



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil quince (2015)

Radicación: 25000-23-27-000-2005-00326-02 **[19962]**

Actor: SALUD TOTAL S.A. E.P.S
(NIT. 800130907-4)

Demandado: DISTRITO CAPITAL

Proceso ejecutivo

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 13 de septiembre de 2012 del Tribunal Administrativo



de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección “B”, mediante la cual dispuso lo siguiente:

«1. Se **DECLARA** probada parcialmente la excepción de pago propuesta por el Distrito, por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente providencia.

2. Se **ORDENA** seguir adelante la ejecución en la forma y en los términos indicados en el mandamiento de pago proferido el 17 de noviembre de 2011, pero por la suma de \$922.902.043, conforme se indicó en la parte motiva de esta providencia.

3. Se **ORDENA** que se practique la liquidación del crédito en la forma indicada por el artículo 521 del CPC (reformado por el art. 32 de la Ley 1395 de 2010) y teniendo en cuenta la orden de pago mencionada en el numeral que precede».

ANTECEDENTES

El 30 de diciembre de 2003, SALUD TOTAL S.A. E.S.P. presentó ante la Administración Distrital solicitud de devolución del impuesto de industria y comercio pagado en los 6 bimestres de los años 1996 a 2002 y 1º al 4º del 2003, por considerar que se configuraba un pago de lo no debido toda vez que los ingresos percibidos por concepto de Unidades de Pago por Capitalización (UPC) no podían estar gravados con ICA.

Mediante Resolución 155 del 31 de mayo de 2004, la Administración negó la solicitud de devolución, decisión que fue confirmada en la Resolución EE-110619 del 21 de octubre de 2004, al resolver el recurso de reconsideración interpuesto por la demandante.

Contra la anterior actuación, la demandante promovió acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la que solicitó que se anularan los actos antes indicados y, en consecuencia, se ordenara la devolución reclamada. En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección “A” negó las pretensiones de la demanda, decisión que fue revocada por esta Sección mediante sentencia del 16 de julio de 2009, Exp. 16655, que ordenó la devolución de la suma de \$667.455.000 junto con los intereses corrientes y moratorios conforme con lo dispuesto en los artículos 863 y 864 E.T. e intereses civiles.

Mediante Resolución 2009EE1232232 del 7 de diciembre de 2009, la Secretaría Distrital de Hacienda – Oficina de Cuentas Corrientes ordenó la devolución de la suma de \$667.454.939 a favor de Salud Total S.A. E.P.S., en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia del Consejo de Estado¹.

Por Resolución DGC-001087 del 7 de diciembre de 2009, la Administración ordenó pagar a la actora la suma de **\$1.067.645.000**, por concepto de los intereses ordenados en el proceso 16655². Mediante Resolución DGC-001097 del 9 de diciembre de 2009, la Administración Distrital hizo referencia al memorando 2009IE39541 del 9 de diciembre de 2009, en el que se remitió una nueva liquidación por la suma total de **\$1.068.492.000**, correspondiente al pago de intereses a los que fue condenado el Distrito en el fallo del 16 de

¹ Fls. 72 a 76

² Fls. 77 a 79

julio de 2009, en consecuencia, al advertir una diferencia con el pago inicialmente realizado mediante la Resolución DGC-001087 del 7 de diciembre de 2009, ordenó pagar la suma de \$847.000³.

Contra las dos resoluciones antes mencionadas, la demandante interpuso recurso de reposición para oponerse a la liquidación de los intereses realizada por el Distrito.

Por Resolución DGC-000618 del 9 de julio de 2010, la Administración confirmó los actos recurridos por la demandante⁴.

DEMANDA

SALUD TOTAL S.A. E.P.S., mediante el trámite del proceso ejecutivo pretende lo siguiente:

*«**PRIMERA:** Que se libre mandamiento de pago ejecutivo a favor de la sociedad SALUD TOTAL S.A. y en contra del DISTRITO CAPITAL SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL, por las siguientes sumas de dinero:*

Por concepto de intereses moratorios: MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS OCHENTA MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS (\$1.234.780.843), suma que de conformidad con la parte resolutive de la Sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta de fecha 16 de julio de 2009, Rad. 25000-23-27000-2005-00326-01 (16655) debía ser cancelada por la Secretaría Distrital de Hacienda del Distrito Capital, descontando para el

³ Fls. 80 a 83

⁴ Fls. 84 a 97



efecto las sumas que por dicho concepto ya fueron pagadas a mi representada.

SEGUNDA: *Que se condene al DISTRITO CAPITAL SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA DE BOGOTÁ al pago de las costas y gastos del proceso».*

La demandante señaló que el título ejecutivo lo constituye la providencia proferida por esta Sección el 16 de julio de 2009, Exp. 2005-00326, que claramente ordenó en su parte resolutive al Distrito Capital, la devolución de \$667.455.000 a favor de Salud Total por el pago de lo no debido en las declaraciones de impuesto de industria y comercio, avisos y tableros correspondientes a los 6 bimestres de los años gravables 1996 a 2002 y 1º al 4º del 2003, junto con los intereses corrientes y moratorios, de acuerdo con lo previsto en los artículos 863 y 864 E.T. e intereses civiles.

Transcribió apartes de la referida sentencia en la parte específica en la que se refirió a los intereses moratorios, para sostener que la providencia es clara y expresa, por cuanto define de forma explícita los rangos de fechas en los cuales se causaron dichos intereses; que además, es actualmente exigible, toda vez que quedó ejecutoriada el 26 de agosto de 2009.

Afirmó que de acuerdo con lo señalado en la sentencia, los intereses moratorios deben ser liquidados desde el “13 de enero de 2004 hasta el 9 de diciembre de 2009” y, por ende, el valor a pagar es de \$1.234.780.843, valor

del cual debe descontarse las sumas que por dicho concepto ya le fueron pagadas por el Distrito, esto es, la suma de \$110.913.000.

Resaltó que en el presente proceso ejecutivo no es necesario esperar el trascurso de 18 meses desde la ejecutoria de la sentencia que ordena los pagos a favor de la demandante, toda vez que es claro que no es por falta de disponibilidad presupuestal de la demandada y, además, en relación con el capital e intereses corrientes y legales que ordenó pagar la sentencia, el Distrito ya hizo el pago en la forma indicada en el pronunciamiento de la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Aclaró que es en relación con los intereses de mora que la entidad demandada deliberadamente quiere sustraerse de su pago sin ninguna justificación.

TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 11 de abril de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta, Subsección “B”, Sala Unitaria, ordenó poner en conocimiento del Distrito Capital – Secretaría de Hacienda Distrital, la demanda presentada por la actora⁵. Esta decisión fue dejada sin efecto el 15 de abril de 2011, por auto que, además, ordenó a la sociedad actora prestar la caución correspondiente de conformidad con lo previsto en el inciso 10 del artículo 513 del CPC⁶.

⁵ Fl. 128

⁶ Fl. 132

Una vez fue prestada la caución por la demandante⁷, por auto del 19 de agosto de 2011, el Tribunal decretó el embargo y secuestro de los dineros del Distrito Capital en diferentes cuentas bancarias y limitó la medida cautelar a la suma de \$927.227.151, conforme con la liquidación realizada en la misma providencia⁸. Contra la anterior decisión la demandada interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación⁹, el cual fue decidido mediante auto del 17 de noviembre de 2011 en el sentido de dejar sin efecto el auto recurrido y negar el embargo y secuestro solicitado por la actora¹⁰.

MANDAMIENTO DE PAGO

Mediante auto del 17 de noviembre de 2011, el *a quo* libró mandamiento de pago al Distrito Capital – Secretaría de Hacienda, para que en el término de cinco días contados a partir de la notificación de la providencia, *«pague a SALUD TOTAL EPS SA la suma de NOVECIENTOS VEINTISIETE MILLONES DOSCIENTOS VEINTISIETE MIL CIENTO CINCUENTA Y UN PESOS MCTE (\$927.227.151), (...)»*¹¹.

Para establecer la suma antes mencionada, el *a quo* tomó como referencia la liquidación efectuada por la actora y la practicada por la liquidadora de impuestos del Tribunal, para establecer que los intereses moratorios se causaron desde el 9 de enero de 2004 [fecha de vencimiento del término para

⁷ Fl. 133

⁸ Fls. 137 a 141

⁹ Fls. 143 y 144

¹⁰ Fls. 158 a 161

¹¹ Fls. 153 a 157



devolver] hasta el 9 de diciembre de 2009 [fecha de pago], para un total de \$1.038.987.151¹².

OPOSICIÓN

El Distrito Capital se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso excepciones contra el mandamiento de pago, así:

1. Pago total de la obligación

Hizo un recuento de las actuaciones surtidas por la demandante y por el Distrito y transcribió la parte motiva y la resolutive de la sentencia, en cuanto se refirieron al tema de los intereses. Indicó que de los actos expedidos por el Distrito, para dar cumplimiento al fallo junto con sus liquidaciones, se puede verificar el pago total de la obligación contenida en la sentencia del 16 de julio de 2009 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

Sostuvo que realizar una liquidación diferente a la que realizó la Administración, sería desconocer los principios que rigen la Hacienda Pública y la debida destinación de los recursos públicos, en consonancia con la moralidad administrativa.

¹² Contra el mandamiento de pago la demandada interpuso recurso de reposición (fls. 162 a 164), pero para proponer excepciones. El recurso fue decidido por auto del 8 de marzo de 2012 en el que se confirmó la decisión recurrida (fls. 186 a 189).

2. Inexistencia de título ejecutivo complejo

Expuso que la sentencia del 16 de julio de 2009 impone una condena en concreto al ordenar la devolución de una suma líquida de dinero, para este caso la suma de \$667.455.000; que, no obstante lo anterior, la sentencia también profirió una condena en abstracto o *in genere* al ordenar el pago de intereses moratorios, corrientes y legales, los cuales no fueron liquidados en la sentencia, pero se dieron los parámetros y bases para realizar dicha liquidación.

Por lo anterior, explicó que para integrar debidamente el título ejecutivo, la parte demandante debió promover incidente de liquidación de intereses de conformidad con los artículos 172 y 178 CCA, normativa que da cuenta del trámite que se debe seguir a fin de determinar la cuantía exacta de los intereses moratorios, corrientes y civiles a cargo de la demandada, pues así las partes pueden discutir en un trámite incidental la cuantía de la condena en abstracto y configurar la obligación clara, expresa y exigible. Agregó que al no haberse adelantado el trámite incidental no puede ser exigible el título, entonces, la liquidación presentada por la demandante resulta extemporánea a la luz del artículo 172 CCA.

SENTENCIA APELADA



El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección “A”, accedió a las súplicas de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

Estimó el *a quo* que en este caso el título ejecutivo lo constituye una sentencia; por tanto, frente a la excepción de inexistencia del título ejecutivo complejo, debía tenerse en cuenta lo previsto en el numeral 2 del artículo 509 CPC, que dispone que solo pueden proponerse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, la de nulidad de los numerales 7 y 9 del artículo 140 CPC y la pérdida de la cosa debida. Por lo anterior, concluyó que solo procedía el estudio de la excepción de pago.

Afirmó el Tribunal que en la sentencia del 16 de julio de 2009 se determinaron con claridad las diferentes clases de intereses con los respectivos periodos durante los cuales se causaron, razón por la cual a la Administración no le es dable establecer rangos distintos a los allí establecidos.

Precisó el *a quo* que, en relación con los intereses moratorios, la sentencia decidió que debían ser tasados conforme a los artículos 863 y 864 E.T. y 148 del Decreto 807 de 1993, según los cuales, los intereses moratorios se causan desde la fecha del vencimiento para devolver, que puede ser de 30 o 10 días, dependiendo de si se ha otorgado garantía, y hasta el momento en



que la Administración efectúe el giro del cheque, emisión del título o consignación.

Explicó que en este caso, como la solicitud de devolución se presentó el 30 de diciembre de 2003, la demandada tenía plazo para devolver las sumas solicitadas hasta el 15 de enero de 2004, entonces, es a partir del 16 de enero siguiente, el momento a partir del cual se debían reconocer intereses moratorios hasta la fecha de pago, esto es, el 7 de diciembre de 2009, como se ordenó en la sentencia del 16 de julio de 2009 proferida por el Consejo de Estado.

Por lo anterior, el Tribunal concluyó que se causaron intereses moratorios hasta el 7 de diciembre de 2009, fecha en que la demandada hizo el pago parcial, pues solo liquidó intereses moratorios desde el 16 de enero de 2004 hasta el 11 de junio de 2004 por la suma de \$68.788.000 y del 1º de septiembre hasta el 7 de diciembre de 2009 por valor de \$42.125.000, situación que se comprueba del memorando 2009IE-39514 del 7 de diciembre de 2009 y los reportes de pagos aplicados.

Resaltó el *a quo* que los intereses moratorios se deben calcular sin solución de continuidad desde el 16 de enero de 2004 hasta el 7 de diciembre de 2009, situación que difiere de lo consignado en la liquidación que se realizó en el mandamiento de pago, dado que allí se hizo el cálculo desde el 9 de enero de 2004 hasta el 9 de diciembre de 2009, razón por la cual, el Tribunal



efectuó nueva liquidación para declarar que la Administración debe pagar a la actora la suma de \$922.902.043 por concepto de intereses moratorios, en cumplimiento del fallo del Consejo de Estado.

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte ejecutada interpuso recurso de apelación, con fundamento en los siguientes argumentos.

Señaló que si bien el artículo 509 CPC establece cuáles son las excepciones que se pueden proponer contra un mandamiento de pago cuyo título es una sentencia, no puede desconocerse que, en este caso, el trámite propio para constituir el título ejecutivo complejo es violatorio del debido proceso y, por ende, de la Constitución, por lo que solicitó estudiar la excepción propuesta de indebida conformación el título y reiteró lo expuesto en el escrito de oposición al mandamiento de pago. Agregó que la obligación contenida en la sentencia no es actualmente exigible por haber ‘caducado’ el trámite previsto en el artículo 172 CCA.

Insistió en los fundamentos expuestos frente a la excepción de pago total de la obligación.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN



La **demandante** indicó que el Tribunal acertó al no aceptar la excepción de existencia de un título complejo por cuanto no está prevista en el artículo 509 CPC, además, que dicha excepción es un “invento malicioso” de la entidad demandada para sustraerse del pago total de la condena. Indicó que la sentencia del Consejo de Estado no emitió condenas en abstracto, pues por tratarse de devolución por pago de lo no debido, existe norma especial de liquidación que, en materia tributaria, comporta por mandato legal el reconocimiento de intereses, liquidación que en ninguno de los casos se tramita incidentalmente, porque corresponde a la demandada efectuar la liquidación de los intereses generados por la no devolución oportuna de las sumas indebidamente pagadas.

Explicó que si se tratara de liquidación incidental no se entiende cómo la Secretaría de Hacienda Distrital procedió a liquidar los intereses corrientes, los legales y parcialmente los moratorios, sin haberse adelantado dicho trámite.

Se opuso a la excepción de pago total porque a sabiendas de que el artículo 863 E.T. establece de manera expresa los términos para el pago de los intereses moratorios, la demandada no solo contravino la orden judicial expresa sino la ley, pues procedió a liquidar y pagar los intereses moratorios de forma contraria a la ley y a la sentencia.

Transcribió apartes del auto del 9 de diciembre de 2010, Exp. 17669, Actor: Inversiones Los Ángeles, en el que esta Sección negó al Distrito la aclaración



de una sentencia, por cuanto consideró que la forma en que deben ser liquidados los intereses en la devolución de sumas indebidamente pagadas no solo era clara en la providencia sino en lo dispuesto en el artículo 863 E.T.

Finalmente manifestó que la demandada ha hecho esfuerzos infructuosos para sustraerse del pago de la obligación, primero con la interposición de una tutela contra la sentencia del Consejo de Estado, la cual le fue rechazada por los jueces y, luego, con la presentación en este proceso de unas excepciones que contrarían la sentencia y la ley. Indicó que el Distrito debe acatar la orden judicial so pena de incurrir en el delito de fraude a resolución judicial.

La **parte demandada** reiteró, en síntesis, los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

El **Ministerio Público** solicitó revocar la sentencia y declarar probada la excepción de pago, por cuanto la liquidación de intereses moratorios realizada por la Administración comprende exactamente los periodos sobre los que no pagó intereses corrientes, es decir, entre el 16 de enero de 2004 y el 11 de junio de 2004 y del 1º de septiembre de 2009 al 7 de diciembre de 2009.

Frente a la excepción de título ejecutivo compuesto aducida por la parte demandada, sostuvo que en el presente caso el título ejecutivo no

corresponde a una condena, pues se trata de una sentencia declarativa de intereses corrientes y moratorios de acuerdo con lo previsto en los artículos 863 y 864 E.T., por tal razón, no se puede hablar de una condena en abstracto cuando lo ordenado es devolver una suma que está plenamente identificada, más los intereses cuyas pautas para su tasación también quedaron establecidas en la sentencia.

Señaló que los intereses moratorios no podían ser tasados en la sentencia declarativa, toda vez que al momento de ser proferida era imposible que el juez conociera en qué momento la Administración realizaría efectivamente el pago.

Por lo anterior, insistió en que las normas invocadas por el recurrente no son aplicables al caso, por lo que tampoco se configura la caducidad invocada, toda vez que el incidente al que se refiere el artículo 172 CCA, no es procedente porque no se trata de una condena en abstracto.

En cuanto a la excepción de pago, el Ministerio Público expuso que no hay duda de que los intereses se deben liquidar del 16 de enero de 2004 al 7 de diciembre de 2009, como lo señala la sentencia apelada, pero se observa que en ese lapso la Administración liquidó intereses corrientes, los cuales fueron aceptados por la demandante, como se señala en la demanda. Por lo anterior, le asiste razón a la demandada en no aceptar la liquidación realizada por el *a quo*, lo cual implica un reconocimiento simultáneo de



intereses corrientes y moratorios, situación a la que se refirió la Administración cuando resolvió el recurso de reposición contra las resoluciones que ordenaron el pago del capital y de los intereses.

El Procurador Delegado concluyó que la liquidación de intereses moratorios debe corresponder a los periodos que no hayan sido tenidos en cuenta para la liquidación de los intereses corrientes. Agregó que la sentencia del 16 de julio de 2009, en ningún momento ordenó reconocer simultáneamente intereses corrientes y moratorios.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala determinar si las excepciones propuestas por la parte demandada tienen vocación de prosperidad para enervar las pretensiones de la demanda.

En el recurso de apelación, la demandada insiste en las excepciones de: i) inexistencia de título ejecutivo complejo y ii) pago total de la obligación.

Inexistencia de título ejecutivo complejo

La parte recurrente sostiene que aunque esta excepción no está prevista en el artículo 509 CPC, su análisis resulta procedente por cuanto se trata del desconocimiento del debido proceso, toda vez que la demandante debió

adelantar el trámite previsto en el artículo 172 CCA¹³ para conformar el título ejecutivo complejo, por tratarse, en este caso, de una condena en abstracto.

Al respecto la Sala advierte que, como lo señaló el *a quo*, el artículo 509 CPC¹⁴ prevé lo siguiente:

ARTÍCULO 509. EXCEPCIONES QUE PUEDEN PROPONERSE. *En el proceso ejecutivo pueden proponerse las siguientes excepciones:*

1. Dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo, el demandado podrá proponer excepciones de mérito, expresando los hechos en que se funden. Al escrito deberá acompañarse los documentos relacionados con aquéllas y solicitarse las demás pruebas que se pretenda hacer valer.

*2. Cuando el título ejecutivo consista en una sentencia o un laudo de condena, o en otra providencia que conlleve ejecución, **sólo podrán alegarse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia; la de nulidad en los casos que contemplan los numerales 7 y 9 del artículo 140, y de la pérdida de la cosa debida. En este evento no podrán proponerse excepciones previas ni aún por la vía de reposición.***

(...) (Negritas fuera de texto)

¹³ **ARTÍCULO 172.** Las condenas al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios y otros semejantes, impuestas en auto o sentencia, cuando su cuantía no hubiere sido establecida en el proceso, se hará en forma genérica, señalando las bases con arreglo a las cuales se hará la liquidación incidental, en los términos previstos en los artículos 178 del Código Contencioso Administrativo y 137 del Código de Procedimiento Civil.

Cuando la condena se haga en abstracto, se liquidará por incidente que deberá promover el interesado, mediante escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de aquél o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior, según fuere el caso. Vencido dicho término caducará el derecho y el juez rechazará de plano la liquidación extemporánea. Dicho auto es susceptible del recurso de apelación.

¹⁴ En similar sentido lo prevé el artículo 442 CGP.



De acuerdo con la norma transcrita, cuando el título ejecutivo esté constituido por una sentencia, las únicas excepciones que pueden proponerse son las taxativamente previstas en el numeral segundo, dentro de la cuales, no se incluye la planteada por el ente demandado, razón suficiente para desestimarla.

Además, se observa, como lo alega la parte demandante, que la proposición de la excepción de inexistencia de título ejecutivo complejo, resulta contraria a la actuación adelantada por la Administración Distrital que procedió a dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia del 16 de julio de 2009, esto es, a liquidar los valores a devolver a favor de la demandante, con lo cual reconoció que la decisión era exigible, sin necesidad del trámite previsto en el artículo 172 CCA.

En todo caso, se advierte que esta Sección ha precisado que en los procesos ejecutivos cuyo título de recaudo es una sentencia, *«el título correspondiente se integra con la decisión o decisiones judiciales y con el acto administrativo de cumplimiento»*¹⁵. De acuerdo con lo anterior, en el *sub examine*, el título ejecutivo es complejo y está conformado por la sentencia proferida el 16 de julio de 2009, Exp. 16655, junto con las resoluciones 2009EE1232232 y DGC-001087 del 7 de diciembre de 2009, DGC-001097 del 9 de diciembre de 2009 y DGC-000618 del 9 de julio de 2010, actos expedidos por la

¹⁵ Auto del 27 de mayo de 1998. Sección Tercera del Consejo de Estado. Expediente 13864. M.P. Germán Rodríguez Villamizar. Citado en el Auto de 30 de mayo de 2013. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Expediente 18057. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, reiterado en el auto del 26 de febrero de 2014, Exp. 19250, Actor: Clínica del Country S.A., M.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

Secretaría de Hacienda Distrital para dar cumplimiento al fallo mencionado y que fueron aportados por la demandante para promover este proceso ejecutivo, razón por la cual el título está debidamente conformado.

Por lo anterior, no prospera la excepción planteada.

Pago total de la obligación

Para el análisis de esta excepción, que sí resulta procedente de acuerdo con lo previsto en el artículo 509-2 CPC, se observa que la sentencia del 16 de julio de 2009, dispuso en la parte resolutive, lo siguiente:

«F A L L A:

1. **REVÓCASE** la sentencia del 16 de mayo del 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta Subsección “A”.
2. En su lugar, **ANÚLANSE** las Resoluciones 155 de 31 de mayo del 2004 y EE-110619 de octubre 21 del 2004 expedidas por la Dirección de Impuestos Distritales de la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C.
3. A título de restablecimiento del derecho **ORDÉNASE** la devolución de la suma de SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL PESOS M/CTE. (\$667.455.000.00) a favor de la sociedad SALUD TOTAL S.A. E.P.S. por el pago de lo no debido en las declaraciones del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros correspondientes a los 6 bimestres de los años gravables 1996 a 2002 y 1° al 4° del 2003, previas las compensaciones a que haya lugar y junto con los intereses corrientes y moratorios de acuerdo con lo previsto en los artículos 863 y 864 del E.T., y los intereses civiles según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia». (Subrayas fuera de texto)

De las pruebas aportadas al proceso se advierte que, para dar cumplimiento al fallo de esta Sección, la Administración Distrital expidió los siguientes actos administrativos:

- Resolución 2009EE1232232 del 7 de diciembre de 2009 que ordenó la devolución de la suma de \$667.454.939¹⁶, que corresponde al valor indebidamente pagado por la actora y que no se discute en este proceso.
- Resolución DGC-001087 del 7 de diciembre de 2009, en la que la Administración ordenó pagar a la actora la suma de **\$1.067.645.000**, por concepto de los intereses ordenados en el proceso 16655¹⁷, los cuales se discriminan así:

Concepto	Valor
Actualización entre la fecha de pago y la solicitud de devolución.	\$130.024.000 ¹⁸
Intereses corrientes	\$826.708.000 ¹⁹
Intereses moratorios	\$110.913.000²⁰

De acuerdo con el Memorando 2009IE39514 del 7 de diciembre de 2009²¹, los **intereses moratorios**, que son los que interesan en este proceso, se liquidaron en dos periodos así²²:

¹⁶ Fls. 72 a 76

¹⁷ Fls. 77 a 79

¹⁸ Fl. 208

¹⁹ Fl. 220 vto.

²⁰ Fls. 211 y 220

²¹ Fls. 206 a 207

²² Lo anterior, por cuanto la Administración Distrital al resolver el recurso de reposición interpuesto por la demandante, explicó que: «El reconocimiento y liquidación de estos intereses moratorios se soportan precisamente en que la administración incurrió en mora en la adopción de la decisión final que atendió la solicitud de

Periodo	Valor
16-01-04 al 11-06-04 [Desde el día siguiente del vencimiento del término para devolver hasta la fecha en que la Administración dio respuesta a la solicitud de devolución]	\$68.788.000
01-09-09 al 07-12-09 [Desde la fecha de ejecutoria de la sentencia hasta la fecha del pago]	\$42.125.000

- Resolución DGC-001097 del 9 de diciembre de 2009 en la que la Administración Distrital, con base en el memorando 2009IE39541 del 9 de diciembre de 2009²³, ajusta el valor inicialmente liquidado por concepto de intereses [\$1.067.645.000], a la suma total de **\$1.068.492.000**, lo cual generó una diferencia de \$847.000²⁴, que se ordenaron pagar mediante esta resolución.

Pues bien, la demandante alega que la ejecutada no ha pagado la totalidad de la suma ordenada en la sentencia por concepto de intereses moratorios, toda vez que, de acuerdo con la sentencia el 16 de julio de 2009 proferida por esta Sala, el valor debió calcularse de manera continua desde el 16 de enero de 2004 [vencimiento del término para devolver] hasta el 7 de diciembre de

devolución, superó los diez (10) días con que contaba legalmente para ello atendiendo a que la solicitud de devolución se presentó con garantía, por lo que al haber sido radicada el 30 de diciembre de 2003 los diez días hábiles para su resolución vencieron el 15 de enero de 2004, encontrándose en mora ya la Administración a partir del día siguiente, esto es del 16 de enero de 2004. El rechazo de la solicitud se adoptó mediante la Resolución 155 del 31 de mayo de 2004, notificada el día 11 de junio de 2004, fecha hasta la cual se configuró la mora en la decisión de la administración (...)». (fl. 90).

²³ Este memorando no obra en el expediente, en esas condiciones, no se puede determinar en cuál o cuáles conceptos se hizo el ajuste que generó la diferencia, sin embargo, frente a este la demandante no discute el valor pagado por concepto de intereses moratorios, pues reconoce que la Administración ya le pagó \$110.913.000

²⁴ Fls. 80 a 83

2009 [fecha de pago], para lo cual debe descontarse la suma de \$110.913.000, que ya fue pagada por el Distrito.

Por su parte, el Distrito excepciona que pagó totalmente la obligación por cuanto liquidó los intereses de acuerdo con lo ordenado en la sentencia del 16 de julio de 2009, que aplicó lo previsto en los artículos 863 y 864 E.T. y que los intereses moratorios fueron calculados y pagados por los periodos en los que la Administración incurrió en mora, esto es, al momento de resolver la solicitud de devolución y por el lapso que transcurrió entre la ejecutoria de la sentencia y la fecha en que se hizo el pago de la suma ordenada.

De acuerdo con lo anterior, la diferencia entre las partes por la forma en que se liquidaron los **intereses moratorios**, se puede concretar en lo siguiente:

DEMANDANTE ²⁵	DISTRITO CAPITAL	
Desde : 16 de enero de 2004 [vencimiento del término para devolver]	Desde	16 de enero de 2004 [vencimiento del término para devolver]
	Hasta	11 de junio de 2004 [fecha en que la Administración dio respuesta a la solicitud de devolución]
	Desde	1º septiembre de 2009 [día siguiente a la ejecutoria de la sentencia]
	Hasta	7 de diciembre de 2009 [fecha del pago]
VALOR PENDIENTE DE PAGO: \$922.902.043	VALOR PAGADO: \$110.913.000	
DIFERENCIA: Entre el 12 de junio de 2004 hasta el 6 de diciembre de 2009		

Debe precisarse que no es objeto de discusión que en el lapso comprendido entre el **12 de junio de 2004** [día siguiente a la notificación del acto que negó la

²⁵ Se toman las fechas y valores establecidos en la sentencia que modificaron los inicialmente indicados en el mandamiento de pago, toda vez que la actora no discutió lo decidido por el Tribunal.

devolución] y el **31 de agosto de 2009** [fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia], la Administración liquidó y pagó los **intereses corrientes** del artículo 863 E.T.²⁶

Pues bien, en la parte motiva y en relación con la liquidación de intereses, la sentencia del 16 de julio de 2009, indicó lo siguiente:

«Sobre este punto la Sala advierte que tal solicitud resulta procedente por cuanto el artículo 154 del Decreto 807 prevé la causación de los intereses corrientes y moratorios en los trámites de devolución y para su regulación remite a lo dispuesto en los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario Nacional, que establecen que los corrientes se causan desde la fecha de notificación del requerimiento especial o del acto que niegue la devolución hasta el acto o providencia que confirme total o parcialmente el saldo a favor y los intereses moratorios, se causan a partir del vencimiento del término para devolver y hasta la fecha del giro del cheque, emisión del título o consignación.

*En el caso se advierte que el acto que negó la devolución fue notificado a la actora el **11 de junio del 2004** (fl. 19 c.a.), momento desde el cual se causan los intereses corrientes, hasta la fecha de ejecutoria de la presente providencia. Y frente a los intereses moratorios se observa que la regla general prevista en el artículo 148 del Decreto 807 de 1993 establece que la administración tributaria debe devolver, previas las compensaciones a que haya lugar, los saldos a favor originados en los impuestos que administra, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma.*

No obstante lo anterior se advierte que la demandante con la solicitud inicial de devolución aportó la póliza de garantía (fl. 73 a 76 c.a.) de conformidad con el artículo 152 del Decreto 807 de 1993 que establece:

²⁶ Las partes no discuten sobre la liquidación de los intereses moratorios entre la fecha del vencimiento para decidir y la decisión de negar la solicitud, en todo caso, de conformidad con el art. 864 E.T. los intereses moratorios y corrientes se liquidan con la misma tasa.

Art. 152. Cuando el contribuyente presente con la solicitud de devolución una garantía a favor del distrito, otorgada por entidades bancarias o de compañías de seguros por valor equivalente al monto objeto de devolución, la Administración Distrital de Impuestos, dentro de los diez (10) días siguientes deberá hacer entrega del cheque, título o giro.
(...)

*De acuerdo con lo anterior en el sub lite la Administración debía devolver el pago de lo no debido a la actora dentro de los 10 días siguientes a la solicitud presentada el **30 de diciembre del 2003**, momento a partir del cual empiezan a causarse los intereses moratorios, hasta la fecha del giro del cheque, emisión del título o consignación». (Subrayas fuera de texto)*

De la lectura integral de la parte motiva, se advierte que la sentencia precisó que: i) en el trámite de devolución en la normativa distrital son aplicables los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario Nacional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 154 del Decreto 807 de 1993 y ii) teniendo en cuenta que el artículo 863 E.T. establece la forma en que deben ser liquidados los intereses, se aplicó al caso concreto y, para los intereses moratorios, se concordó con lo dispuesto en los artículos 148 y 152 del Decreto 807 de 1993, normas que son aplicables en el trámite de la devolución en sede administrativa.

En esas condiciones, la Sala advierte que las premisas a las que hizo referencia la sentencia del 16 de julio de 2009, no son más que la aplicación literal de lo dispuesto en la normativa que regula la liquidación de intereses en la devolución de sumas, como las que fueron objeto de discusión en el proceso ordinario.

En ese contexto, debe concluirse que para la liquidación de los intereses y, concretamente los moratorios, la sentencia acudió a la fórmula contemplada en el estatuto tributario nacional, aspecto que la actora reconoce en su escrito de demanda, y así lo reiteró la Sala en el numeral 2º de la parte resolutive al ordenar la devolución de la suma discutida *«junto con los intereses corrientes y moratorios de acuerdo con lo previsto en los artículos 863 y 864 del E.T., (...)»*.

Por consiguiente, si la decisión de la Sala se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 863 E.T., no puede sostenerse que haya ordenado el reconocimiento simultáneo o concurrente de intereses, como lo pretende la actora²⁷, pues la citada disposición no admite tal interpretación, lo cual ha sido precisado por la Sala así:

«En ese mismo orden de ideas, no hay lugar a reconocer intereses moratorios derivados del pago de lo no debido a partir del momento en que se negó la devolución, y mucho menos de manera concurrente con los intereses legales del C.C. o corrientes del E.T., pues los intereses moratorios tienen un carácter eminentemente punitivo y resarcitorio, representan la indemnización de perjuicios por la mora, mora en la que no ha incurrido la entidad demandada pues, como se precisó, la obligación de devolución se tornará exigible sólo con la ejecutoria de la sentencia»²⁸. (Negritas fuera de texto).

²⁷ Según lo reclamado por la demandante en este proceso, se reconocerían de manera concurrente intereses corrientes y moratorios en el lapso comprendido entre el día siguiente al que se notificó el acto que negó la solicitud de devolución. [12 de junio de 2004] y la fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia [31 de agosto de 2009], período en el que la aplicación del artículo 863 E.T. indica que deben pagarse únicamente intereses corrientes, como en efecto los liquidó la Administración al dar cumplimiento a la sentencia.

²⁸ Sentencia del 13 de junio del 2013, Exp. 17973, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, criterio reiterado en las sentencias del 13 de noviembre de 2014, Exp. 19423, M.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, del 12 de diciembre de 2014, Exp. 19292, M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y del 30 de julio de 2015, Exp. 19441, M.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, entre otras.



En esas condiciones es claro que el tenor literal del artículo 863 E.T. distingue dos tipos de intereses que remuneran dos situaciones distintas y, por ende, excluyentes, pues mientras los intereses corrientes se reconocen por el lapso que dura la discusión sobre la procedibilidad de la devolución reclamada, los de mora se causan cuando la Administración no realiza el pago una vez la devolución se ha hecho exigible.

Ahora bien, cuando la sentencia hizo referencia en la parte motiva a que los intereses moratorios se causan desde el vencimiento del término para devolver, hasta la fecha del pago, se insiste, corresponde al tenor literal de lo dispuesto en el artículo 863 E.T. Y la referencia a los artículos 148 y 152 del Decreto 807 de 1993 se hizo en la medida en que eran aplicables en el supuesto de que la Administración hubiera decidido devolver las sumas solicitadas por la actora en sede administrativa, como lo precisó la Sala en la sentencia antes citada.

Sin embargo, en la parte resolutive de la sentencia, de manera clara y precisa, se indicó que los intereses debían liquidarse con fundamento en lo dispuesto en los artículos 863 y 864 E.T., pues debe tenerse en cuenta que la discusión sobre la devolución tuvo que trasladarse ante la jurisdicción y fue la providencia la que determinó que si era procedente dicha devolución; entonces, la aplicación del artículo 863 E.T. para liquidar los intereses moratorios debía hacerse teniendo en cuenta la decisión de la Sala que es la que finalmente delimita la fecha desde la cual se hizo exigible la obligación.

Así pues, la Sala advierte que la demandada dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia, al liquidar y pagar los intereses moratorios conforme lo establecen los artículos 863 y 864 E.T.; por tanto, procede declarar probada la excepción de pago total de la obligación y ordenar la terminación del proceso ejecutivo.

Finalmente, la Sala condenará en costas a la parte ejecutante, por haber prosperado la excepción de pago propuesta por la demandada, de acuerdo con lo establecido en el literal d) del artículo 510 CPC²⁹.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

- 1. REVÓCASE** la sentencia del 13 de septiembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”. En su lugar,

²⁹ **ARTÍCULO 510. (Mod. Art. 51 L. 794/03) Trámite de las excepciones.** De las excepciones previas y de mérito se dará traslado simultáneo al ejecutante por diez días para que se pronuncie sobre ellas, adjunte y pida las pruebas que pretenda hacer valer. Surtido el traslado se tramitarán simultáneamente todas las excepciones así: 1. Excepciones previas. (...) 2. Excepciones de mérito. (...) d) **La sentencia de excepciones totalmente favorable al demandado pone fin al proceso; en ella se ordenará el desembargo de los bienes perseguidos y se condenará al ejecutante a pagar las costas y los perjuicios que aquél haya sufrido con ocasión de las medidas cautelares y del proceso. La liquidación de los perjuicios se hará como dispone el inciso final del artículo 307; (...)**



2. **RECHÁZASE** por improcedente la excepción de «*inexistencia del título ejecutivo complejo*», por las razones antes expuestas.
3. **DECLÁRASE** probada la excepción de pago total de la obligación, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.
4. En consecuencia, **ORDÉNASE** la terminación del proceso ejecutivo promovido por SALUD TOTAL S.A. E.P.S. con fundamento en la sentencia del 16 de julio de 2009, Exp. 16655, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.
5. **CONDÉNASE** en costas a la parte ejecutante, de acuerdo con lo establecido en el literal b) del artículo 510 CPC. La tasación será adelantada ante la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conforme a lo dispuesto en el inciso final del artículo 307 CPC.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.



MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

