

RECHAZO DE LA DEMANDA – Acción Ejecutiva / PROCESO EJECUTIVO – Terminó de caducidad / SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD – Para demandar ejecutivamente a entidades públicas en liquidación / OBLIGACIONES SURGIDAS DE SENTENCIAS JUDICIALES – Terminó

El ordenamiento jurídico colombiano expresamente ha contemplado las causales de suspensión del término de caducidad en materia contenciosa administrativa. Ahora bien, en relación con la demanda ejecutiva contra las entidades en proceso de restructuración, la Ley 550 de 30 de diciembre de 1999, aplicable a todas las entidades de carácter privado, público o de economía mixta que ejerzan alguna actividad financiera y de ahorro y crédito, consagra en el inciso segundo del artículo 14 que "[...] Durante la negociación del acuerdo se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos contra el empresario [...]". (...) En suma, se concluyó que los términos de prescripción y de caducidad de las obligaciones a cargo de la entidad liquidada se suspendieron desde el 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013, fecha esta última a partir de la cual se reanudó el cómputo de los cinco (5) años de caducidad de las acciones ejecutivas contra aquella entidad. A esta conclusión también llegó esta Subsección de la Sección Segunda en reciente decisión. Pese a lo anterior, la suspensión de la caducidad no debe ser aplicada en similar forma a todos los créditos provenientes de condenas contra CAJANAL, hoy liquidada, ya que se presentan diferentes hipótesis con diversos supuestos fácticos que no habían sido analizados en las providencias anteriores, como se verá a continuación.

SENTENCIA JUDICIAL – Obligaciones de Cajanal / COMPETENCIA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS – Cajanal / SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD PARA LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS – Proceso liquidatorio

La anterior gama de situaciones que se presentaron con la liquidación de CAJANAL, hace imperativo que la jurisdicción se abstenga de adoptar decisiones en contravía de los derechos de los beneficiarios de las condenas, las cuales se han tomado con el argumento de que como esos créditos estaban excluidos de la masa liquidatoria no es posible aplicar la regla de suspensión de caducidad ya señalada. La razón para no afectar a los ciudadanos acreedores es que el desorden jurídico fue creado por la misma administración pública al no adoptar reglas específicas y unívocas que evitaran esas múltiples situaciones, lo que hace aplicable la máxima según la cual nadie puede alegar en su favor su propia culpa. Es decir, la carga de soportar una declaratoria de caducidad no es proporcionada frente al trato dado a sus créditos por parte del propio Estado deudor. En consecuencia, resulta adecuado jurídicamente extender la norma suspensiva de caducidad a los créditos analizados, pero solo durante los lapsos en los cuales las personas se vieron imposibilitadas para acudir a la jurisdicción por la misma actuación errática de esta cuando decidió terminar y remitir los procesos ejecutivos a la liquidación, así como de la misma entidad en liquidación al recibir estos asuntos, negar su inclusión en la masa de liquidación y retardar o negar el cumplimiento a través de la UGM. Así las cosas, si bien en decisiones recientes de la Sección Segunda y Cuarta de esta Corporación se señaló que la caducidad frente a sentencias de condena contra CAJANAL o CAJANAL EN LIQUIDACIÓN se suspendió durante los cuatro (4) años que duró su trámite liquidatorio, ello solo resulta aplicable a aquellos casos con características especiales analizadas en ellos en los cuales se impidió que antes del 12 de junio de 2013 se ejecutara judicialmente la obligación contra CAJANAL o la UGPP. Por el contrario, la anterior regla no puede ser aplicada frente a los fallos condenatorios ejecutoriados y/o cuyas peticiones de cumplimiento se radicaron con posterioridad al 8 de noviembre de 2011, en tanto que: a. Frente a ellas solo puede operar la suspensión del término de caducidad hasta el 8

de noviembre de 2011, momento hasta el cual sólo era viable acudir ante CAJANAL EN LIQUIDACIÓN para tal efecto. b. A partir de esa fecha la obligación de satisfacer el crédito recayó legalmente en la UGPP, conforme lo dispuso el Decreto 4269 de 2011 y las personas estaban habilitadas legalmente para ejecutar las condenas en contra de la UGPP. c. Por ello, tampoco resultaría proporcional para el Estado deudor el extender los efectos de suspensión de la caducidad por cuatro años, como sí sucede con los casos anteriores. De esta forma, es necesario que el juez identifique a partir de qué momento se hizo exigible la obligación judicial y la fecha en la cual se pudo efectivamente perseguir judicialmente su cumplimiento ante CAJANAL o UGPP, teniendo en cuenta que la caducidad de medio de control se suspenderá sólo a partir del momento en que inició el periodo liquidatorio de CAJANAL EICE y se reactivará:

a. El 8 de noviembre de 2011 si la petición de cumplimiento se realizó y competía atenderla a la UGPP de acuerdo con el Decreto 4269 de 2011 o, b. Para aquellas obligaciones cuya petición de cumplimiento correspondía atender a CAJANAL en liquidación, conforme el mismo decreto, la reactivación será el 12 de junio de 2013, día siguiente a la fecha en la que culminó la liquidación de aquella entidad y por ende la obligación podía perseguirse en cabeza de la UGPP.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION A

Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ

Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016).

Radicación número: 25000-23-42-000-2013-06595-01(3637-14)

Actor: LUIS FRANCISCO ESTÉVEZ GÓMEZ.

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-.

Tema: Rechaza demanda ejecutiva - Causales legales de la suspensión de los términos de caducidad.

Auto interlocutorio O-0221-2016

ASUNTO

El Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto contra el auto interlocutorio de 15 de mayo de 2014[1], proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Segunda-Subsección A) con el que se rechazó la demanda ejecutiva formulada por el señor Luis Francisco Estévez Gómez contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

ANTECEDENTES

Demanda[2]:

La parte ejecutante solicitó que se libre mandamiento de pago en contra de la UGPP por la suma

de \$82.864.262 por concepto de intereses moratorios derivados de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de fecha 8 de febrero de 2007, debidamente ejecutoriada el 16 de abril de 2007, suma que deberá ser indexada hasta que se verifique el pago total de la misma.

Así mismo, solicitó se condene en costas a la demandada.

PROVIDENCIA IMPUGNADA[3]

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del 15 de mayo de 2014, rechazó la demanda ejecutiva por considerar que se configuró el fenómeno de la caducidad.

El A quo señaló que para contar el tiempo de caducidad de las acciones ejecutivas debe tenerse presente el término de los 5 años y adicionar 18 meses que deben transcurrir para poder ejecutar la condena y que en tratándose del caso concreto, el actor tenía hasta el 16 de noviembre de 2013 para tal efecto, sin embargo lo hizo el 29 de noviembre de 2013, tal y como se advierte en el acta individual de reparto que obra en el folio 34 del expediente ejecutivo 2013-6595.

RECURSO DE APELACIÓN[4]

La parte demandante solicitó que se revoque el auto del 15 de mayo de 2014 en consideración a que la demanda ejecutiva no ha caducado debido al proceso de liquidación en que estuvo CAJANAL entre los años 2009 a 2013; señaló que durante este tiempo se suspendieron los términos judiciales para iniciar cualquier acción contra la mencionada entidad, debido al fenómeno de fuero de atracción de los procesos concursales y en virtud a lo dispuesto por el artículo 94 del Código General del Proceso, en razón de la reclamación hecha al liquidador de CAJANAL EN LIQUIDACIÓN para el cumplimiento de lo ordenado.

CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[5], el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 15 de mayo de 2014 a través del cual se rechazó la demanda ejecutiva.

De igual modo, compete a la Sala desatar el recurso en virtud de lo dispuesto en los artículos 125 y 243 del CPACA.

Problema jurídico

A efecto de establecer si respecto de la demanda ejecutiva operó la caducidad, se hace necesario resolver el siguiente problema:

¿Durante el curso de la liquidación de CAJANAL se suspendieron los términos de caducidad para iniciar procesos ejecutivos tendientes al cumplimiento de providencias judiciales que reconocieron derechos pensionales a sus afiliados?

Para dar respuesta a lo anterior, la Subsección se pronunciará sobre los siguientes aspectos: i-) La caducidad en el proceso ejecutivo, ii-) Las causales de suspensión del término de caducidad para demandar en proceso ejecutivo a las entidades en proceso de liquidación, iii-) De las

obligaciones surgidas con ocasión de sentencias judiciales en donde se reconocieron derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de CAJANAL EICE en liquidación, en su calidad de administradora del régimen de prima media con prestación definida. iv) Aplicabilidad de la suspensión de la caducidad para la ejecución de las anteriores obligaciones v) El caso concreto.

La caducidad en el proceso ejecutivo.

De manera genérica la caducidad es un fenómeno jurídico cuyo término previsto por la ley se convierte en presupuesto procesal y/o instrumento a través del cual se limita el ejercicio de los derechos individuales y subjetivos de los administrados para la reclamación judicial de los mismos, en desarrollo del principio de la seguridad jurídica bajo criterios de racionalidad y suficiencia temporal, el cual, según lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación "[...] busca atacar la acción por haber sido impetrada tardíamente, impidiendo el surgimiento del proceso [...]"[6].

Tratándose del término de caducidad en el proceso ejecutivo, el ordenamiento jurídico colombiano estableció que cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el término para solicitar su ejecución es de cinco años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida[7].

Ahora bien, el término de exigibilidad de las sentencias dictadas en contra de la Administración de conformidad con el Decreto 01 de 1984, era de 18 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia[8]; mientras que la Ley 1437 de 2011, indicó que este es de 10 meses siguientes a la ejecutoria de la misma cuando se trate de fallos de condena al pago de sumas de dinero[9].

Así las cosas, la caducidad para iniciar el proceso ejecutivo empieza a correr a partir del momento en que se hace exigible la obligación contenida en el respectivo título que sirve de recaudo judicial; ello, en razón a que si el acreedor no puede hacer valer su título frente al deudor sino una vez transcurrido el término de exigibilidad previsto por la ley, no es posible que sin fenecer este, inicie el cómputo del plazo que aquel tiene para acudir ante la jurisdicción con el fin de lograr la ejecución coactiva o forzada del mismo.

En conclusión, la oportunidad para formular la demanda cuando se pretende la ejecución de una sentencia judicial proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es de 5 años contados a partir de la exigibilidad de la obligación contenida en la providencia judicial de condena, en los siguientes términos:

- a) 18 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, si fue dictada de conformidad con el CCA o Decreto 01 de 1984.
- b) 10 meses siguientes a la misma ejecutoria, si se trata de sentencia dictada en procesos regidos por el CPACA o Ley 1437 de 2011, en la cual se condene al pago de sumas dinerarias.
- c) 30 días siguientes a su comunicación, cuando la condena no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero en procesos regidos por el CPACA o Ley 1437 de 2011 – art. 192 inciso 1.º ib. -

Suspensión del término de caducidad para demandar ejecutivamente a entidades públicas en proceso de liquidación.

El Decreto 254 de 2000 a través del cual se fija el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional, en su artículo 6 literal d)[10] establece que el funcionario liquidador deberá "[...] Dar aviso a los jueces de la República del inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiéndole que deben acumularse al proceso de liquidación y que no se podrá continuar ninguna otra clase de proceso contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador [...]".[11]

Lo anterior significa que frente a las entidades estatales que entran en proceso de liquidación no es posible iniciar nuevos procesos ejecutivos y los que se encuentren en trámite se deben terminar y acumular como reclamaciones a la masa de liquidación, para lo cual el liquidador debe dar el aviso pertinente a los jueces de la República.

De otra parte, el ordenamiento jurídico colombiano expresamente ha contemplado las causales de suspensión del término de caducidad en materia contenciosa administrativa[12]. Ahora bien, en relación con la demanda ejecutiva contra las entidades en proceso de restructuración, la Ley 550 de 30 de diciembre de 1999[13], aplicable a todas las entidades de carácter privado, público o de economía mixta que ejerzan alguna actividad financiera y de ahorro y crédito, consagra en el inciso segundo del artículo 14 que "[...] Durante la negociación del acuerdo se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos contra el empresario [...]". (Subraya fuera de texto).

Frente a la aplicación de esta norma al proceso de liquidación de la extinta CAJANAL, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento señaló:

"[...] Uno de los sustentos normativos del precitado Decreto 2196 de 2009 lo fue el Decreto-Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, el cual, en el inciso segundo de su artículo 1º, respecto de su ámbito de aplicación, consagró "...en lo no previsto en el presente decreto, deberán aplicarse, en lo pertinente, las disposiciones del estatuto orgánico del sistema financiero y del Código de Comercio sobre liquidación, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad...".

Para esos efectos se expidió la Ley 550 de 1999, aplicable a todas las entidades de carácter privado, público o de economía mixta que ejerzan alguna actividad financiera y de ahorro y crédito, consagrando en el inciso segundo del artículo 14 que "...Durante la negociación del acuerdo se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos contra el empresario [...]". (Subraya fuera de texto).[14]

En suma, se concluyó que los términos de prescripción y de caducidad de las obligaciones a cargo de la entidad liquidada se suspendieron desde el 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013, fecha esta última a partir de la cual se reanudó el cómputo de los cinco (5) años de caducidad de las acciones ejecutivas contra aquella entidad. A esta conclusión también llegó esta Subsección de la Sección Segunda en reciente decisión[15].

Pese a lo anterior, la suspensión de la caducidad no debe ser aplicada en similar forma a todos los créditos provenientes de condenas contra CAJANAL, hoy liquidada, ya que se presentan diferentes hipótesis con diversos supuestos fácticos que no habían sido analizados en las providencias anteriores, como se verá a continuación.

iii-) De las obligaciones surgidas con ocasión de sentencias judiciales en donde se reconocieron derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de la extinta CAJANAL EICE en su calidad de administradora del régimen de prima media con prestación definida.

Con el fin de analizar la situación planteada, se deben precisar los siguientes aspectos.

Proceso de liquidación de Cajanal EICE

A través del Decreto 2196 de 2009, el Gobierno Nacional dispuso la supresión de la Caja Nacional de Previsión Social, ordenó su liquidación y prescribió que debía aplicarse lo dispuesto en el Decreto 254 de 2000[16] modificado por la Ley 1105 de 2006 la cual, en su artículo 1, dispuso que "[...] los vacíos del presente régimen de liquidación se llenarán con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan [...]", es decir, el Decreto 663 de 1993.

De igual manera, señaló en su artículo 14 que "[...] No formarán parte de la masa de liquidación los bienes de que trata el literal a), entre ellas, las cotizaciones del Sistema General de Pensiones, si las hubiere, **del artículo 21 del Decreto ley 254 de 2000, modificado por el artículo 11 de la Ley 1105 de 2006, los cuales se deberán entregar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, y los previstos en los literales c) y d) de la mencionada norma [...]" – (negrilla fuera de texto).

Al respecto, el artículo 11 de la Ley 1105 de 2006, dispuso:

"El artículo 21 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

"Artículo 21. Bienes excluidos de la masa de la liquidación. No formarán parte de la masa de la liquidación:

a) Los recursos de seguridad social, los cuales deberán ser entregados a la entidad que determine el Gobierno Nacional; [...]"

A su vez, el artículo 20 del Decreto 2196, ya citado, estableció que "[...] integran la masa de la liquidación todos los bienes, las utilidades y los rendimientos financieros generados por los recursos propios, y cualquier tipo de derecho patrimonial que ingrese o deba ingresar al patrimonio de la Caja de Previsión Social, Cajanal EICE en Liquidación. [...]"

Igualmente, de conformidad con el artículo 64 del Decreto 4107 de 2011, Cajanal EICE en liquidación continuaría realizando las funciones señaladas en el artículo 3 del Decreto 2196 de 2009[17] hasta tanto fueran asumidas por la UGPP, a más tardar el 1 de diciembre de 2012; sin embargo, el proceso de liquidación culminó efectivamente el 11 de junio de 2013, de conformidad con el Decreto 877 de 2013, por lo cual los procesos judiciales y demás reclamaciones que estuvieran en trámite al momento del cierre de la liquidación, serían asumidos por la UGPP[18].

Creación de la UGPP

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social fue creada por el artículo 156 de la Ley 1157 de 2007, como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, y le asignó entre otras la siguiente función:

"[...] i.- El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades

públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. "[...]"

A su turno el Decreto 169 de 2008, indicó que la UGPP tendría las siguientes funciones:

"[...] En cuanto al reconocimiento de derechos pensionales y de prestaciones económicas [...]"

2. El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las entidades públicas del orden nacional que se encuentran en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando. También le compete la administración de los derechos y prestaciones que las mencionadas entidades hayan reconocido y los que reconozca la UGPP en virtud de este numeral [...]"

De otra parte, en vista de la transición de funciones que se generó con el proceso liquidatorio, el Gobierno Nacional a través del Decreto 4269 del 8 de noviembre de 2011, procedió a distribuir competencias entre CAJANAL EICE en Liquidación y la UGPP[19] y dispuso que la atención de solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas se haría por ambas entidades de acuerdo con la fecha de la presentación de la respectiva petición, así:

Asignó a la UGPP, el trámite de las presentadas a partir del 8 de noviembre de 2011.

CAJANAL EICE en Liquidación, continuaría con la competencia respecto de las radicadas con anterioridad a esa fecha[20].

Así las cosas, toda petición relacionada con el cumplimiento de una sentencia condenatoria en materia pensional radicada antes del 8 de noviembre de 2011, debía ser atendida y la sentencia tenía que ser cumplida por CAJANAL en Liquidación, en tanto que las presentadas con posterioridad correspondieron a la UGPP. En esta forma se resolvió recientemente un conflicto de competencias administrativas por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación[21].

Conclusiones frente a las competencias para el cumplimiento de sentencias por parte de CAJANAL en liquidación y la UGPP.

De todo lo anterior se concluye que:

1.- Las obligaciones que se derivan de una sentencia judicial que reconoce un derecho pensional del sistema administrado por la liquidada CAJANAL EICE, no hacen parte de su masa liquidatoria, dado que por relacionarse con recursos de la seguridad social y no con aquellos propios de la entidad objeto de liquidación, fueron objeto de expresa exclusión frente a la misma.

2.- De hecho, las funciones de reconocimiento de derechos y cumplimiento de sentencias estuvieron inicialmente a cargo del liquidador a través de la UGM[22] y aquellas presentadas a partir de noviembre 8 de 2011 se ejercieron por la UGPP.

3.- A partir del 12 de junio de 2013 Cajanal EICE desapareció de la vida jurídica y fue sustituida totalmente por la UGPP, entidad que por mandato legal en su condición de sucesor de derechos y

obligaciones relacionadas con la administración del régimen pensional de la extinta CAJANAL, debió continuar con el ejercicio de sus funciones y ser llamada a asumir la defensa de los procesos, así como dar cumplimiento a las sentencias judiciales en materia pensional.

4.- Ahora bien, el que una persona haya reclamado el pago de una sentencia ante el liquidador de CAJANAL y este haya negado el mismo a través de acto administrativo que resolvió sobre acreencias de la liquidación, no puede originar una nueva controversia de carácter ordinario frente a este acto para que se emita orden de acatamiento de una providencia judicial; ello, en la medida en que el régimen pensional a que se refiere la condena no fue objeto de liquidación sino de cambio o sustitución de administrador y por lo tanto es independiente de ese proceso y de las decisiones que en él sean adoptadas[23].

iv) Suspensión de la caducidad para la ejecución de las anteriores obligaciones

Con base en lo señalado en el numeral 1 del aparte anterior, podría concluirse que respecto de estos créditos no se suspendió el término de caducidad como sí sucede respecto de aquellos que hacen parte de la masa de liquidación, en tanto que los mismos podían ser perseguidos judicialmente.

Sin embargo, es necesario aplicar la norma de suspensión de la caducidad a los mismos por cuanto no se puede desconocer que durante el proceso liquidatorio se presentaron situaciones de hecho respecto de los acreedores del régimen pensional, que no deben afectarlos. Veamos:

CAJANAL EICE en liquidación a través de su Unidad de Gestión Misional – UGM -, fue responsable del cumplimiento de condenas cuya reclamación se efectuó antes del 8 de noviembre de 2011, mientras que La UGPP lo es respecto de las peticiones presentadas con posterioridad o de las que recibió aún en trámite al finalizar la liquidación.

Los beneficiarios de estas condenas proferidas en contra de CAJANAL, hoy aún insolutas total o parcialmente según las diferentes demandas, realizaron una de las siguientes tres actuaciones:

Hicieron los cobros administrativos antes del inicio del proceso de liquidación y por tanto, las asumió el liquidador y/o;

Se hicieron parte en el proceso de liquidación dentro del término fijado para tal efecto, lo que se concretó con la reclamación de la acreencia ante el liquidador, o ante la UGM hasta el 7 de noviembre de 2011, o

Presentaron reclamaciones de pago o cumplimiento ante CAJANAL o a UGP, con posterioridad al 8 de noviembre de 2011, las cuales correspondieron a esta última entidad conforme a la competencia ya analizada.

Frente al cumplimiento de los fallos se presentó:

Satisfacción total de la obligación;

Cumplimiento parcial de la sentencia;

Insatisfacción total de la orden dada en el fallo (ya fuera por inactividad de la entidad respectiva o por rechazo con base en una alguna causal atinente al proceso de liquidación).

En los dos últimos casos, de incumplimiento total o parcial de la sentencia, muchas personas

formularon demandas ejecutivas contra CAJANAL antes o durante el proceso liquidatorio, o contra la UGPP, ante lo cual se ha visualizado lo siguiente:

Algunos de los procesos iniciados antes de la apertura del proceso de liquidación fueron terminados y se remitieron al liquidador, sin que este decidiera favorablemente las reclamaciones por no hacer parte de la masa de liquidación.

Frente a otros presentados en vigencia de la liquidación contra CAJANAL, se negó mandamiento de pago con base en el Decreto 254 de 2000 – imposibilidad de iniciar procesos ejecutivos frente a una entidad en liquidación -.

Algunos otros que se presentaron contra la UGPP, se han rechazado por caducidad de la acción ejecutiva, en tanto que se señala que éstos no ingresaron a la liquidación.

Según las anteriores situaciones se concluye que:

Muchos de los ciudadanos beneficiados con condenas por derechos pensionales que habían reclamado sus acreencias administrativa o judicialmente, no las vieron satisfechas ya fuera por decisiones de terminación de sus procesos ejecutivos o por negativa del liquidador de incluir esos créditos en la masa de liquidación.

Mientras CAJANAL en liquidación conservó competencia para reconocer esos derechos (frente a las peticiones presentadas antes del 8 de noviembre de 2011), no se libraron mandamientos de pago en contra de la entidad y las personas se vieron obligadas a surtir un proceso administrativo de reclamación ante el liquidador.

En el mejor de los casos, estos ciudadanos solo pudieron ejercer acciones judiciales de cobro luego del 12 de junio de 2013, momento a partir del cual existió la posibilidad de acudir administrativa o judicialmente ante la UGPP a solicitar el cumplimiento de las obligaciones insolutas que no habían sido reconocidas por el agente liquidador en su momento o que habían presentado alguna de las circunstancias anotadas.

Ello, en vista de que a partir de ese momento dejó de existir legalmente CAJANAL y la UGPP asumió competencias plenas en este tema.

Solo aquellas peticiones de cumplimiento radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011 eran de competencia de la UGPP, y contra esta entidad no había limitante para iniciar procesos ejecutivos de cobro.

Respuesta al problema planteado.

La anterior gama de situaciones que se presentaron con la liquidación de CAJANAL, hace imperativo que la jurisdicción se abstenga de adoptar decisiones en contravía de los derechos de los beneficiarios de las condenas, las cuales se han tomado con el argumento de que como esos créditos estaban excluidos de la masa liquidatoria no es posible aplicar la regla de suspensión de caducidad ya señalada.

La razón para no afectar a los ciudadanos acreedores es que el desorden jurídico fue creado por la misma administración pública al no adoptar reglas específicas y unívocas que evitaran esas múltiples situaciones, lo que hace aplicable la máxima según la cual nadie puede alegar en su favor su propia culpa[24]. Es decir, la carga de soportar una declaratoria de caducidad no es proporcionada frente al trato dado a sus créditos por parte del propio Estado deudor.

En consecuencia, resulta adecuado jurídicamente extender la norma suspensiva de caducidad a los créditos analizados, pero solo durante los lapsos en los cuales las personas se vieron imposibilitadas para acudir a la jurisdicción por la misma actuación errática de esta cuando decidió terminar y remitir los procesos ejecutivos a la liquidación, así como de la misma entidad en liquidación al recibir estos asuntos, negar su inclusión en la masa de liquidación y retardar o negar el cumplimiento a través de la UGM.

Así las cosas, si bien en decisiones recientes de la Secciones Segunda y Cuarta de esta Corporación se señaló que la caducidad frente a sentencias de condena contra CAJANAL o CAJANAL EN LIQUIDACIÓN se suspendió durante los cuatro (4) años que duró su trámite liquidatorio, ello solo resulta aplicable a aquellos casos con características especiales analizadas en ellos en los cuales se impidió que antes del 12 de junio de 2013 se ejecutara judicialmente la obligación contra CAJANAL o la UGPP[25].

Por el contrario, la anterior regla no puede ser aplicada frente a los fallos condenatorios ejecutoriados y/o cuyas peticiones de cumplimiento se radicaron con posterioridad al 8 de noviembre de 2011, en tanto que:

Frente a ellas solo puede operar la suspensión del término de caducidad hasta el 8 de noviembre de 2011, momento hasta el cual sólo era viable acudir ante CAJANAL EN LIQUIDACIÓN para tal efecto[26].

A partir de esa fecha la obligación de satisfacer el crédito recayó legalmente en la UGPP, conforme lo dispuso el Decreto 4269 de 2011 y las personas estaban habilitadas legalmente para ejecutar las condenas en contra de la UGPP.

Por ello, tampoco resultaría proporcional para el Estado deudor el extender los efectos de suspensión de la caducidad por cuatro años, como sí sucede con los casos anteriores.

De esta forma, es necesario que el juez identifique a partir de qué momento se hizo exigible la obligación judicial y la fecha en la cual se pudo efectivamente perseguir judicialmente su cumplimiento ante CAJANAL o UGPP, teniendo en cuenta que la caducidad de medio de control se suspenderá sólo a partir del momento en que inició el periodo liquidatorio de CAJANAL EICE y se reactivará:

El 8 de noviembre de 2011 si la petición de cumplimiento se realizó y competía atenderla a la UGPP de acuerdo con el Decreto 4269 de 2011 o,

Para aquellas obligaciones cuya petición de cumplimiento correspondía atender a CAJANAL en liquidación, conforme el mismo decreto, la reactivación será el 12 de junio de 2013, día siguiente a la fecha en la que culminó la liquidación de aquella entidad y por ende la obligación podía perseguirse en cabeza de la UGPP.

Del caso concreto:

De conformidad con el acervo probatorio aportado por la parte demandante se evidencia lo siguiente:

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca condenó a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL –EICE-, a reliquidar y pagar la pensión de jubilación del señor Luis Francisco Estévez Gomez[27], a través de sentencia del 8 de febrero de 2007.

La anterior decisión judicial quedó debidamente ejecutoriada el 16 de abril de 2007, tal y como consta a folio 56, por lo que se hizo exigible a partir del 17 de octubre de 2008;

El interesado reclamó el cumplimiento de la sentencia ante la entidad en liquidación, razón por la cual se expidió acto administrativo de reconocimiento pensional – resolución PAP 041172 del 28 de febrero de 2011-, sobre el cual se discute un pago parcial por parte del demandante.

Lo anterior permite inferir que no operó el fenómeno de la caducidad de la acción ejecutiva como quiera que la demanda se formuló dentro del término de los cinco (5) años previsto en el CPACA, acorde con lo siguiente:

- i. En virtud del Decreto 2196 de 2009 y conforme las reglas fijadas en precedencia, los términos de caducidad de las acciones frente a obligaciones a cargo de la entidad liquidada, fueron suspendidos desde el 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013, esto es, por espacio de cuatro (4) años
- ii. Transcurrieron 7 meses y 26 días desde que la condena se hizo exigible hasta la suspensión de a caducidad.
- iii. Terminada la liquidación se reanudó el cómputo de los cinco (5) años con que contaba el demandante para formular la demanda ejecutiva, momento en el cual restaban más de 4 años para tal efecto, que se cuentan a partir del 12 de junio de 2013.
- iv. La demanda ejecutiva fue formulada por el demandante en sede judicial el 29 de noviembre de 2013[28].

Por lo anterior, se revocará la providencia de 15 de mayo de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que rechazó la demanda ejecutiva presentada por el actor, para disponer en su lugar, que el Tribunal de origen proceda a estudiar si hay lugar a librar el mandamiento de pago correspondiente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto interlocutorio de 15 de mayo de 2014, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda ejecutiva formulada por el señor Luis Francisco Estévez Gómez contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP- , por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

TERCERO: HACER las anotaciones correspondientes en el programa "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

EADP/HOM

Relatoria JORM

[1] Folios 57 a 61.

[2] Folios 25 a 33.

[3] Folios 57 a 61.

[4] Folios 62 a 65.

[5] "Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. <Artículo modificado por del artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, [...]".

[6] Auto del 24 de enero de 2007, actor Néstor José Duarte Tolosa contra "Corelca S.A." y otro, radicación No. 20001-23-31-000-2005-02769-01(32958), Consejo de Estado, Sección Tercera, Mag. Pte. Ruth Stella Correa Palacio.

[7] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 164, literal k), antes numeral 11 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo. Este precepto tuvo su antecedente remoto con el artículo 44 de la ley 446 de 1998, pues fue sólo con esta norma que se instituyó un término especial de caducidad en títulos ejecutivos para la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

[8] Artículo 177 del C.C.A.

[9] Inciso 2 del artículo 192 e inciso 2 del artículo 299 del C.P.A.C.A.

Aquí vale la pena indicar que se ha considerado por la doctrina que existe una antinomia entre lo regulado por estos artículos y lo previsto en el artículo 298 ib., (Ver entre otros Mauricio Rodríguez Tamayo, "La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa", 5ed. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. 2016 páginas 308-310); sin embargo la Subsección A de la Sección Segunda de esta Corporación en reciente decisión interpretó que el procedimiento previsto en artículo 298 del cual se deduce la aludida antinomia, es diferente del consagrado para el proceso tendiente al cumplimiento de la sentencia por vía judicial ejecutiva y por tanto los términos aunque diferentes, no entran en contradicción. En efecto, se anotó en la providencia en cita lo siguiente:

"[...] El artículo 298 del CPACA consagra un procedimiento para que el funcionario judicial del proceso ordinario requiera a las entidades accionadas sobre el cumplimiento de las sentencias debidamente ejecutoriadas (pago de sumas dinerarias), sin que implique mandamiento de pago y, los artículos 305, 306 del CGP el proceso ejecutivo de sentencias que se adelanta mediante escrito (debidamente fundamentado) elevado por el acreedor ante el juez de conocimiento del asunto ordinario, el cual librará mandamiento de pago de acuerdo con lo señalado en la parte resolutive de la providencia. [...]" Sentencia de Tutela del 18-02-2016, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Expediente núm.: 1001-03-15-000-2016-00153-00 Actor: Flor María Parada Gómez Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda –

Subsección A-

[10] Modificado por el artículo 6° de la ley 1105 de 2006.

[11] Función que se estableció para el caso específico de CAJANAL en el artículo 6 literal d) del Decreto 2196 de 2009.

[12] Entre otros, en los siguientes eventos: a) El previsto en el Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009, artículo 3.º b) El dispuesto en el artículo 102 del CPACA.

[13] Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

[14] Ver entre otras: i) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda– Subsección "A". Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez (E), providencia de 25 de agosto de 2015, número interno 1777-2015, actor Rosa Ana Novoa de Pabón, demandado: UGPP y ii) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda– Subsección "B". Consejero Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia de 29 de marzo de 2016, número interno 5042-2015, actor Aidé Yolanda Cárdenas Corredor, demandado: UGPP

[15] Auto del dieciséis (16) de junio del dos mil dieciséis (2016), Expediente núm.: 25-000-23-42-000-2013-06593-01, Número Interno: 2823-2014, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Actor: Hernando Torres Carreño.

[16] Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional.

[17] Dicho artículo señala: "Como efecto de la liquidación aquí ordenada, la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, en Liquidación, no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social, por lo tanto, conservará su capacidad jurídica únicamente para realizar los actos, operaciones y contratos necesarios en orden a efectuar su pronta liquidación. En todo caso, la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, en Liquidación adelantará, prioritariamente, las acciones que permitan garantizar el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades afines con dichos trámites, respecto de aquellos afiliados que hubieren cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener la pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que se haga efectivo el traslado a que se refiere el artículo 4º del presente Decreto, de acuerdo con las normas que rigen la materia. Igualmente Cajanal, EICE, en liquidación continuará con la administración de la nómina de pensionados, hasta cuando estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, creada por la Ley 1151 de 2007. Para tales efectos atenderá las solicitudes y peticiones que se le presenten y celebrará los contratos de administración u operación que sean necesarios.

[18] Artículo 22 del Decreto 2196 de 2009

[19] En este Decreto resaltó que CAJANAL EICE en liquidación en ese momento se encontraba atendiendo aquellas solicitudes de reconocimiento de obligaciones pensionales y demás

actividades afines que hacían parte del inventario del represamiento de la entidad, esto es, que fueron presentadas con anterioridad al 25 de junio de 2009, y que aún se encontraban pendientes de resolver, así como de aquellas que se habían presentado con posterioridad a dicha fecha en desarrollo del proceso liquidatorio

[20] Ello, pese a que la administración de la nómina de pensionados estaría a cargo de la UGPP de acuerdo con su competencia y con la información remitida por CAJANAL en lo que a ella correspondía reconocer.

[21] Consejero ponente: AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA, Bogotá D.C., dos (02) de octubre de dos mil catorce (2014) Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00020-00(C), Actor: CARLOS JUAN CAICEDO MARCILLO.

[22] Unidad de Gestión Misional de la entidad en liquidación.

[23] A estas tres conclusiones se llegó en auto ya referido del 16 de junio de 2016, Expediente núm.: 25-000-23-42-000-2013-06593-01, Número Interno: 2823-2014.

[24] Nemo auditur propriam turpitudinem allegans

[25] En efecto, se referían a sentencias de condena contra CAJANAL o CAJANAL EN LIQUIDACIÓN que reconocían derechos pensionales y que fueron dictadas antes del 8 de noviembre de 2011; la reclamación de cumplimiento del fallo se hizo con anterioridad o en vigencia del proceso liquidatorio, pero en todo caso hasta el 8 de noviembre de 2011 y por tanto la competencia para su cumplimiento era de esta entidad y mientras duró el proceso liquidatorio en muchos casos no fue posible adelantar cobros ejecutivos y el propio liquidador negó su inclusión en la masa de acreedores.

[26] Ello en virtud del Decreto 4269 de 2011 y las normas propias del proceso de liquidación

[27] Folio 42 a 54.

[28] Constancias de recepción y reparto visibles a folio 34.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

