



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ

Bogotá D. C., doce (12) de julio de 2018

Expediente No	250002342000 2014-01475 01 (3531 – 2017)
Proceso	Ejecutivo
Ejecutante:	Gladys del Carmen y Melba Sofía Jiménez García
Ejecutado:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP
Trámite:	Recurso de apelación contra la sentencia que declaró la caducidad del medio de control.
Asunto:	Confirma sentencia que declaró configurada la caducidad de la acción ejecutiva / la normatividad que regula el proceso ejecutivo / el título ejecutivo/ caducidad en procesos de ejecución en el que el título ejecutivo es una sentencia proferida por esta jurisdicción / efectos del acto de liquidación de la entidad demandada – del fuero de atracción en procesos de liquidación.

I. ASUNTO

1. La Sala decide¹ el recurso de apelación que las señoras Gladys del Carmen y Melba Sofía Jiménez García, en calidad de herederas de la señora Carmen Rosa García Alemán, parte ejecutante, interpusieron contra la sentencia de 14 de julio de 2016, por medio del cual la Sección Segunda, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró *«la ocurrencia de la caducidad del medio de control»*.

II. ANTECEDENTES

2. La señora Carmen Rosa García Alemán, a través de apoderado, presentó demanda contra la extinta Caja Nacional de Previsión Social, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho del artículo 85 del Decreto 01 de 1984, para obtener la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Resolución 001094 de 20 de marzo de 1992, por la cual esa entidad reconoció y ordenó el pago de una pensión mensual de jubilación al señor Rodrigo Salomón Jiménez Montero, ii) Resolución 010441 de 20 de agosto de 1999, por la cual se reconoció y ordenó el pago a favor de la señora Carmen Rosa García Alemán y iii) Auto 103580 de 20 de junio de 2000, mediante la cual la referida entidad negó la reliquidación de la pensión.

3. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, subsección “D”, Sala de Descongestión, mediante sentencia de 24 de junio de 2004² accedió a las pretensiones de la demanda y ordenó la

¹ El expediente ingresó al Despacho el 11 de mayo de 2018, según informe secretarial de folio 243.

² Folios 10 a 29.

reliquidación de la pensión de sobrevivientes de la señora Carmen Rosa García Alemán, a partir del 25 de enero de 1999, conforme a la parte motiva de la providencia, con la indexación y el pago en la forma prevista en el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo.

4. La anterior decisión fue objeto de apelación ante el Consejo de Estado, corporación que a través de fallo de 22 de junio de 2006³ confirmó parcialmente la decisión de primera instancia, modificando el numeral cuarto, en el sentido de ordenar que los factores salariales a tener en cuenta para la reliquidación pensional, conforme a la parte motiva de la providencia son: sueldo, prima de vacaciones, servicios y de navidad, el auxilio de transporte, el auxilio especial de transporte y el subsidio de alimentación, percibidos durante el último año de servicio, a partir del 3 de febrero de 1997.

5. Mediante petición de 23 de noviembre de 2006⁴, la causante solicitó a la UGPP el cumplimiento de las sentencias base de recaudo.

6. La Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE, expidió la Resolución 1434 de 11 de junio de 2008⁵ para dar cumplimiento a las referidas sentencias, de manera que liquidó la pensión de jubilación del causante con el 75% del promedio de la asignación más alta devengada en el último año de servicios (1° de noviembre de 1989 al 30 de octubre de 1990), incluyendo la asignación básica, la prima de

³ Folios 30 a 37 A.

⁴ Según se afirmó por la entidad en la Resolución 1434 de 11 de junio de 2008, visible a Folios 38 a 42.

⁵ Folios 41 a 47.

alimentación, el auxilio de transporte, el auxilio especial de transporte y las primas de vacaciones, servicios y de navidad percibidos durante el último año de servicio, determinando la cuantía pensional en \$206.948, 89, a partir del 3 de febrero de 1997, por prescripción trienal.

7. La anterior decisión fue modificada por medio de la Resolución UGM 055236 de 3 de septiembre de 2012, en el sentido de indicar que el pago establecido en el artículo 177 de C.CA estaría a cargo del CAJANAL EICE en liquidación y los contemplados en el artículo 178 de la misma norma quedaban a cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP.

8. El 16 de septiembre de 2009,⁶ el apoderado de la causante presentó reclamación al proceso liquidatorio de CAJANAL y solicitó el reconocimiento y pago los intereses por concepto de mesadas, en cuantía de \$45.403.175,00. La petición fue considerada como presentada en término legal por la entidad⁷.

9. Por medio de la Resolución 1121 de 26 de abril de 2012, el Liquidador de CAJANAL rechazó el anterior requerimiento, de manera que el apoderado de la causante presentó recurso de reposición contra esa decisión el 7 de mayo de 2012⁸. El recurso fue desatado por medio de la Resolución 3815 de 12 de abril de 2013⁹, confirmando la negativa inicial, pues no se aportaron las primeras copias que

⁶ Folios 46 y 47.

⁷ Según lo aceptó la entidad en la Resolución 3815 de 12 de abril de 2013, visible a folios 52 a 61 del expediente

⁸ Folios 48 a 51.

⁹ Folios 52 a 61.

prestaran mérito ejecutivo, decisión notificada al recurrente el 16 de mayo de 2013¹⁰.

10. Según registro de operación de Bancolombia¹¹ la causante recibió el 29 de julio de 2013, los siguientes conceptos:

SUST. NACIONAL	\$ 2.817.904.02	
RELIQUIDACION PA 55236	\$86.445.646.20	
RELIQUIDACION PA 55236	\$ 5.493.452.88	
RELIQ PAGO UNICO 55236	\$15.293.582.14	
FANISANAR LTDA.		\$11.398.160
REINTEGROS NACION		\$12.012.373
TOTAL	\$110.050.585.24	\$23.410.533
	Total Pagado	\$86.640.052.24

La Sentencia apelada¹²

11. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B" mediante sentencia de 14 de julio de 2016 declaró la caducidad del medio de control y ordenó archivar el expediente, con los siguientes argumentos:

12. Después de revisar y anotar los antecedentes de la situación sometida a estudio, hizo alusión al artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, norma que determina la oportunidad para presentar la demanda ejecutiva derivada de decisiones judiciales, proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

13. Indicó que en el *sub lite* son hechos probados y aceptados que mediante sentencias de 24 de junio de 2004 y 22 de junio de 2006, se

¹⁰ Folio 62.

¹¹ Folio 45.

¹² Folios 244 a 247 vuelto.

condenó a la entonces Caja Nacional de Previsión Social a reliquidar la pensión de sobrevivientes en favor de la señora Carmen Rosa García Alemán.

14. Dijo que mediante la Resolución 001434 de 11 de junio de 2008, el mencionado ente de previsión dio cumplimiento a lo ordenado y en el mes de julio de 2013 se incluyó en nómina la referida resolución y se pagaron las diferencias causadas. Empero en esa decisión no se incluyó *ítem* alguno referente a los intereses de mora.

15. Observó que el acto administrativo que se expidió para cumplir la sentencia que origina el asunto tiene fecha de 11 de junio de 2008, decisión que fue notificada el 3 de julio de ese año, de manera que a partir de la fecha de notificación de la referida Resolución 01434, la obligación a reclamar intereses de mora se hizo exigible, en cuanto son un aspecto accesorio de la obligación principal y no estaban incluidos en el acto de ejecución, lo que indica que los cinco años de que trata el literal k) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 vencieron el 4 de julio de 2013.

16. Concluyó, en consecuencia, que a pesar de lo anterior, la demanda ejecutiva fue presentada el 9 de abril de 2014, es decir, cuando la oportunidad a la que se refiere la anterior norma, se encontraba precluida, de manera que se configuró la caducidad de la acción.

El recurso de apelación¹³

¹³ Folios 218 a 221.

17. La parte ejecutante interpuso recurso contra la sentencia de 14 de junio de 2016 que declaró configurada la caducidad del medio de control y en su lugar, solicitó que se dispusiera seguir adelante con la ejecución.

18. Aseveró que la apreciación que se realizó en la sentencia apelada al determinar que existe caducidad de la acción resulta desafortunada porque la sentencia judicial allegada como título fue proferida en vigencia del Código Contencioso Administrativo (C.C.A) y el término de exigibilidad es el determinado en el inciso 4° del artículo 177 de la referida codificación, es decir que son ejecutables dieciocho (18) meses después de su ejecutoria, no como lo indicó el *a quo*, quien consideró que el término iniciaba a correr a partir de la fecha de notificación del acto administrativo que dio cumplimiento.

19. Adujo que como quiera que fue un hecho notorio que mediante Decreto 2196 de 12 de julio de 2009, se ordenó la supresión liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, a partir del 12 de junio de 2009; esa entidad perdió la capacidad legal para desarrollar la misión para la cual fue creada, razón por la cual durante el lapso comprendido entre el 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013, es decir por cuatro (4) años, estuvieron suspendidos los términos de prescripción y caducidad respecto de las obligaciones contenidas en sentencias judiciales contra la extinta CAJANAL ahora UGPP.

20. Dijo que si la ejecutoria del fallo data del 13 de junio de 2006, y esta se hizo exigible 18 meses después, es decir, el 13 de diciembre

de 2007 y durante el lapso comprendido entre el 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013, estuvieron suspendidos los términos de prescripción y caducidad, se evidencia que a la fecha de presentación de la demanda solo habían transcurrido dos (2) años, tres (3) meses y veintisiete (27) días, de manera que ella se radicó en término legal.

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia.

21. El artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012, en cuanto a la competencia del Consejo de Estado, dispone:

« ARTÍCULO 615. Modifíquese el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

« Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. 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, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia (...)»

(Se subrayó).

22. De acuerdo con la norma transcrita, el Consejo de Estado tiene competencia para resolver el recurso de apelación que se presentó

contra la sentencia que resolvió declarar la excepción de caducidad, toda vez que en segunda instancia conoce de las apelaciones contra las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos.

3.2 Procedencia

23. En relación con la procedencia del recurso de apelación para el caso de la referencia, se observa que el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, dispone lo siguiente:

«Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos (...).».

24. Se trata en este caso del recurso de apelación que la parte ejecutante presentó contra la sentencia de 14 de julio de 2016, por medio del cual la Sección Segunda, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró *«la ocurrencia de la caducidad del medio de control»*, por tanto, siendo competente la corporación y proceder el recurso de apelación que se interpuso en este asunto contra la sentencia que resolvió las excepciones, se procede a su estudio y decisión.

3.3 El problema jurídico.

25. En el presente caso, el problema jurídico a resolver por la Sala se circunscribe a determinar si en el presente asunto se configuró el presupuesto procesal de caducidad de la acción ejecutiva, teniendo en cuenta que durante el término de caducidad de dicho medio de control, la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. fue sometida al proceso de supresión y liquidación.

26. Para resolver el problema jurídico planteado, se abordará el estudio de los siguientes temas: i) la normatividad que regula el proceso ejecutivo, ii) el título ejecutivo, iii) de la caducidad en procesos de ejecución en el que el título ejecutivo es una sentencia proferida por esta jurisdicción, iv) efectos del acto de liquidación de la entidad demandada – del fuero de atracción en procesos de liquidación y, v) al final, se analizará el caso concreto.

3.4 La normatividad que regula el proceso ejecutivo

27. Antes de que la Sala proceda al estudio, análisis y decisión del problema jurídico planteado, se considera del caso hacer la siguiente precisión:

28. La Ley 1437 de 2011 no estableció procedimiento para el proceso ejecutivo; sin embargo, la misma normatividad en el artículo 306 señaló que en aquellos aspectos no contemplados en el código, se seguiría el Código de Procedimiento Civil¹⁴, en el cual de manera

¹⁴ Hoy Código General del Proceso

expresa se encuentra el trámite del proceso ejecutivo. La norma mencionada es del siguiente tenor:

«Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

29. La disposición hace alusión y remite al Código de Procedimiento Civil, normatividad que fue subrogada por el Código General del Proceso, el cual se encuentra vigente desde el 1° de enero de 2014.

3.5 El Título Ejecutivo

30. En este punto la Sala hace referencia al contenido de los artículos 422 del Código General del Proceso y 297 de la Ley 1437 de 2011, en donde se define el título ejecutivo y se señalan las providencias que tienen tal característica, respectivamente.

31. El artículo 422 del Código General del Proceso al referirse al título ejecutivo, dice:

«Art. 422. Títulos Ejecutivos. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y que constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley (Se subrayó).

«La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184».

32. Y el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, señala los actos que constituyen título ejecutivo:

«Artículo 297. Título ejecutivo. Para efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

«1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias (...).».

33. Conforme a las normas anteriores, se pueden demandar las obligaciones que reúnan las siguientes condiciones:

- Obligaciones expresas, claras y exigibles.
- Que emanen del deudor o de su causante, o que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción.
- Que constituyan plena prueba contra él.

34. La definición contenida en el artículo 422 del Código General del Proceso permite inferir que hay requisitos de forma y de fondo, siendo los primeros *«que se trate de documentos que (...) tengan autenticidad, que emanen de autoridad judicial, o de otra clase si la ley lo autoriza, o del propio ejecutado o causante cuando aquel sea heredero de este»*¹⁵ y los segundos, *“que de esos documentos aparezca a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante, una*

¹⁵ El Proceso Civil, parte especial, 7ª edición 1991, Págs. 822 a 824

obligación clara expresa, exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero»¹⁶.

35. Ahora, en relación con los requisitos de fondo del título ejecutivo, la doctrina¹⁷ ha señalado los siguientes: 1) Que la obligación sea expresa, 2) Que sea clara y, 3) Que sea exigible.

« (...) La obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del contenido del título, sea que consista ésta en un solo documento o en varios que se complementen formando una unidad jurídica. Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógicos jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta.

Pero existen ciertas consecuencias del incumplimiento de la obligación expresa, que por consagrarlas la ley no hace falta que aparezcan en el título, como la de pagar intereses durante la mora al mismo que la misma ley consagra y la de indemnizar los perjuicios que por ese incumplimiento sufra la otra parte; esas consecuencias se deben considerar como parte de la obligación consignada en el título, aun cuando este no las mencione.

La obligación es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título en cuanto a su naturaleza y sus elementos (objeto, termino o condición y si fuere el caso su valor líquido o liquidable por simple operación aritmética), en tal forma que de su lectura no quede duda seria respecto de su existencia y sus características.

Obligación exigible es la que debía cumplirse dentro de un término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acaecida, o para la cual no se señaló termino y cuyo cumplimiento solo podía hacerse dentro de cierto tiempo, que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición (Código civil, artículos 1680 y 1536 a 1542). Por eso, cuando se trate de obligación condicional, debe acompañarse la plena prueba del cumplimiento de la condición.

¹⁶ ib.

¹⁷ Devis Echandía, Hernando, Editorial Temis, 1961.

Cuando la obligación no debía cumplirse necesariamente dentro de cierto tiempo, ni se estipulo plazo o condición, será exigible ejecutivamente en cualquier tiempo, a menos que la ley exija para el caso concreto la mora del deudor, pues entonces será indispensable requerirlo previamente, como dispone el ordinal 3º del artículo 1608 del código civil; es decir, salvo el caso de excepción mencionada (que la ley la exija) no se requiere la mora para que la obligación sea exigible y pueda cobrarse ejecutivamente, si el otro título reúne los otros requisitos. »¹⁸

36. Así las cosas, quien pretenda adelantar la ejecución, debe aportar el correspondiente título base, el cual debe ser suficiente para acreditar los requisitos de forma y de fondo referidos en precedencia¹⁹.

3.6 De la caducidad en procesos de ejecución en el que el título ejecutivo es una sentencia proferida por esta jurisdicción.

37. El legislador para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejerzan en un término específico. En este sentido, los interesados tienen la carga procesal de poner en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado dentro del plazo fijado por la ley; de no hacerlo en tiempo, no podrán obtener la satisfacción del derecho reclamado por la vía jurisdiccional.

¹⁸ *ib.*

¹⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B, Consejera Ponente Doctora. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 25 de junio de 2015, expediente 200012331000 2011-00548 01 (2586 – 2013), proceso ejecutivo, actor: Yesid Fernando Romero Pineda, Nación – Mindefensa – Ejército Nacional. Tema: apelación de la sentencia que resolvió las excepciones.

38. Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que ciertas situaciones permanezcan indefinidas en el tiempo. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio del derecho de acción, acudan a la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones.

39. En ese orden, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, consagra la oportunidad para presentar la demanda. De manera específica, el literal k) del numeral 2 del artículo precitado señala lo siguiente:

«... k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida.»

40. El mandato categórico del legislador sobre el término perentorio para la formulación de las acciones ejecutivas derivadas de fallos condenatorios proferidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, encuentra su razón de ser en la necesidad de brindar seguridad jurídica a las decisiones de la administración de justicia, en aras de evitar la posibilidad de ser demandadas a perpetuidad por cualquier persona que considere asistirle el derecho por subjetivas consideraciones.

3.7 Efectos del acto de liquidación de la entidad demandada – del fuero de atracción en procesos de liquidación.

41. El Gobierno Nacional a través del Decreto 254 de febrero 21 de 2000, expidió el régimen para la liquidación de las entidades públicas. En efecto, el literal d) del artículo 2 de la misma, ordena *«La cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la vigencia del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad y que afecten bienes de la misma, con la finalidad de integrar la masa de la liquidación»*.

42. Así mismo, el artículo 6 del mencionado decreto, en lo atinente a las funciones del liquidador, en el literal d) dispone *«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»*.

43. De acuerdo a las normas en cita, debe indicarse que lo establecido en ella no es cosa diferente que establecer el fuero de atracción para los eventos de liquidación de entidades públicas, figura que permite garantizar que la totalidad de los acreedores de las entidades públicas que se han visto afectados a procesos de liquidación puedan, efectivamente, acceder a la protección de las autoridades encargadas de llevar a cabo tal proceso liquidatorio en condiciones de igualdad, sin que existan circunstancias adicionales, tales como la

existencia de procesos ejecutivos paralelos contra bienes de propiedad de la entidad en liquidación que obstruyan o restrinjan la efectividad de sus derechos crediticios.

44. En esta medida es pertinente recordar que la Corte Constitucional, en la sentencia C-291 de 2002, precisó lo siguiente:

«Como bien lo señalan al unísono los intervinientes, la disolución de cualquier persona jurídica da lugar a su subsiguiente liquidación, proceso que tiene un carácter universal que se deriva de la circunstancia de que el patrimonio mismo es una universalidad jurídica, en la cual el activo responde por el pasivo. Esta característica exige que sean llamados todos los acreedores²⁰, incluso aquellos respecto de los cuales la deuda no es aun exigible, y que se conforme la masa de bienes a liquidar, activo con el cual se atenderá el pasivo patrimonial. Ahora bien, el proceso liquidatorio regulado por el Decreto 254 de 2000 se reviste de las mismas características de universalidad que están presentes a la hora de la liquidación de cualquier persona jurídica, y cumple con los mismos principios que dominan los procesos concursales. Estos principios, acorde con el espíritu del constituyente,

20 El artículo 23 del Decreto 254 de 2000 ahora demandado, indica que una vez cancelados los embargos decretados en procesos en curso sobre bienes de la entidad en liquidación, los respectivos acreedores deben ser llamados al proceso liquidatorio. El texto de la disposición es el siguiente:

“Artículo 23. Emplazamiento. Dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que se inicie el proceso de liquidación, se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la entidad en liquidación y a quienes tengan en su poder a cualquier título activos de la entidad, para los fines de su devolución y cancelación.

Para tal efecto se publicarán avisos en la misma forma y con el mismo contenido, en lo pertinente, previsto por las normas que rigen la toma de posesión de entidades financieras.

Parágrafo. En los procesos jurisdiccionales que al momento de decretarse la liquidación de la entidad se encontraren en curso y dentro de los cuales se hubieren practicado medidas cautelares sobre los bienes de la entidad en liquidación, levantada tal medida de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto, el o los actuantes deberán constituirse como acreedores de la masa de la liquidación”.

persiguen dar a todos los acreedores el mismo tratamiento, salvo las preferencias que se señalan en la ley. »

45. De otra parte, se tiene que conforme al artículo 14²¹ de la Ley 550 de 1999²², a partir del inicio de la negociación no podrán presentarse ningún proceso de ejecución contra el empresario y se suspenderán los que se encuentren en curso, quedando legalmente facultados el promotor y el empresario para alegar individual o conjuntamente la nulidad del proceso o pedir su suspensión al juez competente, para lo cual bastará que aporten copia del certificado de la cámara de comercio en el que conste la inscripción del aviso. En los anteriores términos se adiciona el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil; y el juez que fuere informado por el demandado de

21 Artículo 14. Efectos de la iniciación de la negociación. A partir de la fecha de iniciación de la negociación, y hasta que hayan transcurrido los cuatro (4) meses previstos en el Artículo 27 de esta ley, no podrá iniciarse ningún proceso de ejecución contra el empresario y se suspenderán los que se encuentren en curso, quedando legalmente facultados el promotor y el empresario para alegar individual o conjuntamente la nulidad del proceso o pedir su suspensión al juez competente, para lo cual bastará que aporten copia del certificado de la cámara de comercio en el que conste la inscripción del aviso. En los anteriores términos se adiciona el Artículo 170 del Código de Procedimiento Civil; y el juez que fuere informado por el demandado de la iniciación de la negociación y actúe en contravención a lo dispuesto en el presente inciso, incurrirá en causal de mala conducta.

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.

22 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.

la iniciación de la negociación y actúe en contravención a lo dispuesto en el presente inciso, incurrirá en causal de mala conducta.

46. Así mismo, consagró 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.

47. Tal disposición resulta aplicable al presente caso en virtud de la remisión normativa contenida en el artículo 1 de la Ley 1105 de 2006, por medio de la cual, se modifica el Decreto-Ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones, al prescribir la misma que *«...Los vacíos del presente régimen de liquidación se llenarán con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan, de tal suerte que, al aplicarse la Ley 550 de 1999 a toda empresa que opere de manera permanente en el territorio nacional, realizada por cualquier clase de persona jurídica, nacional o extranjera, de carácter privado, público o de economía mixta, con excepción de las vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria que ejerzan actividad financiera y de ahorro y crédito, de las vigiladas por la Superintendencia Bancaria, de las Bolsas de Valores y de los intermediarios de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios sujetos a la vigilancia de la Superintendencia de Valores.»*, de tal manera que, por vía de la aludida remisión normativa, la suspensión del término de prescripción y la inoperancia de la caducidad de la acción durante dicho lapso devienen aplicables al proceso liquidatorio de las entidades públicas.

48. Efectuadas las precisiones anteriores, en cuanto a la normativa aplicable y el fuero de atracción en el tema estudiado, se entra a la solución del problema jurídico planteado.

4. El caso concreto

49. La parte ejecutante cuestiona la declaración de caducidad del medio de control proferida por el *Aquo*, señalando que, mediante Decreto 2196 de junio 12 de 2009, se ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social y como consecuencia de dicha medida, la entidad perdió la capacidad legal para desarrollar la misión para la cual fue creada, razón por la cual durante el lapso comprendido entre el 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013, es decir por cuatro (4) años, estuvieron suspendidos los términos de prescripción y caducidad respecto de las obligaciones contenidas en sentencias judiciales contra la extinta CAJANAL ahora UGPP, razón por la cual en el caso no se configuró la caducidad del medio de control.

50. Sobre el particular, se tiene que mediante Decreto 2196 de 2009²³ se dispuso la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE creada por la Ley 6ª de 1945, transformada mediante la Ley 490 de 1998 en Empresa Industrial y Comercial del Estado con personería jurídica, autonomía administrativa

²³ Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones.

y patrimonio independiente, vinculada al entonces Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social, estableciéndose como plazo para culminar dicho proceso liquidatorio el 11 de junio de 2013, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 877 del 30 de abril de 2013.

51. Además, la Sala observa que como consecuencia de lo anterior, el 11 de junio de 2013, el Liquidador de la CAJANAL EICE en Liquidación y el Ministerio de Salud y Protección Social, presentaron el Acta Final de Liquidación, razón por la que fue expedida la Resolución 4911 del 11 de junio de 2013, por medio de la cual, se declaró terminado el proceso de liquidación de CAJANAL EICE en Liquidación.

52. De conformidad con lo expuesto en precedencia, se tiene que al tratarse el presente asunto de la ejecución de una obligación contenida en una providencia judicial emitida por esta jurisdicción, se torna aplicable la exigencia procesal consagrada en el literal k) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo referido.

53. Ahora, la sentencia de segunda instancia cuya ejecución se pretende cobró ejecutoria el 13 de octubre de 2006²⁴, y, por consiguiente, desde ese momento era exigible la obligación.

²⁴ De acuerdo a la consulta del Sistema de Gestión de Justicia Siglo XXI, EXPEDIENTE 250002325000200106556101, constancia de ejecutoria 20070427180519 de 27 de abril de 2007.

54. En lo que atañe a la caducidad, se precisa que esta Corporación ha señalado en forma reiterada que el término de 5 años contemplado en la Ley para la caducidad de la acción ejecutiva promovida con el fin de hacer exigible una condena impuesta a una entidad pública mediante sentencia judicial, debe computarse una vez vencido el plazo de 18 meses dispuesto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo siguientes a la ejecutoria de la providencia²⁵, el cual feneció el 13 de abril de 2008, lo que significa que a partir de esta última fecha comenzó a correr el término de caducidad de la acción ejecutiva.

55. En ese sentido se aprecia que la parte ejecutante promovió la demanda ejecutiva el 9 de abril de 2014, según consta en el acta individual de reparto visible a folio 67, fecha para la cual había operado el presupuesto procesal de caducidad, pues tenía hasta el 13 de abril de 2013 para presentarla en oportunidad legal.

56. En el caso estudiado pese a que la parte ejecutante alega que se encontraba en término para acudir ante esta jurisdicción a fin de hacer

²⁵ Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “b”, Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 23 de febrero de 20176, , radicado número: 15001-23-33-000-2013-00870-01(2755-15), demandantes: Dolly Castañeda Bernal y Rubén Darío Mejía Martínez y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez, 30 de junio de 2016, radicación: 25000-23-42-000-2013-06595-01(3637-14), actor: Luis Francisco Estevez Gomez.

exigible el crédito que considera insoluto, ello porque se debe descontar el lapso que duró el proceso de liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, el cual comprende desde el 12 de junio de 2009 al 11 de junio de 2013, no es posible aceptar tal argumento.

57. En efecto, si bien la Sala ha aceptado la suspensión del término de prescripción y la inoperancia de la caducidad de la acción durante el lapso comprendido entre el día 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013, momento en el que se llevó a cabo el proceso de liquidación de Cajanal EICE, de manera que ese periodo no contabiliza para el estudio del presupuesto de caducidad, conforme lo explicado en líneas precedentes; en este caso, no es posible aplicar ese supuesto porque la parte ejecutante no presentó la reclamación en debida forma en el término establecido por las normas de la liquidación para que hubiese operado la mencionada interrupción.

58. Sobre este aspecto, la Sala constata que la parte ejecutante presentó reclamación de pago de intereses moratorios el 16 de septiembre de 2009, según documento de folios 46 y 47, de manera que, en principio, se pudiera considerar que lo hizo dentro del término legal pues tenía hasta el día 24 de septiembre de esa anualidad²⁶; sin embargo, revisada la actuación sometida a consideración se observa que en esa ocasión la demandante no presentó la primera copia que prestara mérito ejecutivo, motivo por el cual la reclamación fue

²⁶ De conformidad con el 24 del Decreto 2211 de 2004, *“Por medio del cual se determina el procedimiento aplicable a las entidades financieras sujetas a toma de posesión y liquidación forzosa administrativa”*.

rechazada por parte de la entidad, decisión que se concretó en la Resolución 1121 de 16 de abril de 2012.

59. La Sala observa también que contra la anterior decisión la ejecutante interpuso recurso de reposición, argumentando que en los archivos de la entidad reposaba la primera copia autentica que prestaba merito ejecutivo, recurso que fue resuelto de manera negativa para la ejecutante por medio de la Resolución 3815 de 12 de abril de 2013²⁷, donde se le confirmó que se revisaron los archivos de la entidad y no se cuenta con las requeridas primeras copias de las sentencias base de recaudo y se le informó que la entidad proferiría la correspondiente decisión, una vez la interesada subsanara las falencias anotadas, evento que no ocurrió.

60. Así, la Sala observa que la petición no fue presentada en la forma debida para que en este caso pudiese aplicarse la suspensión del término de caducidad, pues si bien la parte ejecutante alega que la entidad tenía en sus archivos las primeras copias necesarias para decidir sobre la reclamación, pues dijo que las aportó cuando solicitó el cumplimiento de esas decisiones, también es cierto que se limitó a realizar tal afirmación sin aportar algún otro documento o medio probatorio que diera certeza sobre lo alegado, razón por la cual la reclamación no puede tenerse como presentada dentro del término legal.

²⁷ Folios 52 a 60 del expediente.

61. En conclusión, una vez analizada la decisión objetada, se observa que en aplicación del marco legal que rige la acción escogida por el apelante para ejecutar las sumas reclamadas, resulta procedente declarar configurado la caducidad del medio de control, pues en este caso no es posible aplicar el fuero de atracción en cuanto la demandante no reclamó el pago que pretende ante el proceso liquidatorio de la entidad en debida forma, de manera que no es posible suspender los términos de caducidad, como se solicita y en consecuencia, se tiene que la demanda no se presentó en oportunidad legal.

62. Así las cosas, la Sala confirmará la sentencia apelada en cuanto declaró la caducidad del medio de control pero por las razones expuestas en esta providencia.

63. Finalmente, y atendiendo el criterio de especialización laboral, que le atribuye la competencia a la Sección Segunda del Consejo de Estado y a la Subsección que le corresponda de acuerdo al reparto, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 13 del Acuerdo N° 58 de 1999, modificado por el artículo 1° del Acuerdo N° 55 de 2003 y teniendo en cuenta que uno de los integrantes de la Subsección B, doctor Cesar Palomino Cortés se encuentra impedido por haber emitido la providencia impugnada como consta en acta, la Sala aceptará el impedimento.

64. Por lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección B,

R E S U E L V E

PRIMERO: ACEPTAR el impedimento manifestado en la Sala por el doctor César Palomino Cortés de conformidad con el numeral 2º del artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999, modificado por el artículo 1º del Acuerdo No. 55 de 2003.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia de 14 de julio de 2016, por medio del cual la Sección Segunda, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró *«la ocurrencia de la caducidad del medio de control»*.

TERCERO: Sin costas en esta instancia.

CUARTO: Por la Secretaría de la Sección Segunda, devuélvase el proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca y déjense las constancias de rigor.

Aprobado en la sesión de la fecha

Cópiese, notifíquese y cúmplase

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Con impedimento