

MEMORANDO

RADICACIÓN CORRESPONDENCIA INTERNA	
	I-2019-84595
Fecha	27-09-2019
No. Referencia	I

DE: **JENNY ADRIANA BRETON VARGAS**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

PARA: **CELMIRA MARTIN LIZARAZO**
Directora de Talento Humano

ASUNTO: Concepto sobre imposibilidad jurídica de dar cumplimiento a fallos judiciales por causas no atribuibles a esta entidad.

REFERENCIA: I-2019-68587 del 15/08/2019

De conformidad con su consulta del asunto, elevada mediante el radicado de la referencia, esta Oficina Asesora Jurídica procederá a emitir concepto, de acuerdo a sus funciones establecidas en los literales A y B¹ del artículo 8 del Decreto Distrital 330 de 2008, y en los términos del artículo 28 del CPACA, según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

1. Consultas.

El cabal cumplimiento de un fallo judicial por parte de la Entidad, depende de que el interesado aporte junto con su solicitud todos los documentos necesarios para que la SED proceda a dar cumplimiento estricto a la orden judicial impartida por la autoridad competente, dentro de los términos establecidos en el CPACA.

De conformidad con lo anterior y debido a que en muchas ocasiones las solicitudes radicadas por los docentes y/o apoderados judiciales no cumplen con el lleno de los requisitos documentales necesarios para posibilitar el cabal cumplimiento de un fallo judicial, esta Dirección una vez estudiado el caso particular, procede a oficiar al interesado para que allegue oportunamente los documentos necesarios para dar trámite al cumplimiento de la respectiva decisión. No obstante, se considera pertinente señalar de manera taxativa los casos que se presentan y que dificultan el cumplimiento de los fallos, conforme a los términos legalmente establecidos:

1. Fallos judiciales cuya orden está condicionada al retiro definitivo del servicio.

¹ "Artículo 8º Oficina Asesora de Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora de Jurídica las siguientes:

- A. Asesorar y apoyar en materia jurídica al Despacho del Secretario y demás dependencias de la SED.
- B. Conceptuar sobre los asuntos de carácter jurídico que le sean consultados por las dependencias de la SED y apoyarlas en la resolución de recursos."

2. Fallos judiciales que para su cumplimiento requieren aclaración o corrección por presentar errores en su parte resolutive.
3. Fallos judiciales que son radicados en copia simple y/o sin constancia de ejecutoria, razón por la cual la Dirección de Talento Humano (Grupo de prestaciones económicas) requiere al interesado para que allegue copia auténtica del fallo judicial y/O su respectiva constancia de ejecutoria.
4. Fallos judiciales que para su cumplimiento requieren que el interesado aporte certificados de tiempos de servicio, factores salariales u otros documentos que no reposan en esta entidad.

(...)

Con fundamento en la situación planteada y en procura de prevenir el daño antijurídico en que podría incurrir la Secretaría de Educación del Distrito, solicitamos nos sean absueltos los siguientes interrogantes:

- 1.1.** ¿Es viable que la Dirección de Talento Humano en casos como los expuestos anteriormente, expida acto administrativo de archivo previo el cumplimiento del trámite previsto en la Ley 1755 de 2015, no obstante se trate de peticiones tendientes al cumplimiento de fallos judiciales?
- 1.2.** ¿En caso de no ser viable la expedición de un acto administrativo de archivo conforme al ítem anterior, se pregunta entonces, cuál sería la actuación pertinente de la administración en estos casos, para evitar a futuro posibles reclamaciones con incidencia de tipo administrativo, fiscal, ejecutivo, penal y/o disciplinario?

2. Marco Jurídico.

- 2.1.** Constitución Política de 1991.
- 2.2.** Ley 57 de 1887 "Código Civil Colombiano"
- 2.3.** Ley 4 de 1992 "Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.
- 2.4.** Ley 734 de 2002 "Por la cual se expide el Código Disciplinario único".
- 2.5.** Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".
- 2.6.** Ley 1453 de 2011 "Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad".

- 2.7. Ley 1564 de 2012 "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".
- 2.8. Decreto 01 de 1984 "Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo".
- 2.9. Decreto 1278 de 2002 "Por el cual se expide el Estatuto de la Profesionalización Docente".
- 2.10. Decreto 1068 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"

3. Análisis.

Para responder las consultas se analizarán los siguientes temas: **i)** ejecutoriedad de fallos judiciales; **ii)** cumplimiento de fallos judiciales; **iii)** órdenes judiciales sometidas a condición suspensiva, y **iv)** desistimiento de peticiones.

3.1. Ejecutoriedad de fallos judiciales.

El artículo 189 de la **Ley 1437 de 2011** dispone que, serán obligatorias las sentencias ejecutoriadas. En el mismo sentido, los artículos 192 y 195 *ibíd.*, establecen el término para dar cumplimiento a fallos judiciales a partir de su fecha de ejecutoria. Toda vez que la ley en comento no especifica que se entiende por ejecutoria, es preciso acudir a lo dispuesto al respecto en la **Ley 1564 de 2012**, en virtud de lo dispuesto en su artículo 1².

Así las cosas, el artículo 302 *Ibíd.*, consagra:

Artículo 302. Ejecutoria. Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos.

No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud.

Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos.

Bajo ese entendido, los artículos 285 y 287 de la ley en comento disponen respectivamente que **a)** la aclaración de una providencia procede de oficio o a petición de parte dentro del término de ejecutoria y **b)** la de su adición, también de oficio o a solicitud de parte, dentro de la ejecutoria.

² **Artículo 1°. Objeto.** Este código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes.

3.2. Cumplimiento de fallos judiciales.

3.2.1. Generalidades.

Los artículos 189 y 192 de la **Ley 1437 de 2011** – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- disponen que las sentencias ejecutoriadas resultan de obligatorio cumplimiento. Del mismo modo, en asuntos ordinarios la **Ley 1564 de 2012** – Código General del Proceso- dispone lo propio en los artículos 302 y 306, entre otros.

Frente al cumplimiento de fallos judiciales, el artículo 34 de la Ley **734 de 2002**³ consagra como deber de todo servidor público *“Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”* (Subrayado nuestro).

Adicionalmente, debe advertirse que el artículo 454 del **Código Penal**, modificado por la **Ley 1453 de 2011** tipifica el fraude a resolución judicial y establece como pena la prisión y multa.

Con fundamento en lo expuesto, existe suficiente claridad sobre la obligatoriedad de las sentencias judiciales ejecutoriadas, so pena de incurrir en sanciones disciplinarias, fiscales y penales.

3.2.2. Términos para el cumplimiento de sentencias condenatorias

En lo referente a disposiciones normativas aplicables a los términos y formalidades para dar cumplimiento a sentencias en contra de entidades públicas, se pronunció el Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil en Concepto 2184 del 29 de abril de 2014. En este punto, consideró la Sala que la **Ley 1437 de 2011 –CPACA-** únicamente resultaba aplicable a las situaciones nacidas con posterioridad a su entrada en vigencia, y el **Decreto 01 de 1984 –CCA-** a situaciones jurídicas en curso, independientemente de que finalicen después de entrado en vigor el nuevo código.

Bajo ese entendido, la determinación de la norma aplicable a cada caso en concreto resulta fundamental, en la medida que el acto de ejecución proferido por la entidad vencida en juicio debe acogerse a los términos allí previstos, esto es, a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del **CCA** o al artículo 192 y siguientes del **CPACA**. Al respecto, se cita lo conceptuado por el alto tribunal:

“De conformidad con lo expuesto, las reglas para la efectividad de las sentencias condenatorias y las conciliaciones debidamente aprobadas por la jurisdicción contenciosa, bajo el anterior Código Contencioso Administrativo, se resumen así:

(i) Las entidades públicas tienen un término de 18 meses para el cumplimiento de las sentencias condenatorias en firme que les impongan el pago o devolución de una cantidad

³ Derogada por la Ley 1952 del 28 de enero de 2019, que entra a regir cuatro (4) meses después de su sanción y publicación.

líquida de dinero y o el término pactado en los casos de los acuerdos conciliatorios y, una vez vencidos estos plazos sin que se hubieran satisfecho esos créditos judiciales pueden ser exigidos mediante juicio ejecutivo promovido por sus beneficiarios ante la jurisdicción. (ii) Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias o en acuerdo conciliatorio devengarán intereses moratorios dependiendo del plazo con que cuente la entidad pública obligada para efectuar el pago: a) en cuanto a las sentencias los intereses moratorios se causan desde el momento de su ejecutoria, excepto que esta fije un plazo para su pago, caso en el cual dentro del mismo se cancelarán intereses comerciales; y b) en el evento de la conciliación, se pagarán intereses comerciales durante el término acordado y, una vez fenecido este, a partir del primer día de retardo, se pagarán intereses de mora. (iii) El interés comercial está determinado por el artículo 884 del Código de Comercio, para los casos en que se haya especificado un término para cumplir la sentencia o en la conciliación, en la tasa equivalente al interés bancario corriente. Los intereses moratorios señalados en el artículo 177 del C.C.A., corresponden a una y media veces de los corrientes bancarios, siempre y cuando no excedan el límite previsto para no incurrir en el delito de usura, caso en el cual deberán reducirse a dicho tope”.

En lo que respecta a cumplimiento de sentencias condenatorias en vigencia del nuevo código, el Consejo de Estado conceptuó:

“La norma en síntesis regula los siguientes aspectos: i) la forma como se materializa una condena cuando no implica el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero; ii) el plazo de diez meses para cumplir las condenas que impongan a entidades públicas el pago o devolución de una suma de dinero y su trámite contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia; iii) el momento a partir del cual la condena o conciliación extrajudicial devengará intereses moratorios, esto es, a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto aprobatorio del mecanismo alterno de solución de conflictos; iv) la audiencia de conciliación a celebrar en el evento en que se profiera en primera instancia una sentencia condenatoria y esta sea apelada; v) la mora creditoris™ predicable a los beneficiarios cuando estos **no acuden dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la respectiva providencia, a la entidad responsable para hacerla efectiva o no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado según el caso, eventos en los cuales cesará la causación de intereses moratorios** y vi) las consecuencias del incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos, esto es, la procedencia de las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar.

(...)

Los artículos 192, 194 y 195 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 176 del Decreto Ley 01 de 1984, señalan que las entidades públicas deben adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de las sentencias o conciliaciones, labor que se concreta en la expedición de actos de ejecución o cumplimiento que han de notificarse a la parte interesada, con el fin de que esta pueda verificar si se acata o no todos los extremos de la respectiva providencia y la fecha en la que se cumple. Todo acto proferido por la administración que se limite a ordenar el cumplimiento de una sentencia o conciliación tiene jurídicamente tal connotación, es decir, de mero acto de ejecución¹⁷. El acto de ejecución no es de carácter definitivo, pues no crea,

modifica o extingue situación jurídica alguna, dado que tales efectos jurídicos se predicán de la sentencia o conciliación objeto de cumplimiento. No son más que actos de cumplimiento de un fallo o providencia judicial y no la culminación de una actuación administrativa que, como es sabido, es antecedente al proceso judicial y no consecuencia del mismo¹⁸". (Subrayado y resaltado nuestro).

El artículo 177 del **CCA** y el artículo 192 del **CPACA** consagran la cesación en la causación de todo tipo de intereses si pasados seis (6) meses desde la ejecutoria de la sentencia que impone o liquide una condena, para el primer caso, o tres (3) meses, para el segundo, los beneficiarios no acuden ante la entidad para hacerla efectiva. En ambos casos, la causación de intereses se reanuda cuando se presente la solicitud referida en debida forma.

Así mismo, establecen los artículos en comento que, en materia laboral, cuando se condene a un reintegro y éste no pueda efectuarse por causas imputables al interesado dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia para el caso del CCA o tres (3) para el caso del CPACA, cesará la causación de emolumentos de todo tipo.

En el mismo sentido, el artículo 2.8.6.5.1 del **Decreto 1068 de 2015**, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, dispone que, sin perjuicio del pago de oficio, quien se beneficie de una obligación dineraria a cargo de la Nación, podrá presentar solicitud de pago con los soportes allí referidos, so pena de ver suspendida la causación de intereses cuando no sea presentada con la totalidad de requisitos y documentos señalados para el efecto, de conformidad con el inciso 5 del artículo 192 de la ley 1437 de 2011.

Con fundamento en lo expuesto, es dable señalar que existen supuestos en los que, por causas atribuibles a la parte favorecida en una condena, se suspende el reconocimiento de intereses o emolumentos salariales, según corresponda. Lo anterior, constituye el conjunto de normas especiales aplicables a radicación de solicitudes de cumplimiento de órdenes judiciales sin el lleno de los requisitos legales exigidos para el efecto.

3.3. Órdenes judiciales sometidas a condición suspensiva.

El artículo 1530 del **Código Civil** define las obligaciones condicionales como aquellas que dependen de un acontecimiento futuro e incierto y, el artículo 1536 *Ibidem* se refiere a las condiciones suspensivas como aquellas que mientras no se cumplen suspenden la adquisición de un derecho, razón por la cual, de aquellas obligaciones no se espera exigibilidad inmediata.

Así las cosas, a diferencia de las obligaciones puras y simples, en las obligaciones condicionales no coincide el momento de su nacimiento con el de su exigibilidad. Para dar mayor claridad sobre este punto, es pertinente acudir a lo considerado por el Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera en sentencia 25000-23-26-000-1994-00044-01(13750) del 5 de diciembre de 2006:

"De igual manera, la condición puede ser suspensiva o resolutoria; la primera "suspende la exigibilidad de un derecho" mientras se cumple; en tanto que la segunda "extingue un derecho" con su cumplimiento (art. 1536 C.C.). La ley establece que si la condición suspensiva



es o se hace imposible, se tendrá por fallida y sujeta a la misma regla las condiciones cuyo sentido y el modo de cumplirlas son enteramente ininteligibles (art. 1537 C.C.). Esto significa que al no cumplirse el hecho futuro e incierto previsto como condición suspensiva, "...los efectos finales pendientes desaparecen definitivamente, como también se disuelve el vínculo y, en consecuencia, la obligación se extingue y el deudor queda libre..." La Corte Suprema de Justicia afirma que al fallar una condición, la obligación no se convierte en pura y simple, sino que desaparece o se extingue, y que cuando falla la condición el contrato o el negocio no se torna nulo, simplemente desaparece la correspondiente obligación y se debe restituir las prestaciones recibidas cuando dicho contrato alcanzó a ser ejecutado. No es dable, entonces, considerar que el incumplimiento de la condición suspensiva produzca la inexistencia del correspondiente contrato".

Ahora bien, a fin de dar respuesta a su consulta, es preciso recordar que las obligaciones condicionales pueden tener diversas fuentes, entre ellas, las sentencias judiciales, que como bien se sabe, tienen dentro de sus atributos el de constituir títulos ejecutivos, exigibles en los siguientes términos:

"Reiteradamente, la jurisprudencia ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustantivas esenciales. Las formales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la ley. Las condiciones sustanciales se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles. Frente a estas calificaciones, ha señalado la doctrina, que por expresa debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito - deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a lucubraciones o suposiciones. "Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta". La obligación es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. **La obligación es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición.** Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido o cuando ocurriera una condición ya acontecida o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento"⁴. (Subrayado y resaltado nuestro)

⁴ Sentencia 44401-23-31-000-2007-00067-01(34201) proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección tercera, en fecha 31 de enero de 2008.

Como corolario de lo expuesto, cuando el título ejecutivo es una sentencia judicial cuya orden concreta de pago o liquidación está sujeta a una condición, la obligación se hace exigible cuando ésta ocurra.

3.4. Desistimiento de peticiones.

La **Ley 1437 de 2011**, dispone en su artículo 2 que, las normas de la Parte Primera resultan aplicables a todos los organismos y entidades que conforman las Ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, **sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales**. Únicamente, en lo no previsto en dichas leyes especiales, se aplicarán las disposiciones del Código.

Con respecto a la presentación, radicación y desistimiento de peticiones, los artículos 15, 16 y 17 ibíd., establecen las reglas aplicables a las peticiones generales presentadas ante la administración, que no cuenten con regulación específica sobre requisitos, contenido, trámite y términos.

4. Respuestas.

4.1. ¿Es viable que la Dirección de Talento Humano en casos como los expuestos anteriormente, expida acto administrativo de archivo previo el cumplimiento del trámite previsto en la Ley 1755 de 2015, no obstante se trate de peticiones tendientes al cumplimiento de fallos judiciales?

En primer lugar, es preciso señalar que, las sentencias judiciales ejecutoriadas son de obligatorio cumplimiento, y corresponde al primer obligado acatar lo allí dispuesto so pena de incurrir en sanciones disciplinarias, fiscales y penales. Se aclara que, sólo están ejecutoriadas aquellas providencias debidamente notificadas que no sean impugnadas o no admitan recursos, y aquellas que resuelvan la solicitud de aclaración y/o la de complementación cuando sea el caso.

Adicionalmente, puede ocurrir que la orden concreta de pago o liquidación esté sujeta a una condición o plazo, razón por la cual, la obligación no deviene en imposible, sino que se hace exigible cuando ocurra el evento futuro e incierto o cierto previsto en la misma providencia.

Dicho lo anterior, se reitera que existen normas especiales que regulan el proceder de la administración para atender las peticiones de cumplimiento de fallos judiciales y las consecuencias de su indebida presentación. Bajo ese entendido, teniendo en cuenta que la primera parte de la **Ley 1437 de 2011** aplica en lo no previsto en dichas normas, el desistimiento tácito regulado en el artículo 17 ibíd., no puede predicarse de la solicitud de cumplimiento de órdenes judiciales.

4.2. ¿En caso de no ser viable la expedición de un acto administrativo de archivo conforme al ítem anterior, se pregunta entonces, cuál sería la actuación pertinente de la administración en estos casos, para evitar a futuro posibles reclamaciones con incidencia de tipo administrativo, fiscal, ejecutivo, penal y/o disciplinario?



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

De conformidad con lo expuesto en precedencia, la misma ley consagra de manera taxativa, los supuestos que garantizan el debido proceder de la administración, cuando por causas no atribuibles al primer obligado en una condena, no es jurídica y/o materialmente posible dar cumplimiento inmediato al fallo judicial.

Finalmente, recuerde que puede consultar los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica en la página web de la Secretaría de Educación del Distrito, <http://www.educacionbogota.edu.co>, siguiendo la ruta: Nuestra entidad / Marco Jurídico / Oficina Asesora Jurídica / Conceptos jurídicos emitidos por la OAJ.

Cordialmente,

JENNY ADRIANA BRETON VARGAS

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Paula Andrea Ballesteros A.
Abogada Contratista OAJ