

## **ACTOS DE EJECUCION - Definición**

Los actos demandados no son administrativos definitivos, (...) su naturaleza corresponde a la de actos de cumplimiento o ejecución en tanto no definen una situación jurídica diferente a la que ya fuera resuelta con efectos de cosa juzgada en la conciliación judicial suscrita entre las partes para finiquitar una controversia contractual. (...) cabe advertir que, por regla general, según reiterada jurisprudencia de esta Corporación, los actos de ejecución que se dicten para el cumplimiento de una sentencia judicial o de una conciliación judicial debidamente aprobada, como sucede en este caso, no son actos administrativos definitivos, lo que excluye cualquier análisis o pronunciamiento de fondo en torno a éstos, salvo que la administración, al dar cumplimiento al fallo o al acuerdo conciliatorio, adopte decisiones que constituyan realmente actos administrativos en cuanto a su contenido, en desconocimiento de los mismos.

**NOTA DE RELATORIA:** Al respecto se pueden consultar las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de marzo de 1998, Exp: C-381 y C-387; Consejo de Estado, Sección Tercera: sentencia de 22 de julio de 2009, Exp. 17.367; sentencia de 9 de agosto de 1991, Exp. 5934, auto de 7 de marzo de 2002, Exp. 25000-23-26-000-1999-2525-01(18051).

**ACTOS DE EJECUCION - Jurisdicción / JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - No es competente para conocer de los actos de ejecución de sentencias o conciliaciones / ACCIONES CONTENCIOSAS - No proceden contra actos de ejecución / ACTOS DE EJECUCION - No proceden las acciones contenciosas contra actos de ejecución**

Respecto del acto de liquidación de una sentencia o de una conciliación judicial no proceden las acciones contenciosas ante esta Jurisdicción, dado que no se trata de actos administrativos definitivos, o sea, mediante los cuales se finalice una actuación administrativa o se impida su continuación, sino que son meros actos de cumplimiento o ejecución, excepto que en ellos se establezcan puntos nuevos que creen o modifiquen situaciones jurídicas. Dicho de otro modo, “[t]odo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución. No obstante, si la administración al proferir el acto de ejecución se aparta del alcance del fallo, agregándole o suprimiéndole algo, resulta incuestionable que en el nuevo temperamento no puede predicarse que el acto sea de simple ejecución, pues nace un nuevo acto administrativo, y por lo mismo, controvertible judicialmente”.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el particular ver sentencia de 9 de agosto de 1991, Exp. 5934 y auto de 5 de abril de 2001, Exp. 17872.

**ACCION EJECUTIVA - Procedencia de la acción ejecutiva para el cumplimiento de actos de liquidación / EJECUTIVO - Procedencia de proceso ejecutivo sobre actos de liquidación / ACTOS DE LIQUIDACION - Procedencia de la acción ejecutiva / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE ACTOS DE EJECUCION - Improcedencia / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Improcedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se demandan actos de ejecución para el cumplimiento de una sentencia judicial o de una conciliación judicial / IMPROCEDENCIA DE LA ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE ACTOS DE EJECUCION - Excepción / CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA JUDICIAL - Acción / CUMPLIMIENTO DE CONCILIACION JUDICIAL - Acción**

Los actos de liquidación no son obstáculo para impetrar la acción ejecutiva con el fin de obtener el recaudo forzado de la obligación al tenor de la sentencia o de la conciliación, las cuales constituyen títulos que prestan mérito ejecutivo, de manera que será en ese proceso en donde se podrán ventilar por los medios de impugnación (recursos) y de defensa (excepciones) aspectos relacionados con la liquidación del crédito de acuerdo con su contenido y lo previsto en la ley. En consecuencia, si el demandante no estuvo de acuerdo con la liquidación realizada por la entidad demandada en los actos cuestionados, debió interponer la acción ejecutiva, con base en el título de recaudo (conciliación judicial), pero no venir en demanda en ejercicio de acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los mismos, la cual no resulta idónea para estudiar sus discrepancias e inconformidades respecto de la tasa de los intereses moratorios. (...) Ahora bien, siguiendo la jurisprudencia de la Corporación el único motivo por el cual podría ser demandado el acto de ejecución que liquida la conciliación, (...) mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consiste en que hubiese desconocido el acuerdo conciliatorio que dio origen al mismo, bien porque le adicionó o eliminó algún aspecto, caso en el cual se podría predicar que se trata de un acto administrativo. (...) En conclusión, es evidente para la Sala que los actos atacados son de ejecución, toda vez que fueron expedidos en cumplimiento del acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes, de manera que la demanda incurre en ineptitud sustantiva, por cuanto los actos de ejecución no constituyen actos administrativos definitivos y, por lo mismo, no son pasibles de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho (artículos 84 y 85 del C.C.A.).

**PRIMERA COPIA - Deber de la entidad de devolver la primera copia al interesado insatisfecho con su pago / PAGO - Interesado puede acudir a la vía judicial a reclamar por pago insatisfecho. Devolución de primera copia / PRIMERA COPIA - Requisito para acudir a la vía judicial ejecutiva / VIA JUDICIAL - Devolución de primera copia. Requisito**

La primera copia con mérito ejecutivo de la providencia judicial en la que se aprobó la conciliación (...) es claro que las entidades públicas están en la obligación de devolverla al interesado insatisfecho con el pago de una condena o conciliación que lo solicite, previo el desglose correspondiente y con la constancia en el respectivo título del monto o cuantía de lo pagado, de manera que pueda acudir a la vía judicial ejecutiva si lo estima pertinente.

**ACTOS DE EJECUCION - Títulos ejecutivos / TITULO EJECUTIVO - Actos de ejecución de cumplimiento de condenas o conciliaciones / ACCION EJECUTIVA - Acción para el cumplimiento de fallo o conciliación**

“Si la administración no se aviene a cumplir voluntariamente la sentencia, o no la cumple debidamente y en ella se imponen obligaciones distintas al pago de una suma líquida de dinero, quien ganó el pleito no debe promover un nuevo recurso contencioso administrativo contra el acto de la administración que contraviene la sentencia o le da un indebido incumplimiento, pues la ley indica el camino a seguir en tal evento, cual es el procedimiento señalado en el capítulo I del Título X del c.j. De no ser ello así, resultaría prácticamente indefinida la resolución de las cuestiones sometidas al conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, ya que por otros nuevos y sucesivos recursos quedaría enervado el carácter de firmeza y obligatoriedad de las sentencias proferidas en esta jurisdicción”. (...) “No obstante, para la Sala es claro que esos actos fueron expedidos en cumplimiento del acuerdo conciliatorio, esto es, que tienen el

carácter de actos de ejecución o cumplimiento y no de actos administrativos definitivos, que contengan disposiciones nuevas que puedan ser controvertidas a través del contencioso subjetivo, sujeto al término previsto en el artículo 136 del C.C.A. En efecto, la controversia sobre el monto de los intereses es propia de la ejecución misma y no constituye una nueva manifestación de voluntad de la administración que amerite un proceso de conocimiento como el planteado por los actores. “Cuestión distinta, como ya se anotó, sería la que la administración hubiese dispuesto sobre asuntos sustanciales diferentes, que afectarían la naturaleza misma de la obligación, evento en el cual sí sería viable ese nuevo proceso. “En ese orden de ideas, no puede dársele a los actos cuestionados un tratamiento independiente y separado de la causa real que las motivó, pues es incuestionable que versan sobre el mismo objeto -cuantía de los intereses moratorios, se fundan en la misma causa -incumplimiento de la administración- y la identidad de las partes es la misma. Por consiguiente, si se trata de actos de ejecución del acuerdo conciliatorio, es evidente que su conocimiento corresponde al juez que lo aprobó... (sic)”.

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con este tema, se puede consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 31 de marzo de 1998, Exp. C-381 y auto de C-392 de 1998.

**ACTO DE EJECUCION - Predicable a los actos de conciliación / ACTOS DE EJECUCION DE SENTENCIAS Y ACUERDOS DE CONCILIACION JUDICIAL - Noción / ACTOS DE EJECUCION DE SENTENCIAS Y ACUERDOS DE CONCILIACION JUDICIAL - No dan apertura nuevamente a la vía jurisdiccional sobre un asunto ya definido / ACTOS DE EJECUCION - Sentencias y conciliación. No dan apertura nuevamente a la vía jurisdiccional sobre un asunto ya definido**

[El] interesado insatisfecho con el pago de una condena o conciliación (...) pueda acudir a la vía judicial ejecutiva si lo estima pertinente. Aún más, esta solución jurisprudencial no ha sido extraña a la doctrina, la cual también ha considerado que el acto de ejecución de las sentencias -predicable también al de la conciliación- no puede dar apertura nuevamente a la vía jurisdiccional sobre un asunto ya definido, sino que debe exigirse el cumplimiento del fallo a través de la acción ejecutiva.

**INTERESES - Intereses moratorios / INTERESES - Intereses moratorios. Reconocimiento y limitaciones legales / INTERESES MORATORIOS - Reconocimiento y limitaciones legales. Reiteración jurisprudencial**

Sobre la liquidación de los intereses en aplicación del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo y las limitaciones legales a las que están sometidos los intereses moratorios, es pertinente reiterar la siguiente directriz jurisprudencial adoptada en un proceso promovido en un asunto similar: “En el sub judice se tiene, que el acto administrativo censurado con la demanda no modificó en nada lo acordado en la diligencia de conciliación, toda vez que, en ella se convino que los intereses moratorios se liquidarán de conformidad con lo preceptuado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, el cual, en parte y en modo alguno autoriza el cobro de intereses moratorios que superen el interés de usura señalado en el artículo 235 del Código Penal; por manera que, la liquidación contenida en la Resolución número 008107 del 19 de diciembre de 1996 expedida por el Director del Instituto Nacional de Vías, simplemente se ajusta a la norma contenida en la primera de las disposiciones mencionadas, que, como ya lo ha precisado esta Sala: ‘dentro de un sistema jurídico no pueden razonablemente

coexistir disposiciones que, como sucede con las tasas de interés, de una parte se consideren, por ser excesivamente onerosas, como constitutivas del delito de usura; y de otra, se acepte como legales o lícitas para efectos diferentes, como serían el doble de los comerciales.’ 3.- Por tal razón, estima la Sala que cuando los intereses establecidos en el parágrafo (sic) quinto del artículo 177 del C.C.A. (sic), sobrepasen el límite de la usura previsto en el artículo 235 del Código Penal, la suma que arroje la liquidación debe ser reducida a dicho límite. No tendría sentido que lo que es punible en el campo del derecho penal, pudiera aplicarse sin restricciones en el campo civil, comercial o administrativo’. En tal virtud, dado el carácter de ejecución que comporta el acto cuya nulidad se depreca con la demanda, resulta claro que éste no es pasible de control por vía jurisdiccional, tal como lo determinó el a quo en la providencia recurrida”.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 177 – INCISO 5 / CODIGO DE COMERCIO - ARTICULO 884 / CODIGO PENAL COLOMBIANO - ARTICULO 235

**NOTA DE RELATORIA:** Con relación al reconocimiento de los intereses moratorios previstos en el inciso 5º del artículo 177 del C.C.A., cuando éstos sobrepasan el límite de usura permitido por el artículo 235 del Código Penal, consultar la sentencia del 27 de enero de 2000, Exp. 163. Además, se puede consultar, auto de 27 de enero de 2000, Exp. 16377, que reiteró el criterio presentado sobre el particular en auto de 18 de abril de 1997, Exp. 12893.

#### **CONCILIACION JUDICIAL - Acto de aprobación. Medio de prueba**

Cabe observar que la prueba de la obligación de origen judicial, esto es, la conciliación judicial que dio lugar a los actos administrativos demandados se hubiese traído al proceso, pues, por un lado, el demandante no aportó la copia hábil de la conciliación celebrada entre ellas y la providencia judicial aprobatoria de la misma y, por otro lado, la entidad demandada tampoco lo hizo, pues ambas manifestaron no contar con dichos documentos. En efecto, el tribunal *a quo* a instancia del demandado decretó, en auto de 1 de julio de 1998, la prueba de los antecedentes administrativos relacionados con la demanda, y en particular el acuerdo firmado por las partes, la conciliación celebrada entre ellas y la providencia aprobatoria de la misma, ordenando mediante oficio n°. 000740 de 5 de abril de 1999 al INVÍAS allegarlos (fl. 94 cd. ppal.), pero según informó el Jefe de la Oficina Jurídica de esa entidad en oficio OJ-015293 de 9 de julio de 1999, la documentación relacionada con la conciliación debía obtenerse en el mismo tribunal, “toda vez que de la citada diligencia sólo se adquirió copia informal” (fl. 143 cd. ppal.).

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION B**

**Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio**

Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil doce (2012)

**Radicación numero: 15001-23-31-000-1997-17648-01(20689)**

**Actor: INDUSTRIAL MEZCLAS ASFALTICAS LTDA.-INDUMEZCLAS- LTDA.**

**Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS -INVÍAS-**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en el proceso de la referencia, contra la sentencia de 25 de enero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sección Tercera, Sala de Descongestión, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

La sentencia apelada será modificada por los motivos que se expondrán en la parte considerativa.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Las pretensiones**

El presente proceso se originó con la demanda presentada el 17 de mayo de 1997, por la sociedad Industrial de Mezclas Asfálticas Ltda.- en adelante también Indumezclas Ltda.- en contra del Instituto Nacional de Vías -en adelante también INVÍAS-, quien, a través de apoderado judicial, solicitó las siguientes declaraciones y condenas:

“A). Anular parcialmente los actos administrativos proferidos por el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS** y contenidos en las resoluciones 008102 de fecha 19 de diciembre de 1996, por medio del cual se ordenó *‘el pago de una obligación de origen judicial’* y, en cuanto a intereses moratorios se refiere, ordenó limitarlos a la tasa establecida para el (sic) intereses de usura de conformidad con el artículo 235 del Código Penal y la número 000630 de fecha 12 de febrero de 1997 que la confirmó en todas sus partes; resoluciones que se encuentran debidamente notificadas y ejecutoriadas, con lo cual se agotó la vía gubernativa.

B). Ordenar que, como consecuencia de la anulación parcial de los actos administrativos atrás citados, se restablezca plenamente el derecho violado a la sociedad **INDUSTRIAL DE MEZCLAS ASFALTICAS LTDA.-INDUMEZCLAS LTDA.** (en adelante para abreviar se denominará simplemente EL CONTRATISTA), consistente en que se ordene que, en cuanto a los intereses moratorios se refiere del crédito a favor de la sociedad que represento, se liquide a una tasa igual al doble de la bancaria corriente; sin la limitación establecida por el artículo 235 del Código Penal, que estuvo vigente para los distintos períodos de causación de los intereses moratorios; tasas que deberán aplicarse al día del pago total del crédito y de sus intereses, corrientes y moratorios.

Para el evento de que a la fecha de la sentencia que ponga fin a éste juicio, el INVÍAS ya hubiere pagado el crédito de conformidad con las resoluciones, cuya nulidad parcial ahora se solicita se decrete, solicito a ese Despacho, a título de restablecimiento del derecho, que se ordene adicionalmente

reliquidar el crédito, teniendo en cuenta la imputación del pago de lo que hubiere recibido el demandante, en la forma establecida en el artículo 1653 del Código Civil.”

## **2. Los hechos**

En la demanda el actor expone los hechos que se compendian a continuación:

2.1. Entre el Fondo Vial Nacional, luego Instituto Nacional de Vías - INVÍAS y la sociedad Industrial de Mezclas Asfálticas Ltda. se suscribió el contrato de Obra Pública n.º 175 de 1987 y sus adicionales.

2.2. En desarrollo de la ejecución del contrato, el contratista presentó mensualmente para su pago las cuentas por concepto de obra ejecutada, las cuales fueron pagadas en forma tardía, lo que llevó a demandar a la entidad contratante ante el Tribunal Administrativo de Boyacá para que se le reconociera y pagara los intereses causados por la mora en que incurrió la entidad contratante.

2.3. Encontrándose en trámite el proceso, las partes llegaron a un acuerdo por virtud del cual conciliaron sus diferencias en la suma total de \$136.366.888,05, el cual fue sometido a consideración del Tribunal Administrativo de Boyacá, que en providencia de 31 de agosto de 1994, la cual presta mérito ejecutivo, aprobó la conciliación lograda.

2.4. En el acuerdo previo a la diligencia de conciliación y en ésta, las partes convinieron que para el pago de intereses corrientes y moratorios, “...se aplicaría el inciso 5º del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil (sic), que establece que las cantidades líquidas reconocidas en sentencias, como en el caso que ocupa ésta (sic) demanda, devengarán intereses comerciales durante los seis meses siguientes a su ejecutoria y moratorios de ahí en adelante...”, es decir, los establecidos en el artículo 884 del Código de Comercio, según el cual los moratorios equivalen al doble del interés bancario corriente, como así lo ha dispuesto la Sección Tercera, entre otras providencia, en auto de 3 de febrero de 1997 (Exp. 12.680).

2.5. Dado que el INVÍAS no cancelaba el capital ni sus intereses, comerciales y corrientes de la referida conciliación, el contratista lo demandó en proceso ejecutivo, pues ya habían transcurrido más de los 18 meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia que aprobó la conciliación.

2.6. Estando en trámite el proceso ejecutivo, la jefe de la Oficina Jurídica del INVÍAS exigió que se retirara la demanda para poder hacer el pago directo, en atención a que requería la primera copia con mérito ejecutivo de la providencia judicial.

2.7. El contratista en razón a la necesidad de recibir su dinero, retiró el expediente por cuanto aún el mandamiento de pago no se había notificado al INVÍAS, pero no hizo desistimiento de ninguna naturaleza.

2.8. El 19 diciembre de 1996, el INVÍAS dictó la Resolución 008102, por medio de la cual se ordenó “el pago de una obligación de origen judicial”, que no fue otra que la contenida en la providencia emitida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en la que se aprobó la conciliación a favor de la demandante. En ella se dispuso que la tasa de los intereses moratorios que se liquidaran de la obligación de origen judicial, quedarán limitados al interés de usura a que se refiere el

artículo 235 del Código Penal, de acuerdo con la Circular OJ de 3 de octubre de 1994 de la Superintendencia Bancaria.

2.9. La sociedad Industrial de Mezclas Asfálticas Ltda. interpuso recurso de reposición contra la mencionada resolución, únicamente contra la parte que ordenaba limitar al interés de usura, por cuanto consideró que esa limitación “...no tiene porque aplicarse para el caso concreto de liquidación de intereses que se generen en providencias judiciales ejecutoriadas de conformidad con el inciso 5, del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 884 del Código de Comercio...”, el cual se sustentó en la jurisprudencia que señala que en materia de intereses moratorios se aplica el doble del interés bancario corriente (sentencias de 28 de marzo de 1996, exp. 11.731 y de 13 febrero de 1997, exp. 12.680).

2.10. El INVÍAS confirmó mediante Resolución 000630 de 12 de febrero de 1997 la resolución 008102 de 19 de diciembre de 1996, con el argumento de que los intereses moratorios están limitados por el interés de usura, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y la circular mencionada de la Superintendencia Bancaria, frente a lo cual el contratista, en diligencia de notificación, advirtió que ejercería acciones legales contra las mismas y que la imputación del pago se hiciera primero a intereses, conforme al artículo 1653 del Código Civil.

2.11. Con ocasión del fallo proferido el 13 de febrero de 1997 (exp. 12.680) que dispuso que los intereses moratorios equivalen al doble del interés bancario corriente, el contratista solicitó dar cumplimiento al mismo, pero el INVÍAS en Oficio OJ-085608 de 8 de abril del mismo año de 1997 “ordenó desconocerlo” en tanto no podía pasar por alto la Resolución n.º 4405 de 2 de agosto 1995 de dicha entidad que regulaba ese aspecto y la ley penal que tipifica el delito de usura.

### **3. Normas violadas y concepto de la violación**

Invocó el actor como infringidos los siguientes preceptos: (i) Constitución Política: arts. 2 y 3; (ii) Código Contencioso Administrativo: art. 177 inciso quinto; (iii) Código Civil: arts. 27, 30, 32 y 2231; (iv) Código de Comercio: art. 884; (v) Ley 23 de 1991: art. 60; y Decreto 173 de 1993: art. 12.

Los artículos 2 y 3 de la Constitución Política se conculcan en la medida en que establecen que los poderes públicos se ejecutan en los términos que la misma señala, lo que significa de acuerdo con pronunciamientos de esta Corporación que los poderes públicos están obligados a actuar dentro de los límites, de manera que cuando desbordan derechos particulares, ha de producir consecuencias que se traduzcan en el restablecimiento del derecho violado.

El inciso 5 del artículo 177 del C.C.A. en cuanto establece que las cantidades líquidas reconocidas en las sentencias, devengaran intereses comerciales y moratorios, de donde se deduce que estos últimos hacen referencia a los señalados en el artículo 884 del C. de Co., es decir, el doble del interés bancario comercial certificado por la Superintendencia Bancaria.

Los artículos 27, 30 y 32 del C.C. pues en el presente caso no hay lugar a una interpretación extensiva del artículo 235 del Código Penal.

El artículo 2231 del C.C. que regula el interés convencional, esto es, aquellos que se acuerdan en un negocio determinado, dado que el caso analizado se refiere a la mora en el pago oportuno de una sentencia.

El artículo 884 del Código de Comercio, a su juicio, porque la limitación de los intereses a los de usura, no puede predicarse sino única y exclusivamente para los efectos que prevé el artículo 235 del Código Penal, norma de aplicación restrictiva, esto es, cuando se trata de liquidar préstamos de dinero o intereses derivados de contratos de venta de bienes o servicios a plazo, o de compra de cheque, sueldo, salario, o prestación social, lo cual lleva a concluir que no opera en un caso como el presente, en donde lo que se persigue es el pago de una obligación establecida en una providencia judicial ejecutoriada, objeto distinto para cuya causación se aplica el inciso 5 del artículo 177 del C.C.A., en concordancia con el citado artículo 884 del C. Co., es decir, una tasa equivalente al doble del interés bancario corriente.

Los artículos 60 de la Ley 23 de 1961 y 12 del Decreto 173 de 1993, por cuanto la limitación impuesta en los actos demandados constituye una violación al principio de la cosa juzgada material, toda vez que cualquier controversia relacionada con la tasa aplicable al interés moratorio es una cuestión definida por las partes en la conciliación y aprobada por el juez mediante providencia.

#### **4. La oposición a la demanda**

Admitida la demanda en auto de 25 de febrero de 1998<sup>1</sup>, el INVÍAS se opuso a las pretensiones, negó algunos hechos y manifestó atenerse a lo que se probara en relación con otros.

Sostuvo que la Resolución 4405 de 1995 de esa entidad fijó el procedimiento para la liquidación de intereses de sentencias y conciliaciones, según el artículo 177 del C.C.A., tanto de los corrientes como de los remuneratorios e indicó que las tasas correspondientes son la que señale en certificación la Superintendencia Bancaria.

Explicó que la Superintendencia Bancaria, en ejercicio de sus competencias y con fundamento en el artículo 884 del Código de Comercio, expidió la Circular Externa n.º 007 de 1996, en la que estableció que los límites máximos de tasas de interés: (i) el moratorio no podrá exceder del interés remuneratorio o convencional ni del doble del interés bancario corriente; (ii) el remuneratorio no podrá exceder del interés bancario corriente más la mitad de éste; y (iii) en cuanto el límite máximo de intereses moratorios es preciso tener en cuenta que en el caso de que la tasa establecida para el interés de usura (artículo 235 C. Penal) sea inferior, se tendrá esta última como nuevo límite en materia de intereses, el cual ha sido reconocido por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 7 de marzo de 1956 y por el Consejo de Estado en providencia de 4 de septiembre de 1997, exp. 12.893.

Concluyó que, por tanto, las resoluciones demandadas, expedidas por el Instituto Nacional de Vías, están en consonancia con las disposiciones legales y la interpretación que jurisprudencial y doctrinalmente se ha hecho de los intereses moratorios.

#### **5. Actuación procesal**

---

<sup>1</sup> Previo su traslado por competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al Tribunal Administrativo de Boyacá mediante auto de 21 de agosto de 1997, confirmado en auto de 2 de octubre de 1997 (fls. 41 a 43, 51 a 56).

5.1. Por auto de 1 de julio de 1998, adicionado mediante auto de 14 de octubre de 1998, se abrió el proceso a prueba.

5.2. Mediante auto de 15 de septiembre de 1999 se citó a las partes a una audiencia de conciliación, diligencia que se realizó el 15 de marzo de 2000, pero que resultó fracasada.

5.3. En providencia de 29 de marzo de 2000 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión:

5.3.1. El demandante se remitió a los argumentos expuestos en la demanda. Igualmente, enfatizó, de una parte, que la circular de la Superintendencia Bancaria invocada por el accionado se refiere a las condiciones generales aplicables a una operación activa de crédito, asunto distinto del *sub lite*, y cuyos destinatarios son las entidades sobre las cuales ejerce control y vigilancia, tal y como se aclara, en su opinión, mediante oficios de 7 de mayo de 1997 con radicado 97014391-0 y 18 de noviembre de 1994 con radicado 940054555-1; y, de otra parte, señaló que: *“comparto íntegramente las sentencias de la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia de fechas 7 de marzo de 1956 y 29 de noviembre de 1993, expediente 4602, que transcribe parcialmente el apoderado de la partes demandada, por cuanto en los casos concretos que esas sentencias fallaron en derecho, se refiere a un contrato de mutuo (préstamo-art.2221 del Código Civil) que dieron lugar a la causación de intereses moratorios, diferentes a los intereses moratorios producidos por el no pago oportuno de una sentencia judicial, que es el caso a que se refiere este juicio.”*

5.3.2. La entidad demandada, en suma, se pronunció en el sentido de que el procedimiento establecido y efectuado para la liquidación de las sentencias y conciliaciones corresponde a la lógica interpretación del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, según los topes máximos dispuestos en las normas que se ocupan de reglamentar la materia y de conformidad con los criterios jurisprudenciales expuestos por el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y los tribunales del país.

## **6. La sentencia recurrida**

Para el Tribunal *a quo* las súplicas de la demanda no estaban llamadas a prosperar, en el entendido de que la liquidación de intereses moratorios, ordenados en la Resolución 008102, se realizó conforme a lo establecido en el inciso 5 del artículo 177 del C.C.A.

Explicó que, en efecto, el inciso 5 del artículo 177 del C.C.A debe ser aplicado en consonancia con el artículo 884 del Código de Comercio, por cuanto aquél no consagra expresa ni cuantitativamente el monto de los intereses moratorios, de manera que corresponden a una tasa igual al doble del interés bancario corriente según la citada norma comercial.

Advirtió, no obstante, que si bien es procedente aplicar en el caso en estudio el artículo 884 del Código de Comercio para efectos de conocer qué se debe entender por intereses moratorios, también resulta procedente observar el alcance del artículo 235 del Código Penal, con el fin de establecer el límite legal de los intereses moratorios.

Concluyó que las dos normas citadas deben interpretarse armónicamente en aras del principio de legalidad e integralidad jurídica, tal y como lo ha sostenido el

Consejo de Estado en providencia de 27 de enero de 2000 (exp. 163), en el sentido de que cuando los intereses previstos en el inciso quinto del artículo 177 del C.C.A. sobrepasen el límite de la usura previsto en el artículo 235 del C.P., la suma que arroje la liquidación debe ser reducida a dicho límite, pues no tendría sentido que lo que es punible en el campo del derecho penal, pudiera aplicarse si (sic) restricciones en asuntos administrativos.

## **7. La apelación**

En escrito de 1 de marzo de 2001, el actor presentó recurso de apelación, el cual sustentó oportunamente ante esta Corporación el 17 de agosto de la misma anualidad, en el que reiteró que si bien el artículo 235 del Código Penal es una norma de orden público y de aplicación inmediata, también lo es que dicha disposición no puede aplicarse al presente caso, pues tal limitación se aplica única y exclusivamente para cuando se trata de liquidar préstamos en dinero o intereses derivados de contratos de venta de bienes o servicios a plazo, o de compra de cheque, sueldo, salario o prestación social.

Adujo que el fallo que cita en apoyo de sus argumentos, esto es, la sentencia de 4 de septiembre de 1997, exp. 12893, es contraria a otras proferidas por la Corporación (13 de febrero de 1997, exp. 12680; 28 de marzo de 1996, exp. 527, 11 de septiembre de 1995, exp. 10855; 28 de octubre de 1996, exp. 11102, 11488 y 11596, 30 de mayo de 1996, exp. 11731).

Enfatizó que al Tribunal *a quo* le pueden parecer muy altos los intereses moratorios al doble del interés bancario corriente, pero resulta que si la ley así los fijó deben aplicarse en su integridad.

Censuró que en la providencia se señale que no se da aplicación al artículo 235 del Código Penal, pero luego ordena limitar los intereses moratorios con base en esa norma legal.

Afirmó que tener la norma penal como criterio de interpretación de lo que debe entenderse por intereses moratorios es desconocer el carácter restrictivo y no extensivo de la norma penal, en vulneración de los artículos 1, 7 y 8 del Código Penal.

Concluyó que los intereses moratorios producidos por el no pago de una sentencia judicial, no están sujetos al límite de usura, por versar sobre asuntos ajenos y diferentes a las conductas previstas en el artículo 235 del Código Penal.

## **8. Actuación en esta instancia**

8.1. En auto de 20 de septiembre de 2001 se admitió el recurso de apelación formulado por el actor.

8.2. En providencia de 1 de noviembre de 2001, se dio traslado común por el término de ley a las partes y al Ministerio Público, etapa durante la cual:

8.2.1. El Ministerio Público y el demandante guardaron silencio.

8.2.2. El demandado señaló que los actos administrativos atacados se dictaron conforme a los imperativos legales (Resolución n.º 4405 de 2 de agosto de 1995, inciso 5 del art. 177 C.C.A., arts. 884 C. Co. y 235 del C. Penal), de manera que no se vulnera con ellas precepto constitucional alguno, como tampoco se

desconoce la providencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, que hizo tránsito a cosa juzgada.

## II. CONSIDERACIONES

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se discute en este proceso la legalidad de la Resolución n.º 008102 de 19 de diciembre de 1996, y de la Resolución n.º 000630 de 12 de febrero de 1997, que la confirmó, proferidas por el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS. Mediante tales actos se ordenó “*el pago de una obligación de origen judicial*”, derivada de una conciliación judicial a la que llegaron las partes dentro un proceso promovido en acción de controversias contractuales, aprobado por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

En opinión del actor, a través de las resoluciones demandadas se modificó la conciliación respecto del reconocimiento y pago del interés moratorio, cuando en ellas se ordenó que no podían exceder el interés de usura (art. 235 Código Penal), mientras que el acuerdo conciliatorio señalaba expresamente que se aplicaría lo previsto en el inciso 5 del artículo 177 del C.C.A, esto es, a la tasa equivalente al doble del interés bancario corriente prevista en el artículo 884 del Código de Comercio.

El Tribunal *a quo* negó las súplicas de la demanda al considerar que los actos administrativos se dictaron de acuerdo con el inciso 5 del artículo 177 C.C.A., en armonía con los artículos 884 Código Comercio y 235 del Código Penal.

Para la Sala la decisión de primera instancia debe ser modificada, porque los actos demandados no son pasibles de acción de nulidad, según se desprende de las siguientes reflexiones:

1. Está acreditado que el 19 de diciembre de 1996, el INVÍAS expidió la Resolución n.º. 008102, por la cual se reliquida y paga una obligación de origen judicial, resultado de la aprobación, mediante providencia de 31 de agosto de 1994 del Tribunal Administrativo de Boyacá, de una conciliación judicial lograda entre Industrial de Mezclas Asfálticas Ltda. “Indumezclas Ltda.” y el Instituto Nacional de Vías, dando fin así a una controversia emanada del contrato número 175 de 1987 suscrito entre las partes (copia auténtica fls. 132 a 135 cd. ppal. y 13 a 16 cd. 2).

En dicho acto se ordenó el pago a Industrial de Mezclas Asfálticas Ltda. “Indumezclas Ltda.” de \$132.452.980,99 por concepto de capital e intereses moratorios; además, se dispuso en la resolución que la tasa de intereses moratorios del artículo 884 del Código de Comercio, a la cual remite el inciso 5 del artículo 177 del C.C.A., se liquidaría teniendo en cuenta el límite del interés de usura señalado en el artículo 235 del Código Penal.

Así mismo, se probó que el 12 de febrero de 1997, el INVÍAS profirió la Resolución n.º. 000630, en la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acto anterior, en el sentido de confirmarlo en todas sus partes (copia auténtica a fls. 136 a 142 cd. ppal y 1 a 12 cd. 2); a lo cual el contratista en oficio del día 13 de febrero de ese año manifestó no compartir la decisión e informó sobre el ejercicio de acciones legales y la imputación del pago primero a intereses (documento original con constancia de recibido a fl. 1 cd. 2).

Sin embargo, cabe observar que la prueba de la obligación de origen judicial, esto es, la conciliación judicial que dio lugar a los actos administrativos demandados se

hubiese traído al proceso, pues, por un lado, el demandante no aportó la copia hábil de la conciliación celebrada entre ellas y la providencia judicial aprobatoria de la misma y, por otro lado, la entidad demandada tampoco lo hizo, pues ambas manifestaron no contar con dichos documentos.

En efecto, el tribunal *a quo* a instancia del demandado decretó, en auto de 1 de julio de 1998, la prueba de los antecedentes administrativos relacionados con la demanda, y en particular el acuerdo firmado por las partes, la conciliación celebrada entre ellas y la providencia aprobatoria de la misma, ordenando mediante oficio n.º 000740 de 5 de abril de 1999 al INVÍAS allegarlos (fl. 94 cd. ppal.), pero según informó el Jefe de la Oficina Jurídica de esa entidad en oficio OJ-015293 de 9 de julio de 1999, la documentación relacionada con la conciliación debía obtenerse en el mismo tribunal, “*toda vez que de la citada diligencia sólo se adquirió copia informal*” (fl. 143 cd. ppal.).

Además, encontrándose pendiente dicha prueba, la parte actora solicitó al juez *a quo* en oficio de 2 de julio de esa misma anualidad cerrar el debate probatorio por considerar que el asunto se trataba de puro derecho (fl.119 *ídem*), procediéndose en esas condiciones en auto de 29 de abril de 2000 a correr traslado para alegatos, sin que ninguna de la partes recurriera dicho acto por falta de la práctica o recaudo de alguna prueba decretada (fl. 130 *ídem*).

2. Conocido lo anterior, advierte la Sala que, según se señala en los actos demandados, mediante una conciliación judicial el INVÍAS se comprometió con la sociedad Industrial de Mezclas Asfálticas Ltda. “Indumezclas Ltda.” a pagarle una suma de dinero (\$132.452.980,99), con observancia del artículo 177 del C.C.A.

Igualmente, que con el fin de dar cumplimiento y ejecutar las obligaciones de pago asumidas por el INVÍAS en el acuerdo suscrito con el contratista y contenido en la conciliación judicial mencionada, fueron proferidos dichos actos demandados (Resolución n.º 008102 de 19 de diciembre de 1996 y de la Resolución n.º 000630 de 12 de febrero de 1997), en los cuales se ordenó liquidar los intereses moratorios a una tasa igual al doble del interés bancario corriente de que trata el artículo 884 del Código de Comercio y según el inciso 5 del artículo 177 del C.C.A., sin exceder del interés para el delito de usura consagrado en el artículo 235 del Código Penal, en conformidad con lo indicado en la Circular OJ-078 de 3 de octubre de 1994 expedida por la Superintendencia Bancaria.

En tal virtud, la Sala considera que los actos demandados no son administrativos definitivos, pues no finalizan o concluyen un procedimiento, ni tampoco son aquellos de trámite que imposibilitan que se siga adelantando una actuación; es decir, su naturaleza corresponde a la de actos de cumplimiento o ejecución en tanto no definen una situación jurídica diferente a la que ya fuera resuelta con efectos de cosa juzgada en la conciliación judicial suscrita entre las partes para finiquitar una controversia contractual.

Cabe anotar que, pese a que el Invías se fundamentó en el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo<sup>2</sup>, para expedir la Resolución n.º 000630 de 12 de febrero de 1997 al resolver el recurso de reposición presentado por el contratista, esta circunstancia no modifica la naturaleza jurídica de acto de ejecución de la

---

<sup>2</sup> “Artículo 50.- Recursos en la vía gubernativa.- Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos: 1. El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión para que la aclare, modifique o revoque....”

resolución n.º 008102 de 19 de diciembre de 1996, dado que es la ley la que asigna la categoría a los actos administrativos y no la autoridad que los profiere.

Así, definidos con tal carácter, cabe advertir que, por regla general, según reiterada jurisprudencia de esta Corporación<sup>3</sup>, los actos de ejecución que se dicten para el cumplimiento de una sentencia judicial o de una conciliación judicial debidamente aprobada, como sucede en este caso, no son actos administrativos definitivos, lo que excluye cualquier análisis o pronunciamiento de fondo en torno a éstos, salvo que la administración, al dar cumplimiento al fallo o al acuerdo conciliatorio, adopte decisiones que constituyan realmente actos administrativos en cuanto a su contenido, en desconocimiento de los mismos.

Es decir, respecto del acto de liquidación de una sentencia o de una conciliación judicial no proceden las acciones contenciosas ante esta Jurisdicción, dado que no se trata de actos administrativos definitivos, o sea, mediante los cuales se finalice una actuación administrativa o se impida su continuación, sino que son meros actos de cumplimiento o ejecución<sup>4</sup>, excepto que en ellos se establezcan puntos nuevos que creen o modifiquen situaciones jurídicas. Dicho de otro modo, *“[t]odo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución. No obstante, si la administración al proferir el acto de ejecución se aparta del alcance del fallo, agregándole o suprimiéndole algo, resulta incuestionable que en el nuevo temperamento no puede predicarse que el acto sea de simple ejecución, pues nace un nuevo acto administrativo, y por lo mismo, controvertible judicialmente”*<sup>5</sup>.

De otro lado, repara la Sala que los actos de liquidación no son obstáculo para impetrar la acción ejecutiva con el fin de obtener el recaudo forzado de la obligación al tenor de la sentencia o de la conciliación, las cuales constituyen títulos que prestan mérito ejecutivo, de manera que será en ese proceso en donde se podrán ventilar por los medios de impugnación (recursos) y de defensa (excepciones) aspectos relacionados con la liquidación del crédito de acuerdo con su contenido y lo previsto en la ley.

En consecuencia, si el demandante no estuvo de acuerdo con la liquidación realizada por la entidad demandada en los actos cuestionados, debió interponer la acción ejecutiva, con base en el título de recaudo (conciliación judicial), pero no venir en demanda en ejercicio de acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los mismos, la cual no resulta idónea para estudiar sus discrepancias e inconformidades respecto de la tasa de los intereses moratorios.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 22 de julio de 2009, exp. 17.367, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, en la que se reitera: Sección Primera: sentencias de 7 de febrero de 2008, exp. 11001-03-15-000-2007-01142-01(AC); 27 de julio de 2006, exp. 20001-23-31-000-2003-02048-01; 20 de septiembre de 2002, exp. 25000-23-24-000-2000-0321-01(7764), 21 de febrero de 2002, exp. 66001-23-31-000-1998-0378-01(7193), 26 de octubre de 2000, exp. No. 5967; 14 de septiembre de 2000, exp. 6314, 4 de septiembre de 1997, exp. 4598, 6 de marzo de 1999, exp. 3.939, y Auto de 19 de diciembre de 2005, exp. 25000-23-24-000-2004-00944-01; Sección Tercera: Sentencia de 9 de agosto de 1991, exp. 5934, auto de 7 de marzo de 2002, exp. 25000-23-26-000-1999-2525-01(18051), auto de 5 de abril de 2001, exp. 17.872. Y Sala Plena de la Corporación providencias de 31 de marzo de 1998, exp: C-381 y C-387 de 1998.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 5 de abril de 2001, exp. 17.872, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 9 de agosto de 1991, exp. n.º 5934, C.P. Julio César Uribe Acosta.

La anterior carga que pesa sobre el actor no se excusa por el hecho, incluso no demostrado en el *sub lite*, de que la entidad le hubiese solicitado la primera copia con mérito ejecutivo de la providencia judicial en la que se aprobó la conciliación, puesto que es claro que las entidades públicas están en la obligación de devolverla al interesado insatisfecho con el pago de una condena o conciliación que lo solicite, previo el desglose correspondiente y con la constancia en el respectivo título del monto o cuantía de lo pagado, de manera que pueda acudir a la vía judicial ejecutiva si lo estima pertinente.

Aún más, esta solución jurisprudencial no ha sido extraña a la doctrina<sup>6</sup>, la cual también ha considerado que el acto de ejecución de las sentencias -predicable también al de la conciliación- no puede dar apertura nuevamente a la vía jurisdiccional sobre un asunto ya definido, sino que debe exigirse el cumplimiento del fallo a través de la acción ejecutiva:

“Proferida la sentencia y una vez en firme, los jueces administrativos deben comunicarla a la entidad vencida en el proceso, con copia íntegra de su texto, para su ejecución y cumplimiento (...).

“(...

“Consideramos que la resolución de cumplimiento debe notificarse a la parte interesada, quien podrá constatar en esta forma si la resolución acata o no todos los extremos del fallo, fuera de que le da certeza sobre la fecha a partir de la cual se puede entender cumplida la sentencia (...).

“(...

Dicha resolución no es más que un acto de cumplimiento de un fallo judicial y no la culminación de una actuación administrativa que, como es sabido, es antecedente del proceso y no consecuencia del mismo.

“Tanto es así que la reapertura del debate gubernativo y el posible paso jurisdiccional equivaldría al desconocimiento de la cosa juzgada. Bastaría que la resolución de cumplimiento no acatara todos los términos del fallo o los desconociera en algún sentido para que el administrado tuviera que embarcarse en un nuevo proceso; proceso que a su turno daría lugar a otro, y éste a otro, indefinidamente. Así las cosas, ante la negativa de la administración, su silencio, o la orden de indebido cumplimiento, el administrado no tendrá que ejercer nuevamente los controles de legalidad. La fuerza de la cosa juzgada le permitirá acudir a la jurisdicción para la ejecución compulsiva del fallo, tal como lo da a entender el Consejo de Estado en sentencia del 29 de septiembre de 1961. Allí se lee:

*‘Si la administración no se aviene a cumplir voluntariamente la sentencia, o no la cumple debidamente y en ella se imponen obligaciones distintas al pago de una suma líquida de dinero, quien ganó el pleito no debe promover un nuevo recurso contencioso administrativo contra el acto de la administración que contraviene la sentencia o le da un indebido incumplimiento, pues la ley indica el camino a seguir en tal evento, cual es el procedimiento señalado en el capítulo I del Título X del c.j. De no ser ello así, resultaría prácticamente indefinida la resolución de las cuestiones sometidas al conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, ya que por otros nuevos y sucesivos recursos quedaría enervado el carácter de firmeza y obligatoriedad de las sentencias proferidas en esta jurisdicción’.*

---

<sup>6</sup> Betancur Jaramillo, Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Medellín, Señal Editora, 2009, 7ª Ed. págs. 549 a 551.

Incluso, es preciso anotar que en esta dirección la Sala Plena de la Corporación en providencia de 31 de marzo de 1998 (exp. C-381), al resolver el conflicto de competencias suscitado a propósito de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en un caso similar al que ahora se demanda y con ocasión a otros actos proferidos por el INVÍAS para dar cumplimiento a lo acordado en una diligencia de conciliación judicial, señaló:

“El incumplimiento por parte del INVÍAS de las obligaciones derivadas del contrato celebrado con los actores dio lugar a la demanda presentada por éstos ante el Tribunal Administrativo de Caquetá, para el reconocimiento y pago de los intereses causados por la mora.

“En el trámite del proceso las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio, aprobado mediante providencia del 1º de junio de 1994, según el cual el INVÍAS debía pagar los intereses mencionados en la cuantía que determina el artículo 177 del C.C.A.

“(…)

“Luego la administración dictó las resoluciones acusadas, que a juicio de la parte actora incumplen el acuerdo, porque señalan que los intereses estarán limitados al interés de usura a que se refiere el artículo 235 del Código Penal, norma que no es aplicable a este asunto, para el cual rige lo contemplado en el artículo 884 del C.de Co.

“Así las cosas, la parte actora inició un nuevo proceso en acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra dichas resoluciones, para que ésta jurisdicción las anule parcialmente y disponga el pago de los intereses de conformidad con las previsiones de la legislación comercial.

**“No obstante, para la Sala es claro que esos actos fueron expedidos en cumplimiento del acuerdo conciliatorio, esto es, que tienen el carácter de actos de ejecución o cumplimiento y no de actos administrativos definitivos, que contengan disposiciones nuevas que puedan ser controvertidas a través del contencioso subjetivo, sujeto al término previsto en el artículo 136 del C.C.A. En efecto, la controversia sobre el monto de los intereses es propia de la ejecución misma y no constituye una nueva manifestación de voluntad de la administración que amerite un proceso de conocimiento como el planteado por los actores.**

“Cuestión distinta, como ya se anotó, sería la que la administración hubiese dispuesto sobre asuntos sustanciales diferentes, que afectaran la naturaleza misma de la obligación, evento en el cual sí sería viable ese nuevo proceso.

**“En ese orden de ideas, no puede dársele a los actos cuestionados un tratamiento independiente y separado de la causa real que las motivó, pues es incuestionable que versan sobre el mismo objeto -cuantía de los intereses moratorios, se fundan en la misma causa -incumplimiento de la administración- y la identidad de las partes es la misma. Por consiguiente, si se trata de actos de ejecución del acuerdo conciliatorio, es evidente que su conocimiento corresponde al juez que lo aprobó...”<sup>7</sup>**  
(negrilla ajena al texto original).

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 31 de marzo de 1998, exp. C-381, C.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora. En el mismo sentido: auto de C-392 de 1998, C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

Ahora bien, siguiendo la jurisprudencia de la Corporación el único motivo por el cual podría ser demandado el acto de ejecución que liquida la conciliación, o sea, la Resolución n.º 008102 de 19 de diciembre de 1996, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consiste en que hubiese desconocido el acuerdo conciliatorio que dio origen al mismo, bien porque le adicionó o eliminó algún aspecto, caso en el cual se podría predicar que se trata de un acto administrativo.

Sin embargo, la Sala estima que el acto administrativo allegado con la demanda no modifica o desconoce lo acordado en la conciliación, como para que fuese por ese aspecto pasible de acción judicial, dado que en palabras del demandante en la misma se convino que los intereses moratorios se liquidarían según lo dispuesto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo y eso fue precisamente lo que se hizo en el mismo.

En efecto, sobre la liquidación de los intereses en aplicación del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo y las limitaciones legales a las que están sometidos los intereses moratorios, es pertinente reiterar la siguiente directriz jurisprudencial adoptada en un proceso promovido en un asunto similar:

*“En el sub judice se tiene, que el acto administrativo censurado con la demanda no modificó en nada lo acordado en la diligencia de conciliación, toda vez que, en ella se convino que los intereses moratorios se liquidarán de conformidad con lo preceptuado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, el cual, en parte y en modo alguno autoriza el cobro de intereses moratorios que superen el interés de usura señalado en el artículo 235 del Código Penal; por manera que, la liquidación contenida en la Resolución número 008107 del 19 de diciembre de 1996 expedida por el Director del Instituto Nacional de Vías, simplemente se ajusta a la norma contenida en la primera de las disposiciones mencionadas, que, como ya lo ha precisado esta Sala: ‘dentro de un sistema jurídico no pueden razonablemente coexistir disposiciones que, como sucede con las tasas de interés, de una parte se consideren, por ser excesivamente onerosas, como constitutivas del delito de usura; y de otra, se acepte como legales o lícitas para efectos diferentes, como serían el doble de los comerciales.’ 3.- Por tal razón, estima la Sala que cuando los intereses establecidos en el parágrafo (sic) quinto del artículo 177 del c.c.a. (sic), sobrepasen el límite de la usura previsto en el artículo 235 del Código Penal, la suma que arroje la liquidación debe ser reducida a dicho límite. No tendría sentido que lo que es punible en el campo del derecho penal, pudiera aplicarse sin restricciones en el campo civil, comercial o administrativo’.*

**En tal virtud, dado el carácter de ejecución que comporta el acto cuya nulidad se depreca con la demanda, resulta claro que éste no es pasible de control por vía jurisdiccional, tal como lo determinó el a quo en la providencia recurrida<sup>8</sup> (negrilla ajena al texto original).**

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 27 de enero de 2000, exp. 16.377, C.P. Germán Rodríguez Villamizar. Esta providencia reiteró el criterio expuesto en auto de 18 de abril de 1997, expediente n.º 12893, C.P. Carlos Betancur Jaramillo, en el que se indicó: *“No es cierto que el auto de julio 18 no resolvió lo relacionado con los intereses moratorios. Si lo hizo y la referencia al inc. 5 del art. 177 del C.C.A., no deja margen a dudas, pues este precisa que durante los seis meses siguientes a la ejecutoria los intereses eran comerciales y moratorios de allí en adelante (...). En otros términos, por remisión del mencionado artículo se aplicará a los intereses comerciales lo que dispone el artículo 884 del C. de Co., según certificación expedida por la Superintendencia Bancaria. Aquí la Sala precisa que cuando se habla de intereses moratorios al doble del interés comercial corriente, aquella tasa no podrá surgir en todos*

3. En conclusión, es evidente para la Sala que los actos atacados son de ejecución, toda vez que fueron expedidos en cumplimiento del acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes, de manera que la demanda incurre en ineptitud sustantiva, por cuanto los actos de ejecución no constituyen actos administrativos definitivos y, por lo mismo, no son pasibles de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho (artículos 84 y 85 del C.C.A.), a menos que contengan una decisión nueva, que no corresponda a lo ordenado en aquél que se ejecuta y que por ello se trata de situaciones jurídicas no discutidas y definidas, que se opongan a ella y que no fueron objeto ya de cosa juzgada, lo cual, siguiendo la jurisprudencia citada de esta Corporación, no consta que ocurra en este asunto, pues, como se observa, ninguna decisión adopta la administración distinta a la de ordenar el pago de la suma acordada en una conciliación judicial celebrada entre las partes. Por lo tanto, es menester colegir, de una parte, que el recurso de apelación no puede prosperar; y de otra parte, que el tribunal *a quo* debió inhibirse para conocer de fondo el asunto, razón por la cual la sentencia habrá de ser modificada.

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

### **FALLA**

**MODIFÍCASE** la sentencia apelada, esto es, la proferida el 25 de enero de 2001, por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sección Tercera, Sala de Descongestión, la cual quedará así:

**PRIMERO: DECLÁRASE INHIBIDA** la Sala para hacer un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones formuladas, por ineptitud sustantiva de la demanda.

**SEGUNDO: DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta providencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Presidente de la Sala

**STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**

---

*los casos de la simple duplicación, ya que los intereses así determinados no podrán constituir usura en los términos de la ley penal. Es esta razón por la cual los jueces, al liquidar los créditos dentro de los procesos de ejecución, deberán exigir no solo la certificación de la Superintendencia para los comerciales corrientes sino también para los de mora...” (se subraya).*