable que cese la causación de intereses por el no cobro oportuno de las acreencias, pero, ello no implica la pérdida de la posibilidad de cobrar por la vía ejecutiva las obligaciones impuestas en providencias judiciales ni tampoco impide la causación y liquidación de los intereses moratorios causados durante el proceso de ejecución, una vez constituido en mora el deudor mediante la notificación del mandamiento de pago.

12) Ahora bien, es del caso precisar que lo expuesto sobre este particular aspecto no impide la provisión oportuna de los recursos necesarios para el pago de las acreencias por parte de las entidades del Estado, toda vez que los artículos 194 y 195 del CPACA les imponen la obligación de valorar las contingencias judiciales y realizar los aportes y reservas correspondientes para garantizar su pago, aún antes de que se profiera la correspondiente condena y, de otro lado, tampoco desdice del hecho consistente en que estas son parte de los procesos judiciales en los cuales son condenadas y, por ende, tienen conocimiento de las condenas que están llamadas a afectar sus presupuestos, así como de los acuerdos conciliatorios suscritos con su anuencia y aprobados por los jueces mediante providencias de las cuales también son oportunamente enterados quienes en estos intervienen.

13) Es relevante aclarar que en un asunto con similitudes fácticas al presente proceso esta Sala¹⁶ precisó que, ante la falta de presentación de la solicitud de cobro por parte del interesado, los intereses se reanudaban a partir de la ejecutoria del mandamiento ejecutivo en los siguientes términos:

"En este estado de las cosas, encuentra la Sala que los ejecutantes incurrieron en una conducta omisiva que condujo a que operara la cesación de intereses señalada en el artículo 177 del CCA. En esa medida, se modificará el numeral segundo de la sentencia de primera instancia en el sentido de ordenar seguir adelante con la ejecución por la suma de sesenta y siete millones quinientos ochenta y siete mil quinientos sesenta y seis pesos (\$67.587.566), más los intereses moratorios causados durante los 6 meses siguientes a la fecha de ejecutoria de la sentencia condenatoria y los que

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 10 de octubre de 2019, exp. 62.424, CP Martín Bermúdez Muñoz.

se causen desde la ejecutoria del mandamiento ejecutivo que se produjo el 23 de agosto de 2017, hasta el pago efectivo.” (negrillas de la Sala).

14) Sin embargo, se precisa que la causación de intereses moratorios se reactiva a partir del día siguiente de la notificación del mandamiento de pago, por cuanto, es a partir de esta que se constituye en mora al deudor en los términos de las normas antes transcritas del CGP.

3. El caso concreto

1) La parte actora aduce que en el presente caso procede el pago de los intereses moratorios a partir de la radicación de la demanda ejecutiva (19 de mayo de 2023) o, en su defecto, desde la presentación de la cuenta de cobro ante la entidad ejecutada (27 de octubre de 2023) hasta el pago total de la obligación.

2) Sobre el particular, se observa que ningún medio probatorio da cuenta de la presentación de una cuenta de cobro el 27 de octubre de 2023 ante el ministerio ejecutado, en consecuencia, no es posible considerar esa fecha para la causación de los intereses reclamados.

3) Ahora bien, aunque la parte ejecutante no probó haber radicado una solicitud de pago ante la entidad ejecutada y, por ende, cesó temporalmente la causación de intereses en su favor, lo cierto es que la autoridad ejecutada se constituirá en mora desde el día siguiente al de la notificación del mandamiento ejecutivo, momento a partir del cual reinicia la causación de los intereses moratorios de conformidad con las especiales reglas del proceso ejecutivo hasta que se verifique el pago de la obligación.

4) En efecto, se insiste, la falta de presentación de la solicitud de cobro no impide que se causen intereses de forma indefinida o definitiva, esto es, no implica la pérdida de este derecho sustancial para el acreedor y, por el contrario, la mora que se había purgado por la omisión de cobrar oportunamente se reactiva a partir del día siguiente a la fecha de la notificación del respectivo mandamiento ejecutivo.

5) Por lo anterior, se modificará la providencia apelada, para en su lugar disponer que en el presente asunto procede la causación de intereses a partir del día siguiente a la notificación del mandamiento de pago hasta el pago efectivo de la obligación.

Expediente: 05001-23-33-000-2023-00558-01 (70.852)
Actor: Sucesiones de Francisco León Londoño Ángel e Irene Ángel Arcos
Ejecutivo
Apelación de auto

RESUELVE:

1º) Modifícase el ordinal segundo de la parte resolutive del auto proferido el 25 de octubre de 2023 por el Tribunal Administrativo de Antioquia el cual queda así:

“SEGUNDO. LIQUIDAR, sobre la suma de dinero antes determinada, los intereses a que haya lugar de conformidad con lo prescrito en el artículo 177 del CCA, causados a partir del día 28 de agosto de 2021 y hasta el 28 de febrero de 2022, y los que se causaren desde el día siguiente a la notificación del mandamiento ejecutivo al ejecutado hasta que se efectúe el pago de la obligación” (se resalta el aparte modificado).

2º) Ejecutoriado este auto por Secretaría **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente de la Subsección

(Firmado electrónicamente)
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.