



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA
Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02715-01

Actora: LUZ AIDA ISAZA SILVA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”

Asunto: Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

La Sala decide la impugnación interpuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP) contra la sentencia dictada el 1º de febrero de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que ordenó el amparo de los derechos fundamentales de la actora.

1. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

Mediante escrito radicado el 12 de octubre de 2017¹ ante la Secretaría General del Consejo de Estado, la señora Luz Aida Isaza Silva, a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela para que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso y la igualdad.

Tales derechos los considera vulnerados con ocasión de la providencia dictada el 17 de agosto de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “A”, que revocó aquella de 28 de marzo de 2017 del Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Bogotá que ordenó continuar la ejecución que la demandante inició contra la UGPP, y en su lugar declaró probada la excepción de caducidad, dentro del proceso ejecutivo tramitado bajo el radicado No. 2016-00265.

1.2. Hechos

Si bien en la demanda no se especifican con detalle los hechos, de la revisión del expediente se pueden extraer los siguientes:

¹ Ver folios 1 a 4.



- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “B”, en sentencia del 29 de octubre de 2009, ordenó la reliquidación de la pensión de vejez de la señora Luz Aida Isaza Silva. La decisión quedó ejecutoriada el 25 de noviembre de 2009.
- En cumplimiento de la orden judicial, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, profirió la Resolución UGM 14028 del 18 de octubre de 2011, mediante la cual reliquidó la pensión de vejez y elevó la cuantía a la suma de \$335.107, sin incluir concepto alguno por el interés de mora.
- La señora Isaza Silva inició proceso ejecutivo contra la UGPP, con el fin de que se librara mandamiento de pago por los intereses moratorios por el no pago oportuno de la sentencia del 29 de octubre de 2009, por la suma de \$ 11'011.417, 57.
- El Juzgado Treinta Administrativo de Bogotá libró mandamiento ejecutivo de pago, el 1º de agosto de 2016. En audiencia del 28 de marzo de 2017, declaró no probada la excepción de pago y ordenó seguir adelante con la ejecución.
- En la misma audiencia la apoderada de la UGPP interpuso y sustentó el recurso de apelación, en el que adujo la falta de legitimación en la causa por pasiva, en la medida en que el proceso judicial que originó el título ejecutivo fue tramitado contra Cajanal, luego, concluyó que la Unidad no estaba llamada a responder por las obligaciones de la extinta entidad, sino que ello correspondía al liquidador o al Ministerio de Protección Social.
- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “A”, en providencia del 17 agosto de 2017, revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declaró probada la excepción de caducidad, para rechazar la demanda ejecutiva, con fundamento en que el proceso liquidatorio de Cajanal no suspendió los términos de caducidad para ejercer la demanda ejecutiva respectiva y, debido a que la actora tenía hasta el 25 de mayo de 2016 para presentar la demanda ejecutiva y solo lo hizo el 30 de junio de 2016, su presentación fue extemporánea.



1.3. Fundamentos de la acción

A juicio de la parte actora, la providencia atacada incurrió en los siguientes defectos:

De manera general, la demandante señaló que la autoridad judicial demandada incurrió en los defectos sustantivo, en tanto que aplicó las disposiciones del literal k) del artículo 164 del C.P.A.C.A., sin hacer consideración alguna respecto del proceso de liquidación de Cajanal.

En ese sentido, indicó que el proceso de liquidación de dicha entidad inició mediante el Decreto 2196 del 12 de junio de 2009 y se prorrogó hasta el 11 de junio de 2013, fecha en la cual se extinguió definitivamente la entidad, según el Decreto 877 del 30 de abril de 2013.

Por lo tanto, sostuvo que el término de caducidad no se debía computar a partir de la ejecutoria del fallo condenatorio, sino a partir de la extinción de Cajanal.

Por último, señaló que el Tribunal desconoció el precedente judicial del Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “B”, sentado en la providencia de 29 de marzo de 2016, expediente radicado 25000-23-42-000-2015-0160101 (1042-2015), según el cual los términos de prescripción y caducidad de las obligaciones a cargo de la extinta Cajanal, se suspendieron entre el 12 de junio de 2009 y el 11 de junio de 2013.

1.4. Pretensiones

Si bien en el escrito de tutela no se formularon de manera expresa las pretensiones, de su contenido se infiere que la actora solicita el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad vulnerados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “A”, y que consecuentemente se deje sin efectos la providencia dictada el 17 de agosto de 2017, para que en su lugar se declare como no probada la excepción de caducidad y se continúe la ejecución.

1.5. Trámite en primera instancia



El Despacho Sustanciador admitió la demanda a través de auto de 19 de octubre de 2017,² en el cual se ordenó notificar a la autoridad judicial demandada; y vincular como terceros interesados a la UGPP, en su calidad de parte en el proceso ejecutivo, y al Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Bogotá, en su calidad de *a quo* en el trámite ordinario.

1.6. Contestaciones

En el término otorgado por el Despacho solamente se pronunció la UGPP mediante escrito presentado el 1 de noviembre de 2017,³ en el cual solicitó declarar la improcedencia de la acción.

Dijo que las decisiones objeto de censura no desconocieron las normas de aplicables a efectos de ordenar el pago de intereses moratorios en cumplimiento del fallo judicial.

Que, tampoco aplicaron o interpretaron de indebida forma las disposiciones que regulan la caducidad de la acción para el pago de intereses moratorios, por el contrario, atendieron a los preceptos legales relacionados con el tema y en la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional.

Dijo que la suspensión de los términos de caducidad aplica únicamente en los casos en los que una entidad entre en acuerdo de reestructuración, no obstante, lo que ocurrió en el presente caso es que Cajanal fue suprimida y liquidada y, en ese sentido, lo procedente era aplicar el numeral 11 del artículo 136 del C.C.A., según el cual, la acción ejecutiva derivada de las acciones judiciales caduca en cinco años, contados a partir de que se hace exigible el derecho.

En este caso, la ejecutoria de la sentencia tuvo lugar el 25 de noviembre de 2009, más el término de dieciocho meses, de que trata el artículo 177 del C.C.A., implican que la demandante tuvo seis años y medio para iniciar la acción ejecutiva, es decir, hasta el 25 de mayo de 2016, sin que así ocurriera.

² Ver folio 21.

³ Ver folios 31 a 36.



Finalmente, explicó los motivos por los cuales a la UGPP no le correspondía el pago de los intereses moratorios solicitados en el proceso ejecutivo.

1.7. Sentencia impugnada

En sentencia de 1º de febrero de 2018,⁴ la Sección Cuarta del Consejo de Estado amparó los derechos fundamentales de la actora. En consecuencia, dejó sin efectos el auto de 17 de agosto de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “A” y le ordenó a dicha autoridad judicial dictar una providencia de reemplazo, de conformidad con los siguientes lineamientos.

Luego de transcribir las razones por las cuales en la providencia atacada se declaró probada la excepción de caducidad en el caso concreto, advirtió que se echó de menos cualquier consideración respecto del precedente del Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “A”, contenido en el auto de 25 de agosto de 2015, expediente 25000-23-42-000-2015-01327-01, en el cual se señaló que la prescripción y caducidad de las obligaciones a cargo de la extinta Cajanal no corrió durante el término de liquidación de la entidad, esto es entre el 22 de septiembre de 2009 y el 11 de junio de 2013, el cual fue reiterado por la Sección Segunda – Subsección “B” en la sentencia de 29 de marzo de 2016, expediente 5042-2015.

Esta providencia fue notificada a las partes a través de correos electrónicos remitidos el 7 de febrero de 2018.⁵

1.8. Impugnación

En memorial enviado por correo electrónico el 9 de febrero de 2018⁶ la UGPP impugnó la sentencia de primera instancia, pero señaló que la impugnación sería sustentada ante el superior jerárquico, de conformidad con el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, la sentencia T-501 de 1992 y los Auto 003 de 1995 y 114 de 2008 de la Corte Constitucional.

⁴ Ver folios 50 a 56.

⁵ Ver folios 57 a 62.

⁶ Ver folios 64 a 67.



Sin embargo, a través de correo electrónico remitido el 12 de febrero de 2018,⁷ es decir dentro del término de ejecutoria del fallo de primera instancia, dicha entidad sustentó la impugnación, para lo cual reiteró los mismos argumentos expuestos en el informe rendido durante el trámite de la primera instancia.

En relación con la ocurrencia de la caducidad, alegó que: (i) para efectos del cómputo del término de caducidad de la acción no era aplicable a la extinta Cajanal lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 550 de 1990, sobre la suspensión de la prescripción y la inoperancia de la caducidad, dado que dicha norma aplica para los casos en los que se suscribe un acuerdo de restructuración; (ii) la demanda ejecutiva fue presentada bajo la vigencia de la Ley 1437 de 2011 que establece en el inciso segundo del artículo 299 el término de diez meses después de la ejecutoria de la sentencia para que el título sea ejecutable, por lo tanto concluyó que si la demanda fue presentada con posterioridad al 1º de julio de 2015, operó el fenómeno de la caducidad.

Con posterioridad los anteriores escritos fueron recibidos en físico el 12 y 13 de febrero de 2018,⁸ respectivamente.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación presentada contra el fallo de primera instancia, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017, y el artículo 2º del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. El asunto bajo análisis

Corresponde a la Sala determinar si procede confirmar, modificar o revocar el fallo de 1º de febrero de 2018, por medio del cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado ordenó el amparo de los derechos fundamentales de la actora.

⁷ Ver folios 78 a 86.

⁸ Ver folios 99 a 101 y 113 a 120.



Para resolver la cuestión planteada la Sala analizará los siguientes temas: (i) la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; y, (ii) el caso concreto.

2.3. La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

La Sección Quinta del Consejo de Estado, mayoritariamente,⁹ venía considerando que la acción de tutela contra providencia judicial era improcedente por dirigirse contra una decisión judicial. Solo en casos excepcionales se admitía su procedencia, eventos éstos que estaban relacionados con un vicio procesal ostensible y desproporcionado que lesionara el derecho de acceso a la administración de justicia en forma individual o en conexidad con el derecho de defensa y contradicción.

Sin embargo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012¹⁰ **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema.¹¹

Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.¹²

Señaló la Sala Plena en el fallo en mención:

“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente

⁹ Sobre el particular, el Consejero Ponente mantuvo una tesis diferente sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial que se puede consultar en los salvamentos y aclaraciones de voto que se hicieron en todas las acciones de tutela que conoció la Sección. Ver, por ejemplo, salvamento a la sentencia Consejera Ponente: Dra. Susana Buitrago Valencia. Radicación: 11001031500020110054601. Accionante: Oscar Enrique Forero Nontien. Accionado: Consejo de Estado, Sección Segunda, y otro.

¹⁰ Sala Plena. Consejo de Estado. Rad. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. Acción de Tutela - Importancia jurídica. Actora: Nery Germanía Álvarez Bello. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

¹¹ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

¹² Se dijo en la mencionada sentencia: *“DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia”*.



AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.”¹³
(Negrilla fuera de texto)

A partir de esa decisión de la Sala Plena, la Corporación debe modificar su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, **estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente** como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los “**fijados hasta el momento jurisprudencialmente**”.

Al efecto, en virtud de reciente sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014,¹⁴ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decidió adoptar los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la providencia C-590 de 2005 para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 Constitucional y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

A partir de esa decisión, se dejó en claro que la acción de tutela se puede interponer contra decisiones de las Altas Cortes, específicamente, las del Consejo de Estado, autos o sentencias, que desconozcan derechos fundamentales, asunto que en cada caso deberá probarse y, en donde el actor tendrá la carga de argumentar las razones de la violación.

¹³ Sala Plena. Consejo de Estado. Rad. No. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. Acción de Tutela - Importancia jurídica. Actora: Nery Germanía Álvarez Bello. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



En ese sentido, si bien la Corte Constitucional se ha referido en forma amplia¹⁵ a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, no ha distinguido con claridad cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -improcedencia sustantiva- y cuáles impiden analizar el fondo del asunto -improcedencia adjetiva-.

Por tanto, la Sala verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: i) que no se trate de tutela contra tutela; ii) inmediatez; iii) subsidiariedad, es decir, agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la decisión a tomar será declarar **improcedente** el amparo solicitado y no se analizará el fondo del asunto.

Cumplidos esos parámetros, corresponderá adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la **prosperidad** o **negación** del amparo impetrado, se requerirá principalmente: i) que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y ii) que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

2.4. Caso concreto

La actora ataca la providencia dictada el 17 de agosto de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “A”, que revocó aquella de 28 de marzo de 2017 del Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Bogotá que ordenó

¹⁵ Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.



continuar la ejecución que la demandante inició contra la UGPP, y en su lugar declaró probada la excepción de caducidad, dentro del proceso ejecutivo tramitado bajo el radicado No. 2016-00265.

A juicio de la demandante el Tribunal incurrió en defecto sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente, toda vez que la caducidad de la acción no podía ser computada desde la ejecutoria de la providencia cuyo cumplimiento se perseguía, sino a partir de la extinción de Cajanal, toda vez que el término de caducidad de la acción se interrumpió o suspendió durante el término de liquidación de dicha entidad, tal como lo indicó el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “B”, en la providencia de 29 de marzo de 2016, expediente radicado 25000-23-42-000-2015-0160101 (1042-2015).

En la sentencia de primera instancia la Sección Cuarta del Consejo de Estado amparó los derechos fundamentales de la parte actora por considerar que el Tribunal, en la providencia atacada, desconoció el precedente del Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “A”, contenido en el auto de 25 de agosto de 2015, expediente 25000-23-42-000-2015-01327-01, en el cual se señaló que la prescripción y caducidad de las obligaciones a cargo de la extinta Cajanal no corrió durante el término de liquidación de la entidad, esto es entre el 22 de septiembre de 2009 y el 11 de junio de 2013, el cual fue reiterado por la Sección Segunda – Subsección “B” en la sentencia de 29 de marzo de 2016, expediente 5042-2015.

En la impugnación la UGPP, en relación con la ocurrencia de la caducidad, alegó que: (i) para efectos del cómputo del término de caducidad de la acción no era aplicable a la extinta Cajanal lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 550 de 1990, sobre la suspensión de la prescripción y la inoperancia de la caducidad, dado que dicha norma aplica para los casos en los que se suscribe un acuerdo de restructuración; (ii) la demanda ejecutiva fue presentada bajo la vigencia de la Ley 1437 de 2011 que establece en el inciso segundo del artículo 299 el término de diez meses después de la ejecutoria de la sentencia para que el título sea ejecutable, por lo tanto concluyó que si la demanda fue presentada con posterioridad al 1º de julio de 2015, operó el fenómeno de la caducidad.



La Sala anticipa que confirmará la sentencia impugnada por las siguientes razones:

En la providencia atacada el Tribunal declaró la caducidad de la acción ejecutiva por los siguientes motivos:

“(...) En cuanto al argumento que podía esgrimir la ejecutante respecto a que el término de caducidad de la acción estuvo interrumpido entre el 12 de junio de 2009 cuando mediante Decreto 2196 de 2009 se ordenó la liquidación de CAJANAL, durante dicho proceso no podía iniciarse acción ejecutiva en su contra, debe reolevar (sic) la Sala:

Que no comparte tal tesis por cuanto el término de caducidad es de estirpe procesal es decir de orden público y obligatorio cumplimiento, y por ende solo se interrumpe o suspende en los términos mismos por la Ley, cual no es el caso, pues ni el Código de Procedimiento Civil ni el actual Código General del Proceso conciben como causal la inoperancia de la caducidad (sic) el proceso de liquidación en que puede encontrarse ejecutada.

Adicionalmente, revisado el contenido del Decreto 2196 de 12 de junio de 2009, el mismo tampoco señala que se afecten los términos de caducidad o prescripción de las acciones que se pretendiesen iniciar contra CAJANAL en Liquidación, contrario sensu nombró un liquidador quien se encargó de asumir la representación de la entidad en el interregno del proceso liquidatorio, tan es así que el acto administrativo que cumplió la sentencia judicial objeto de la presente acción ejecutiva fue proferida por dicho liquidador. (...)

En consecuencia para la Sala es fácil colegir que el artículo 14 de la Ley 550 de 1999 no es aplicable al proceso liquidatorio de CAJANAL, de la cual vale decir la actora no prueba haberse hecho parte, y que las normas propias que ordenaron su supresión y liquidación no dispusieron de manera alguna la suspensión o interrupción del término de caducidad de las acciones que para este caso, está contenido en el Código Contencioso Administrativo. (...)

Contrariamente a lo sostenido por el Tribunal en la anterior providencia y por la UGPP en la impugnación, ambas Subsecciones de la Sección Segunda del Consejo de Estado han señalado que en los procesos ejecutivos que se adelanten contra la extinta Cajanal, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 550 de 1999, la caducidad de la acción debe interrumpirse durante el término de la liquidación de dicha entidad, el cual transcurrió entre el día 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013.

Al respecto indicó el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “A” en auto de 25 de agosto de 2015:



“(...) Como es de público conocimiento, la entidad condenada en la sentencia cuyo cumplimiento por vía ejecutiva se reclama, fue liquidada por mandato del Gobierno Nacional mediante Decreto 2196 de 2009, obedeciendo a un plan de reestructuración institucional, en procura de garantizar la prestación eficiente del servicio público de seguridad social en pensiones.

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).

En tales condiciones, por fuerza de la remisión normativa contenida en el inciso segundo del artículo 1 del Decreto Ley 254 de 2000, los términos de prescripción y de caducidad de las obligaciones a cargo de la extinta Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL no corrieron durante el tiempo que transcurrió en su liquidación administrativo que, según lo afirmado en la demanda, concluyó el 11 de junio de 2013. (...)”¹⁶

En igual sentido señaló el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “B” en providencia de 29 de marzo de 2016:

“(...) Sobre el particular, se tiene que mediante Decreto número 2196 de 2009¹⁷ se dispuso la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE, creada por la Ley de 1945, transformada mediante la Ley 490 de 1998 en Empresa Industrial y Comercial del Estado con personería jurídica, autonomía administrativa 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 número 877 del 30 de abril de 2013.

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, presentó el Acta Final de Liquidación, razón por la que, fue expedida la Resolución número 4911 del 11 de junio de 2013, por medio de la cual, se declaró terminado el proceso de liquidación de Cajanal EICE en Liquidación.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”. Auto de 25 de agosto de 2015. Expediente 25000-23-42-000-2015-01327-01. C.P. (E): Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁷ 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.



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.

Ahora, la sentencia cuya ejecución se pretende cobró ejecutoria el 13 de julio de 2009, de tal suerte que, al haber sido proferida la providencia que confirmó la reliquidación de la pensión de la actora en fecha 21 de mayo de 2009, se debe tener en cuenta los dieciocho (18) meses a que alude el inciso 4 del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, por lo que el término de caducidad se empieza a contar a partir del vencimiento de los aludidos dieciocho (18) meses, el cual feneció el 13 de enero de 2011, lo que significa que a partir de esta última fecha comenzó a correr el término de caducidad de la acción ejecutiva.

Sin embargo, para el presente caso dicho término se interrumpió desde el día 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013, período en el que se llevó a cabo el proceso de liquidación de Cajanal EICE, constituyéndose la ejecutante parte en el mismo sin obtener la cancelación de los valores reclamados, lapso que no contabiliza para el estudio del presupuesto de caducidad, conforme lo explicado en líneas precedentes.

Así las cosas, se observa que la demanda ejecutiva fue presentada en fecha 04 de marzo de 2015, tal como se constata con el recibido que obra a folio 58 del expediente, fecha para la cual, no había operado el presupuesto procesal de caducidad, toda vez que, la ejecutante contaba hasta el 13 de enero de 2016 para acudir ante esta jurisdicción a fin de hacer exigible el crédito que considera insoluto, ello sin tener en cuenta 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. (...)"¹⁸

Y de manera más reciente ha reiterado la Subsección "A" de la Sección Segunda del Consejo de Estado:

"(...) La causal de suspensión del término de caducidad.

El ordenamiento jurídico colombiano expresamente ha contemplado algunas causales de suspensión del término de caducidad en materia contenciosa administrativa, como sucede con la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público¹⁹ y para las entidades en proceso de liquidación.

En relación con la demanda ejecutiva ejercida contra las entidades en proceso de liquidación, la Ley 550 de 30 de diciembre de 1999²⁰, consagra

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B". Auto de 29 de marzo de 2016. Expediente 25000-23-42-000-2015-01601-01. C.P.: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹⁹ Decreto 1716 de 2009 reglamentario del artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001, copilado por el Decreto 1069 de 2015, el caso de la solicitud de unificación jurisprudencial del artículo 102 CPACA

²⁰ 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. Y, en



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).

*Concuerda con lo anterior el mandato al funcionario liquidador previsto en el Decreto 254 de 2000, artículo 6 literal d)²¹, de “[...] 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 [...]”.*²²

Lo anterior evidencia que no es posible iniciar nuevos procesos ejecutivos ni continuar con el trámite de los que se encuentren adelantando los jueces - motivo para darle el aviso-, todos los cuales deben acumularse a la masa de liquidación.

*Con fundamento en lo anterior se concluye que **no** transcurre el término de caducidad de las acciones derivadas de las obligaciones a cargo de la entidad liquidada **entre el 12 de junio de 2009 y el 11 de junio de 2013**, fecha esta última a partir de la cual se reanudó el conteo de los cinco (5) años de caducidad de las acciones ejecutivas contra la entidad liquidada²³, conclusión a la que también llegó esta Subsección de la Sección Segunda en reciente decisión²⁴.*

*En forma adicional se debe señalar lo que ocurrió con las obligaciones pensionales a cargo de CAJANAL EICE reconocidas en sentencias judiciales, en su condición de entidad administradora del régimen de prima media con prestación definida. (...)”*²⁵

Así mismo, en un caso similar al presente, señaló esta Sección sobre la interrupción de la caducidad durante el término de liquidación de Cajanal en los procesos ejecutivos adelantados contra esta entidad:

“(...) la Sección Segunda del Consejo de Estado ha establecido que de conformidad con las normas que regulan los procesos liquidación de las entidades públicas del orden nacional, que los términos de prescripción y de

relación 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

²¹ Modificado por el artículo 6º de la ley 1105 de 2006

²² Función que se estableció para el caso específico de CAJANAL en el artículo 6 literal d) del Decreto 2196 de 2009.

²³ Ver Decreto 877 de 2013

²⁴ 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, C. P. William Hernández Gómez.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”. Auto de 29 de febrero de 2017. Expediente 25000-23-25-000-2004-03995-01(2154-15). C.P.: Dr. Gabriel Valbuena Hernández.



caducidad de las obligaciones a cargo de la extinta Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL no corrieron durante el tiempo que transcurrió en su liquidación. Así la Subsección A, en providencia del 25 de agosto de 2015, dentro del radicado No. 25000-23-42-000-2015-01327-01, demandante la señora Rosa Ana Novoa de Pabón y demanda la UGPP; (...)

*La jurisprudencia reiterada de la Sección Segunda del Consejo de Estado, ha sido enfática en fijar que frente a CAJANAL, el término de la caducidad de las acciones estuvo suspendida entre el **12 de junio de 2009 al 11 de junio de 2013**, lapso de tiempo que duró su proceso de liquidación, ello con fundamento en lo establecido en la Ley 1105 de 2006; Ley 550 de 1999, Decreto No. 2196 de 2009 y el Decreto No. 254 de 2000, que regulan los procesos de liquidación de las entidades estatales en general y, el específico de dicha entidad.*

*Como se observó en los antecedentes, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E, en la providencia judicial cuestionada tuvo en cuenta la fecha de ejecutoria de la sentencia ordinaria que sirvió de título ejecutivo y los 18 meses de plazo que tiene para pagar las condenas judiciales, **pero no el tiempo que estuvieron suspendidos los términos por el proceso de liquidación de CAJANAL**, como se explicó.*

*La autoridad judicial cuestionada, en el proceso ejecutivo del tutelante explicó que el término de caducidad se debe contar desde el día siguiente a cuando se cumplió el plazo de los 18 meses después de la ejecutoria de la sentencia contemplado, según inciso 4, artículo 177 del CCA, es decir, teniendo en cuenta que la sentencia quedó debidamente ejecutoriada el día 10 de diciembre de 2007 y, el día 10 de junio de 2009, feneció el plazo de los 18 meses y, por lo tanto, tenía plazo para interponer la demanda ejecutiva hasta el día **10 de junio de 2014**.*

Para este juez constitucional si a la anterior fecha se suma el tiempo de suspensión de los términos por el proceso de liquidación de CAJANAL, como lo ha explicado la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado y como el apoderado del tutelante presentó la demanda ejecutiva el 24 de mayo de 2016, es claro que el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción no había aún operado. (...)"²⁶

Por lo tanto, de conformidad con el anterior criterio, la Sala considera que debe confirmarse la sentencia impugnada, toda vez que en la providencia atacada el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “A” se apartó de dicha regla de carácter vinculante para efectos de declarar la caducidad de la acción, lo que configura un defecto por desconocimiento del precedente.

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

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 29 de julio de 2017. Expediente 11001-03-15-000-2016-03715-01. C.P.: Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



3. FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia dictada el 1° de febrero de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que ordenó el amparo de los derechos fundamentales de la actora.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RÚBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

