



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN B

Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero

Bogotá D. C., quince (15) de octubre de dos mil quince (2015)

Expediente: 34.137
Radicación: 180012331000200300008-01
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía Solidaria y Coacrefal
Naturaleza: Acción de reparación directa

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá, el 19 de abril de 2007, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda. La sentencia será confirmada.

SÍNTESIS DEL CASO

La señora Geraldine Polanía de Trujillo constituyó hipoteca abierta en cuantía indeterminada sobre la finca La Marsella, de su propiedad, ubicada en zona rural del municipio de Florencia, Caquetá, a favor de la cooperativa Coacrefal, para garantizar el pago del crédito por \$79.193.314 que le había otorgado la cooperativa. El 30 de septiembre de 1997, Coacrefal inició un proceso ejecutivo hipotecario en contra de la demandante, por haber incurrido en mora. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia al cual le correspondió el conocimiento del

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

proceso dictó mandamiento ejecutivo y ordenó el embargo del inmueble objeto de la hipoteca. El 26 de marzo de 1998 se dispuso la venta de ese inmueble en pública subasta. Mediante resolución 1657 de 6 de octubre de 1998, el Departamento Administrativo de Cooperativas intervino a Coacrefal, tomó posesión de sus negocios, bienes y haberes y se nombró agente especial para administrarla. El 21 de junio de 1999, el agente especial expidió la resolución 007, en la que dispuso la reestructuración de los créditos otorgados y, en consecuencia, decidió refinanciar esas obligaciones. La demandante se acogió a dicho plan y el 30 de junio de 1999 suscribió el pagaré 0333, mediante el cual se comprometió a pagar \$70.422.777, en un plazo de 120 meses, de los cuales pagó \$6.771.222, en 1999. El 25 de septiembre de 2000, el agente especial para la administración de Coacrefal expidió la resolución 077, por la cual declaró sin valor jurídico ni efectos la resolución 007 de junio de 1999 y el pagaré 0333 suscrito con la señora Geraldine Polanía y ordenó el reinicio del proceso ejecutivo suspendido temporalmente. El proceso culminó con el remate del bien hipotecado, el cual se adjudicó a Coacrefal.

ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado el 17 de enero de 2003, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, la señora Geraldine Polanía de Trujillo demandó a la Nación-Superintendencia de la Economía Solidaria y Coacrefal (f. 3-14 c-1), con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

Primera: *Que la Nación-Superintendencia de la Economía Solidaria, Coacrefal, esta última en liquidación, son solidariamente responsables, administrativa y patrimonialmente, por los daños irrogados a la señora Geraldine Polanía de Trujillo,*

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

originados en el proceso ejecutivo con garantía hipotecaria que Coacrefal, en liquidación, adelantó en contra de la demandante, proceso que cursó en el Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia y concluyó con el remate en pública subasta de la finca La Marsella, propiedad de mi representada.

Segunda: Que la Nación-Superintendencia de la Economía Solidaria, Coacrefal, esta última en liquidación, son solidariamente responsables, administrativa y patrimonialmente, por los daños irrogados a la señora Geraldine Polanía de Trujillo, derivados de la expedición y aplicación de las resoluciones 042 del 22 de febrero de 2000 y 007 del 25 de septiembre de 2000, ambos del señor agente especial para la administración de Coacrefal. Por medio de la primera declaró “sin valor jurídico ni efectos de ninguna clase la resolución administrativa 007 del 21 de julio de 1999”, y declaró nulos y sin efectos jurídicos los títulos valores que se suscribieron en razón del mismo acto; por medio de la segunda, declaró nuevamente sin valor jurídico ni efectos de ninguna clase la resolución administrativa 007 de junio de 1999, aceptada por la señora Geraldine Polanía a favor de Coacrefal y, por último, dispone que la “cobranza judicial iniciada contra el asociado-deudor y suspendida temporalmente sea iniciada en forma inmediata, para lo cual se comunicará al abogado gestor judicial”.

Como consecuencia de lo anterior, condénese a la Nación-Dansocial-Coacrefal (esta última en liquidación), a pagar a la señora Geraldine Polanía de Trujillo las siguientes sumas de dinero:

DAÑO EMERGENTE:

El valor de la finca La Marsella, estimada comercialmente en la suma de \$187.500.000.

Las costas que se causaron en virtud del proceso ejecutivo hipotecario y que estuvieron a cargo de la señora Geraldine Polanía, como fueron el avalúo y las agencias en derecho.

La suma de \$6.771.222 que la demandante pagó a Coacrefal para amortizar la obligación contenida en el pagaré 0333 de 30 de junio de 1999.

El incremento en el capital que debía adquirir el inmueble, incluidas las obras de infraestructura y mejoras.

LUCRO CESANTE

La producción que debía rendir la finca en la producción comercial de pollos y peces, a razón de \$29.666.666 mensuales.

*Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones*

Los intereses de capital representados por la finca en su conjunto y que debían redituarse en beneficio de su propietaria.

La renta que produzca la suma de \$6.771.222 que la demandante pagó a Coacrefal para amortizar la obligación contenida en el pagaré 0333 de 30 de junio de 1999.

Los intereses se liquidarán con la tasa de interés bancario que certifique la Superintendencia Bancaria, su cálculo se hará desde la fecha de aprobación del remate del inmueble.

Las sumas se incrementarán anualmente de acuerdo con el IPC que certifique el DANE y la pérdida del poder adquisitivo del peso colombiano que certifique el Banco de la República.

DAÑO MORAL

A favor de la señora Geraldine Polanía, una suma igual a cien salarios mínimos vigentes en el momento de ejecutoria de la sentencia.

Por las costas del proceso.

Como fundamento fáctico de sus pretensiones, los demandantes manifestaron lo siguiente:

-La señora Geraldine Polanía de Trujillo constituyó hipoteca abierta en cuantía indeterminada sobre la finca La Marsella, de su propiedad, ubicada en zona rural del municipio de Florencia, Caquetá, a favor de Coacrefal, para garantizar el pago del crédito por \$79.193.314 que le había otorgado la cooperativa y las demás obligaciones accesorias.

-La demandante invirtió el dinero del crédito en la excavación de tierra en la finca La Marsella, para la construcción de seis estanques, destinados a la producción industrial de cachama, la adecuación de dos galpones para su procesamiento y la construcción de una casa para administración. Ese plan de producción le generaba utilidades líquidas por \$29.666.666 mensuales.

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

-La deudora se comprometió a pagar dicho crédito en un plazo de 60 meses, a partir del 14 de junio de 1997, en cuotas mensuales de \$8.890.975, que incluían el capital, los seguros y los intereses remuneratorios.

-El 30 de septiembre de 1997, Coacrefal inició un proceso ejecutivo hipotecario en contra de la señora Geraldine Polanía, por haber incurrido en mora en el pago del crédito concedido, según los términos del pagaré 018 de 14 de marzo de 1997.

-El Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia al cual le correspondió el conocimiento del proceso dictó mandamiento ejecutivo por \$79.193.314, como capital; \$13.524.150, por intereses corrientes, y \$4.285.304, por intereses moratorios, más los intereses que se llegaren a causar hacia el futuro, y como medida previa ordenó el embargo del inmueble objeto de la hipoteca. El 26 de marzo de 1998 se dispuso la venta de ese inmueble en pública subasta.

-Mediante resolución 1657 de 6 de octubre de 1998, el Departamento Administrativo de Cooperativas intervino a Coacrefal y tomó posesión de sus negocios, bienes y haberes, y se nombró un agente especial para administrar la cooperativa. Posteriormente, la Superintendencia de la Economía Solidaria designó un liquidador.

-Con el fin de aliviar la situación de los microempresarios deudores de la cooperativa, el 21 de junio de 1999, el agente especial designado para administrar Coacrefal expidió la resolución 007, mediante el cual ordenó la reestructuración de los créditos otorgados, los cuales, en su mayoría, estaban siendo cobrados de manera coactiva y, en consecuencia, decidió refinanciar esas obligaciones, condonar los

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

intereses moratorios, aplicar los pagos efectuados a capital e intereses corrientes, revertir los abonos hechos a intereses moratorios, que habrían de ser aplicados a capital e intereses corrientes y conceder un plazo de hasta diez años para amortizar esas obligaciones.

-En desarrollo de ese acto, el 30 de junio de 1999, la demandante suscribió con la cooperativa el pagaré 0333, mediante el cual se comprometió a pagar \$70.422.777, en un plazo de 120 meses, en cuotas mensuales de \$1.681.161, la cual incluía capital, seguros e intereses remuneratorios. Las partes convinieron que la suscripción de ese pagaré extinguía el 018M suscrito el 14 de marzo de 1997, por lo que Coacrefal se obligó a solicitar al Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia la terminación del proceso ejecutivo, que tenía como base de recaudo dicho pagaré.

-En cumplimiento de sus compromisos, la demandante efectuó en el año 1999 el pago de \$6.771.222, discriminados así: \$1.681.161, el 2 de agosto; \$1.727.070, el 1º de octubre; \$1.722.996, el 29 de octubre, y \$1.640.000, en diciembre.

-No obstante, Coacrefal incumplió lo convenido y se abstuvo de solicitar al Juzgado la terminación del proceso ejecutivo hipotecario; por el contrario, la sociedad continuó impulsando el proceso y el Juzgado fijó el 15 de marzo de 2000 como primera fecha de venta en pública subasta.

-Obrando de manera unilateral y arbitraria, el 25 de septiembre de 2000, el agente especial para la administración de Coacrefal expidió la Resolución 077 declaró sin valor jurídico ni efectos la Resolución 007 de junio de 1999 y el pagaré 0333 suscrito con la señora Geraldine

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

Polanía y ordenó el reinicio del proceso ejecutivo suspendido temporalmente.

-El 24 de octubre de 2000, la demandante solicitó la nulidad de lo actuado en el proceso ejecutivo y la extinción de la deuda, por haber sido sustituida la obligación primigenia y, subsidiariamente, solicitó el reintegro de los \$6.771.222 abonados al segundo pagaré.

-El Juzgado de conocimiento negó esa petición. La decisión fue confirmada por el Tribunal Superior del Caquetá. El proceso culminó con el remate del bien hipotecado, el cual se adjudicó a Coacrefal, que se abstuvo de descontar el pago de los \$6.771.232 o de restituir esa suma a la señora Geraldine Polanía.

En la demanda se afirma que las actuaciones del agente especial nombrado por la Superintendencia Solidaria para administrar Coacrefal incurrió en las siguientes irregularidades: (i) desconoció la presunción de legalidad de la resolución 007 de 21 de junio de 1999; (ii) quebrantó la autonomía y literalidad de los títulos valores, como son los pagarés, al declarar la fuerza ejecutiva de un pagaré que estaba extinguido y pretendió anular el que estaba vigente; (iii) incurrió en violación de la ley al declarar la nulidad de las resoluciones 007 de 1999 y del pagaré 0333; (iv) se omitió pedir el consentimiento a la deudora para declarar la nulidad del pagaré 0333; (v) omitió las formas propias del trámite administrativo y, consecuentemente, se vulneró el derecho de defensa de la demandante, dado que no se le notificó la resolución 042 de 2000, mediante la cual se declaró la nulidad de la resolución 077 de 1999 y, por ende, tampoco se le informaron los recursos que procedían contra la misma; (vi) se cobró doblemente una misma obligación, en tanto se adelantó el proceso ejecutivo con base en un pagaré que había sido sustituido; (vii) la cooperativa se abstuvo de

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

informar al Juzgado la suscripción del nuevo pagaré que extinguió el que era título de recaudo en ese proceso; (viii) Coacrefal se apropió indebidamente de los \$6.771.222, lo que además constituyó un fraude procesal y quebrantó los principios de control y vigilancia financiera; además, implicó un enriquecimiento sin causa para esa entidad, con el correlativo empobrecimiento de la demandante.

Esos hechos le generaron a la demandante, además, un deterioro progresivo de su salud física y psicoafectiva, abatimiento y depresión, por la pérdida de su crédito comercial y la sombra de un futuro incierto, cuyas consecuencias fueron el envejecimiento acelerado y la pérdida de un bien en el cual había centrado todos sus esfuerzos económicos.

2. Las entidades demandadas dieron **respuesta oportuna a la demanda**, así:

2.2. La Superintendencia de la Economía Solidaria¹ se opuso a las pretensiones de la demanda (f. 70-79 c-1). Formuló las siguientes excepciones: (i) falta de legitimación por pasiva, porque entre las funciones que le corresponden en el proceso de toma de posesión de las cooperativas están las de nombrar el agente especial y vigilar que sus actos se ajusten a las disposiciones legales, pero no está facultada para coadministrar a la intervenida ni cogestionar los actos propios de dicho agente. Quien decide las acciones a seguir en los asuntos relacionados con la entidad objeto de toma de posesión es el agente especial y/o liquidador, según el caso, bajo su directa e inmediata responsabilidad; (ii) culpa exclusiva de la víctima, porque la causa de la acción ejecutiva que culminó con el remate y liquidación

¹¹ La Superintendencia de la Economía Solidaria fue creada en la Ley 45 de 1998, artículo 33 como un “organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera”.

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

de la finca La Marsella fue el incumplimiento de la deudora; (iii) ausencia de daño, en tanto la misma demandante afirmó haber invertido los dineros prestados por la cooperativa en la explotación de una actividad que le reportaba ingresos mensuales por \$29.666.666; por lo tanto, no hay razón para que la demandante hubiera incumplido sus obligaciones; (iv) inexistencia de relación causal. No habiendo incurrido Coacrefal ni la Superintendencia en actuación ilegal alguna debe eximírseles de responsabilidad. En este caso, el agente especial se limitó a salvaguardar los bienes de la entidad intervenida, con el fin de proteger los intereses de los asociados y de los ahorradores en general.

2.2. La Cooperativa Financiera del Sur de Colombia Coacrefal se opuso, igualmente, a las pretensiones de la demanda (f. 96-108 c-1). Hizo referencia a cada uno de los hechos de la demanda y manifestó que: (i) si bien es cierto que se firmaron nuevos pagarés por la refinanciación del crédito que tenía la demandante con la cooperativa, no lo era que esta se hubiera obligado a dar por terminado el proceso ejecutivo iniciado con base en el pagaré 018 de 14 de marzo de 1997; (ii) los abonos hechos en el años 2000 fueron aplicados al crédito contenido en el pagaré 018; (iii) la adjudicación del inmueble a Coacrefal en la diligencia de remate se hizo ante la ausencia de otros postores. Esa adjudicación se hizo por \$56.815.000, que fueron imputados al crédito; (iv) la resolución 007 de 1999 no es un acto administrativo, dado que, conforme a las normas sobre liquidación, solo las impugnaciones y objeciones que se originen en las decisiones del liquidador tienen tal naturaleza y contra los mismos procede el recurso de reposición. Además, las controversias que se originen en los actos, hechos o contratos que celebren los liquidadores serán resueltas por la jurisdicción ordinaria y si se considera que dicha resolución es un acto administrativo, debe tenerse en cuenta que se

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

trata de un acto general, el cual no fue notificado y, por lo tanto, no nació a la vida jurídica. Se quedó como un acto interno, que no produjo efectos jurídicos; (vii) la señora Geraldine Polanía no podía resultar beneficiada conforme al contenido de la resolución 007 porque no era una deudora morosa, en tanto había sido demandada en el proceso ejecutivo, y (viii) entre la fecha del secuestro del inmueble y la del remate transcurrieron más de cinco años, lapso durante el cual la demandante hubiera podido obtener los ingresos derivados de la explotación pesquera, el cual, según su propio dicho, le generaba utilidades por valor de \$29.666.666.

Formuló las excepciones de: (i) falta de causa para demandar, porque la demandante adquirió desde 1995 un crédito con la cooperativa, que aún no ha terminado de cancelar, dado que el precio del inmueble objeto de la diligencia de remate no alcanzó a cubrir el valor del crédito. Además, dicho remate fue un acta legítimo, como quiera que se cumplieron todas las ritualidades previstas en el Código de Procedimiento Civil; (ii) inepta demanda, por cuanto esta se estructura a partir del cuestionamiento de la legalidad de las resoluciones 042 y 077 de 2000, porque según el demandante esos actos fueron expedidos sin el cumplimiento de las formalidades legales y, además, no fueron notificados; (iii) inexistencia de nexo causal, en tanto el daño se originó en el incumplimiento de sus obligaciones por parte de la demandante; en el hecho de no haber explotado el inmueble durante el tiempo en el que lo tuvo en su poder y porque las resoluciones que cuestiona gozan de presunción de legalidad; (iv) compensación. Solicita que en el evento de que se considere que hay lugar a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, se haga un cálculo del crédito que le fue concedido, actualizado a la fecha de la sentencia, al cual deberán adicionarse los intereses compensatorios y moratorios; y (v) falta de jurisdicción, conforme a lo previsto en los

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

artículos 8º del artículo 291 y 3º del artículo 295 del Estatuto Financiero.

3. En la **sentencia** objeto del recurso de apelación, dictada por el Tribunal Administrativo del Caquetá, el 19 de abril de 2007 (f. 230-244 c-1), se tomaron las siguientes decisiones:

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa pasiva, exoneración de responsabilidad por culpa exclusiva de la víctima, ausencia de daño e inexistencia de la relación de causalidad que propusiera la SUPERSOLIDARIA y las excepciones de falta de causa para demandar, inexistencia de nexo causal y falta de jurisdicción propuestas por COACREFAL.

SEGUNDO: DECLARAR probadas las excepciones de inepta demanda propuesta por COACREFAL y oficiosamente, la de caducidad de la acción.

TERCERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda.

CUARTO: ORDENAR que se devuelva a la parte actora el remanente del depósito para gastos ordinarios del proceso, si lo hubiere y que cumplido lo anterior y ejecutoriada esta decisión, se archive el expediente, previas las constancias respectivas.

Esas decisiones fueron tomadas por el *a quo*, con fundamento en las siguientes razones:

-No prospera la excepción de falta de jurisdicción, por haberlo definido así el Consejo de Estado, al resolver el recurso de apelación interpuesto en contra del auto que declaró la nulidad de lo actuado, en tanto se consideró que, en los términos de la demanda, se está en presencia de omisiones y actos administrativos emanados del agente especial que, al ser nombrado por una entidad estatal, cumplió funciones públicas.

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

-No existe falta de legitimación en la causa por activa, porque la señora Geraldine Polanía es titular del derecho por el cual reclama la indemnización de los perjuicios que sufrió como consecuencia del remate del predio La Marsella, de su propiedad. Tampoco carece de legitimación Coacrefal, en tanto el remate del bien inmueble, que constituye el daño por el cual se demanda, fue adelantado por dicha cooperativa y tuvo su origen en un crédito hipotecario otorgado por la misma, y en relación con la Superintendencia Solidaria, su legitimación se determina con fundamento en el artículo 150 de la Ley 79 de 1998, que le confiere las funciones de inspección y vigilancia de las cooperativas, con fundamento en las cuales se dispuso la intervención de Coacrefal y designó al administrador y posterior liquidador de la intervenida, que fue quien ejecutó los actos que se cuestionan en este proceso. Dado que la Superintendencia conservaba el deber de ejercer control sobre los actos del agente especial puede verse obligada a reparar los daños que se causen como consecuencia de la omisión del cumplimiento de esa función.

-Tampoco prospera la excepción de compensación, porque no se configuraban los requisitos establecidos en los artículos 1714 a 1723 del Código Civil, en tanto no estaba demostrado en el expediente que existieran obligaciones exigibles a cargo de Coacrefal y a favor de la demandante, porque estas solo surgirían en el evento de que prosperaran las pretensiones formuladas por la actora en este proceso.

En cuanto a la excepción de inepta demanda, consideró el *a quo* que no procedía en relación con la primera de las pretensiones formuladas, dado que la misma se fundamentó en las omisiones en las que presuntamente incurrió la cooperativa al abstenerse de solicitar la terminación del proceso ejecutivo hipotecario, con base en un pagaré

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

que había sido sustituido y al cual se le hicieron varios abonos, por lo que la acción de reparación directa interpuesta es la procedente. En cambio, en relación con la segunda pretensión, cuyo sustento es la falsa motivación, el abuso del derecho y la omisión de las legalidades propias del trámite administrativo en la expedición de los actos mediante los cuales se declaró la nulidad de la resolución que concedió a los deudores la posibilidad de refinanciar las obligaciones pendientes y se firmó un nuevo pagaré para refinanciar su deuda, sí se produjo indebida escogencia de la acción. La demandante ha debido incoar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 85 del C.C.A.

-En relación con las pretensiones propias de la acción de reparación, consideró el *a quo* que debía declararse la caducidad, porque el término para presentar la demanda empezó a correr desde que se produjo la omisión de comunicar al Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia la terminación del proceso por la refinanciación del crédito materia de ejecución, esto es, desde el 30 de junio de 1999, fecha en la cual la demandante suscribió el pagaré 0333. Dicho plazo no podía empezar a contarse desde la fecha de los abonos al nuevo pagaré ni desde el remate ulterior del predio, porque fue la omisión ya señalada de la cooperativa la que permitió que se continuara el proceso hasta culminar con esa actuación.

4. La parte demandante formuló recurso de **apelación** contra la sentencia (f. 255-262 c-1), con fundamento en las siguientes razones:

-Las pretensiones de la demanda no se fundan en un acto específico de Coacrefal sino en el conjunto entrelazado de actos administrativos, omisiones y hechos que integran una operación administrativa, los cuales fueron relatados en la demanda.

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

-El daño solo adquirió certeza y fue cuantificable en términos económicos en el mes de mayo de 2001, cuando la demandante debió hacer entrega de la finca La Marsella a la cooperativa, luego de que esta le fuera adjudicada a Coacrefal, en la diligencia de remate. A partir de esa fecha, la demandante y su familia debieron reconocer el pago de un canon de arrendamiento a la nueva propietaria, hechos que se produjeron como consecuencia de la pérdida definitiva del bien.

-Al momento de expedirse las resoluciones 042 y 077 de 2000 no se había producido el remate del inmueble embargado. Solo con esa diligencia se tuvo certeza sobre el monto de la liquidación del crédito, sus intereses y las costas del proceso; por lo tanto, si la demandante hubiera interpuesto la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, desde el momento en que se expidieron dichas resoluciones, no le habría sido posible demostrar con certeza el daño causado y su monto definitivo, es decir, se trataba de un daño eventual e incierto, el cual no es fuente de resarcimiento.

-Dado que no se pactó una fecha determinada para notificar al Juzgado la novación del título valor, se debe entender que el daño podía evitarse hasta antes de la aprobación del remate, que implicaba un cambio de propietario. En ese momento se podía hacer una nueva liquidación y evitar la subasta del bien.

-La resolución 007 de 1999, expedida por Coacrefal para reestructurar la obligación contraída por la demandante, es un acto administrativo del cual se presume su legalidad, la cual no fue cuestionada. Por lo tanto, no fue dicho acto, sino su irregular ejecución, en tanto la cooperativa no comunicó al Juzgado que la señora Geraldine Polanía se había acogido a los beneficios ofrecidos con la misma, la que

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

generó los daños alegados en la demanda y, por lo tanto, la acción de reparación interpuesta es la procedente.

-Como en este evento, el término para establecer la caducidad resulta discutible, dado que la ocurrencia del daño es posterior a la comisión del hecho, debe darse aplicación al principio *pro damato* y, en consecuencia, resolver a favor de la demandante las dudas que surgen sobre el tema. En apoyo de sus afirmaciones citó varias decisiones de esta Sección en las cuales se hace un análisis de la caducidad en casos particulares. Finalmente, señaló que el hecho de que los efectos del daño se extiendan en el tiempo impide que el término de caducidad empiece.

5. Del término concedido en esta instancia para presentar alegaciones hicieron uso las partes. El Ministerio Público guardó silencio.

5.1. Coacrefal solicita que se confirme la sentencia impugnada (f. 272-277 c-1). Insistió en que no existía daño indemnizable, toda vez que el remate del inmueble de propiedad de la demandante obedeció al incumplimiento por parte de la actora de las obligaciones garantizadas mediante hipoteca. Además, en el proceso ejecutivo se allanó a las pretensiones de la demanda y en todo caso gozó de plenas garantías procesales. Fue la misma demandante, en el interrogatorio de parte que rindió en este proceso, quien desvirtuó las aseveraciones contenidas en la demanda, en relación con los ingresos mensuales que la finca le reportaban, porque ella misma afirmó que las marchas campesinas, ocurridas en esa región en 1996, le impidieron la explotación económica del bien. El cálculo de las utilidades señaladas en el dictamen pericial se hizo sobre el supuesto de una producción en condiciones normales, pero que en este caso, la finca nunca alcanzó

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

su máximo potencial. Insiste en que la acción que debió interponer el demandante fue la de nulidad y restablecimiento del derecho, en tanto los daños que se demanda reparar se hacen depender de la expedición de los actos revocatorios de las resoluciones en virtud de las cuales se habían reestructurado los créditos a favor de la cooperativa.

5.2. La Superintendencia de la Economía Solidaria solicita que se confirme la sentencia, en tanto declaró la ocurrencia de la caducidad y la excepción de inepta demanda (f. 278-282 c-1). Insistió en que los hechos que dieron origen a la demanda no son consecuencia de la acción u omisión de esa agencia estatal de supervisión y, por lo tanto, no se estructuran los elementos necesarios para atribuirle responsabilidad alguna. Fue la misma demandante, quien con su proceder moroso llevó a la cooperativa a iniciar la vía ejecutiva para hacer efectivas sus acreencias.

Señaló, además, que si bien dicha Superintendencia, tenía entre sus funciones la de disponer la toma de posesión de las cooperativas y designar agente especial y/o liquidador, a la misma no le corresponde coadministrar a la intervenida ni cogestionar los actos propios de dicho agente. El agente o liquidador, según lo previsto en los artículos 291 y siguientes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, es autónomo en tomar las decisiones que considere convenientes. Las funciones de inspección, control y vigilancia a cargo del Estado se limitan a evitar que se concreten los riesgos propios de la actividad de intermediación, no así a asegurar la protección individual, hasta el último riesgo, hasta la más imprevisible amenaza.

5.3. La demandante reiteró su solicitud de revocatoria de la sentencia, para que, en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda (f.

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

289-290 c-1). Agregó que la entidad demandada faltó al principio de publicidad, para hacerle conocer a la deudora que la voluntad de Coacrefal era la de no reconocer los nuevos pagarés, omisión que incide en la determinación del momento a partir del cual se deba contar el término de caducidad, dado que si la señora Geraldine Polanía no conocía la existencia de los actos, mal podía controvertirlos a través de la acción de nulidad. Y en cuanto a la acción de reparación directa, señaló que debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo previsto en el artículo 530 del C.P.C., el proceso ejecutivo termina con la aprobación del remate, la cancelación del gravamen hipotecario y la entrega material al acreedor del bien rematado, actos que se precisan para establecer la consolidación del daño. En este caso, se ha tomado la fecha de aprobación del remate, dado que desde la misma, y no antes, se produjo la extinción de la propiedad del inmueble en cabeza de la demandante, por lo cual debe concluirse que la demanda se presentó en tiempo oportuno.

CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala en razón de la cuantía

La Sala es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en un proceso con vocación de segunda instancia ante el Consejo de Estado, en los términos de la Ley 954 de 2005, dado que la cuantía de la demanda, determinada por el valor de la mayor de las pretensiones, supera la exigida por la norma para el efecto².

² La pretensión mayor, que corresponde a la indemnización por el daño emergente, se estimó en \$187.500.000, monto que supera la cuantía requerida por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998, en concordancia con el artículo 1° de la Ley 954 de 2005, para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa en el año 2003 fuera considerado como de doble instancia ante esta Corporación, dado que para la fecha de presentación de la demanda (17 de enero de 2003), 500

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

2. Legitimación en la causa

La demandante está legitimada en la causa, toda vez que alega haber sido afectada con los hechos, omisiones y demás actos en los que incurrieron las demandadas, los cuales, finalmente, le generaron la pérdida del inmueble de su propiedad. Este último hecho lo acreditó con el certificado de tradición y libertad n.º 420-29214, expedido por la oficina de registro de instrumentos públicos de Florencia (f. 4-5 c-4).

Coacrefal en liquidación está igualmente legitimada en la causa por pasiva, dado que los hechos, acciones y omisiones que en la demanda se señalan como causa del daño ocurrieron en desarrollo de la gestión adelantada por quien ejercía su representación legal. Debe advertirse que aunque la cooperativa es una entidad de derecho privado³, esta jurisdicción es competente para conocer de las pretensiones formuladas en su contra, en aplicación del principio de fuero de atracción, dado que se demandó solidariamente a la Nación⁴.

smlmv equivalían a \$166.000.000 (el salario mínimo legal mensual para ese año era de \$332.000).

³ Obra en el expediente certificado de existencia y representación legal de la Cooperativa Financiera del Sur de Colombia –COACREFAL, en el cual consta que la misma tenía como objeto “*estimular y canalizar el ahorro, así como otros recursos económicos y financieros para destinarlos a la financiación de sus operaciones normales, proteger los ingresos de los asociados y atender mediante la prestación de los diferentes servicios, la satisfacción de sus necesidades; facilitar créditos y el manejo de recursos a favor de sus asociados, contribuir en la reglamentación de las tasas de interés, colaborar en el fomento de empleo; otorgar beneficios de previsión, asistencia y solidaridad y ser una herramienta para las clases populares*” (f. 81-83 c-1).

⁴ El fuero de atracción procede “*cuando siendo varios los sujetos demandados, no todos pueden ser justiciables ante la misma jurisdicción. En los casos de reparación directa es frecuente esta situación, en especial cuando el hecho dañoso ha sido cometido por dos o más personas o lo que es más preciso, cuando el hecho les es imputable. Evento este que configura una responsabilidad solidaria*”. Sentencia de 14 de diciembre de 1995, exp. 11.200, C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

La legitimación en la causa de la Nación-Superintendencia de la Economía Solidaria⁵ deviene del hecho ser esta quien asumió las obligaciones que en su momento ejerció el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas –DANCOOP (y luego DANSOCIAL), quienes en su momento, tomaron posesión de Coacrefal, primero para administrarla y luego para liquidarla, nombraron en cada evento un agente especial, que cumpliera los propósitos de esas decisiones y ejerciera en cada caso la representación de la cooperativa, habiéndose producido los daños por los cuales se reclama ahora indemnización, justamente, durante el tiempo de esa intervención.

En relación con la eventual responsabilidad que pueda corresponderle a los entes estatales que, en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, toman posesión de las entidades vigiladas, en relación con la actuación de los agentes especiales designados para cumplir los propósitos de dicha intervención y, por lo tanto, de su legitimación para ser llamados a responder por los daños que estos hubieran causado con su actuación, ha dicho la Sala:

20.9. Ahora bien, tal como lo ha indicado la Sección Tercera de

⁵ Mediante la Ley 24 de 1981 se transformó la Superintendencia Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas-DANCOOP, “cuyo objetivo y finalidades serán: dirigir y ejecutar la política cooperativista del Estado, colaborar en la planeación económica cooperativa, propiciar el fomento financiero cooperativo, prestar asistencia técnica cooperativa, impartir educación e instrucción cooperativa y ejercer vigilancia y control sobre las sociedades cooperativas, los organismos cooperativos de grado superior, las instituciones auxiliares del cooperativismo, los institutos de financiamiento, educación, investigación y desarrollo”. En la Ley la Ley 454 de 1998 se transformó el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, al cual se asignaron varias de las funciones que ejercía DANCOOP, pero la relacionada con las funciones de inspección, vigilancia y control de las cooperativas solo le fueron asignadas provisionalmente, hasta tanto se organizara la Superintendencia de la Economía Solidaria, la cual debía asumirlas.

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

esta Corporación⁶ y como se desprende lógicamente de lo expuesto hasta aquí sobre la finalidad y los límites de la función pública de intervención, el Estado, en cabeza de la entidad competente para concretarla en un sector específico de actividad económica, puede ser declarado responsable por los daños que se causen con ocasión del ejercicio inadecuado de las atribuciones otorgadas para el efecto pues, en estas circunstancias, se trataría de daños que los particulares no estaban en la obligación de soportar. En el caso de la toma de posesión de bienes, haberes y enseres de una persona dedicada a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, consagrada por la Ley 66 de 1968, lo anterior supone que el Estado pueda ver comprometida su responsabilidad por los perjuicios que se hubieren causado con dicha administración, cuando se demuestre que las decisiones adoptadas en el marco de la misma no eran idóneas para alcanzar las finalidades que, según se expuso, debían orientarla.

20.10. En ese sentido, el hecho de que la Ley 66 de 1968 hubiere previsto que la administración de los bienes de la persona intervenida no quedaba directamente en manos de la entidad pública representada por el funcionario al cual se le otorgaba la competencia para decidir sobre la toma de posesión, esto es, el Superintendente Bancario, sino en las de un agente especial designado por él para estos efectos –y que, a falta de estipulaciones sobre el particular, podía tratarse de una persona natural o jurídica, pública o privada- no podría implicar que dicha Superintendencia y, a través de ella, el mismo Estado, pudiera exonerarse de la responsabilidad que, frente a los particulares, se generara por los daños causados por una labor que, en todo caso, se adelantaba en ejercicio de la función pública de intervención asignada específicamente a esa entidad.

20.11. Y es que si bien la Ley 66 guardó silencio sobre la naturaleza jurídica del vínculo que se establecía entre la Superintendencia Bancaria y su agente especial y sobre el tipo de interacción que, en el marco concreto de una toma de posesión, aquellas debían sostener, lo cierto es que, en virtud de la remisión normativa por ella operada, el agente especial no hacía otra cosa que colaborar con el Superintendente en el ejercicio de las facultades a él otorgadas (20.12). Adicionalmente, este último no sólo conservaba la competencia de decidir sobre el levantamiento

⁶ Así, en sentencia de 22 de julio de 2009, exp. 27920, M.P. Ramiro Saavedra Becerra se sostuvo: “Como se advierte, la Sección Tercera ha sostenido que la responsabilidad del Estado puede tener origen en la expedición de actos administrativos ilegales, impugnables a través de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, así como en hechos u omisiones en la toma de posesión, en la liquidación obligatoria, en el incumplimiento del control, vigilancia e inspección, demandables en ejercicio de la acción de reparación directa, con fundamento en el funcionamiento anormal del servicio”.

*Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones*

de la medida, una vez desaparecieran las razones que la justificaron, competencia que implicaba, necesariamente, la posibilidad de examinar dicha administración (20.13), sino que, además, mantenía respecto de la persona intervenida, facultades de inspección y vigilancia que, por obvias razones, no podían ser ni interpretadas ni ejercidas como si fueran de menor entidad que aquellas detentadas en relación con las demás personas vigiladas (20.14), de modo que no podría admitirse que, como lo sugirió la Superintendencia Bancaria a lo largo del proceso, esta pudiera desentenderse completamente de la labor administrativa llevada a cabo por su agente especial ni, mucho menos, que esta última no comprometiera su responsabilidad (20.15)⁷.

3. Improcedencia de la acción interpuesta

3.1. El Código Contencioso Administrativo prevé diferentes mecanismos procesales a los que pueden acudir los administrados, con el fin de llevar ante los jueces los conflictos que se suscitan entre ellos y la administración pública.

Para el ejercicio del control de legalidad sobre los actos administrativos el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo creó la acción de nulidad simple, por cuyo ejercicio se somete a examen la validez de la decisión de la administración, con el único fin de confrontarla con el orden jurídico y establecer si se ajusta a este o no. Esta acción le permite a las partes pedirle al juez la verificación del respeto a las normas superiores en que debía fundarse, la veracidad de sus motivos, la ausencia de vicios en su expedición, la competencia de quien lo ha expedido y que en su ejercicio no se hayan desviado las atribuciones que la ley le confiere.

El control de legalidad que ejerce el juez en el marco de esta acción está encaminado a la confrontación del acto con el orden jurídico, y

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 31 de abril de 2015, exp. 32.878, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

tiene como finalidad la de mantener la legalidad y expulsar del ordenamiento aquella decisión administrativa de carácter general que adolece de vicios que afectan su validez.

Por su parte, cuando la acción no sólo está llamada a ejercer el control de legalidad de la decisión administrativa, sino a obtener la reparación del eventual perjuicio, ha de ejercerse la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 85 *ibídem*.

De otro lado, en los términos del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, la acción procedente para deprecar en sede judicial la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado y la correspondiente reparación de perjuicios derivados de un hecho, omisión u operación administrativa, imputables a la administración pública, así como por la ocupación temporal o permanente de un inmueble, es la de reparación directa.

Esta acción ostenta un contenido netamente reparador y es el medio idóneo para juzgar la responsabilidad estatal, cuando el daño cuya indemnización se pretende ha sido generado por la conducta activa u omisiva de la administración, por una operación administrativa u ocupación de bien inmueble; así, cuando se cuestiona una actuación de hecho de la administración pública, es la acción de reparación directa la llamada a servir de mecanismo procesal para la tutela judicial de los derechos de las víctimas.

De igual manera, se ha considerado que procede la acción para obtener la reparación de perjuicios derivados de la ejecución de un acto administrativo, únicamente cuando no está en cuestión su

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

legalidad⁸, en aquellos casos en que la decisión legalmente proferida genera desequilibrio frente a las cargas públicas.

Sin embargo, cuando se cuestiona la legalidad de un acto administrativo, esto es, se alegan vicios que afectan la validez de una decisión adoptada por la administración con el fin de crear, modificar o extinguir una determinada situación jurídica, la reparación de los eventuales perjuicios derivados de su ilegalidad solo procede previa anulación del acto administrativo que los determinó.

Los actos adoptados por la administración como expresión patente de su voluntad o deseo en ejercicio de sus competencias, gozan en el ordenamiento jurídico nacional de las prerrogativas de presunción de legalidad y ejecutividad, de acuerdo con las cuales: se presumen ajustados al ordenamiento jurídico⁹ y son ejecutables¹⁰ en forma inmediata, por manera que si la administración se ha pronunciado en esos términos, la inconformidad del administrado debe plantearla ante el juez administrativo, para que se pronuncie sobre la legalidad o no de la decisión cuestionada y disponga, de aparecer fundamento para ello, su suspensión o anulación. Mientras ello no ocurra, la decisión así adoptada mantiene su carácter ejecutivo y ejecutorio.

⁸ Al respecto se ha pronunciado en forma reiterada la Corporación. Ver: Consejo de Estado, sentencia de 8 de marzo de 2007, radicación 16.42, Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

⁹ Código Contencioso Administrativo, artículo 66. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

¹⁰ *Ibídem*, artículo 64. Salvo norma expresa legal en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento.

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

Lo expuesto encuentra relevancia en la escogencia de la acción procedente para llevar el conflicto ante el juez, por cuanto sólo la pretensión de nulidad del acto lo faculta para acometer el estudio de fondo acerca de la validez de la decisión administrativa. Pero cuando el acto administrativo no ha sido cuestionado por virtud de la acción procedente para ello, continúa amparado en su presunción de legalidad, que aunque desvirtuable, sólo puede serlo cuando se ha deprecado del juzgador el análisis sobre su legalidad o no, por medio del mecanismo procesal idóneo. Como está vedado al juez asumir en forma oficiosa el estudio de la legalidad de un acto administrativo, es sólo mediante petición del interesado afectado que ésta procede, mediante el ejercicio de la acción procedente que la ley ha previsto para su ejercicio.

Por ende, cuando media un acto administrativo, expreso o ficto, como fuente de la causación del daño, el juez de la responsabilidad está atado a la presunción de legalidad que lo reviste, salvo que mediante la acción procedente se cuestione también su legalidad y se le pida en forma expresa al juzgador pronunciarse sobre esta.

3.2. Debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la demanda, la causa del daño sufrido por la señora Geraldine Polanía por la pérdida de la finca de su propiedad, está relacionada con la decisión adoptada por el agente administrador de Coacrefal, de revocar los pagarés mediante los cuales había novado la obligación que tenía con la cooperativa, en relación con la cual esta adelantaba en su contra un proceso ejecutivo. En consecuencia, para resolver sobre la procedencia de la acción de reparación interpuesta resuelta procedente hacer referencia a los siguientes aspectos: (3.2.1.) los actos administrativos de toma de posesión para administrar y para liquidar a Coacrefal proferidos por la entidad pública encargada de su inspección, vigilancia y control;

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

(3.2.2) las decisiones tomadas por el agente especial nombrado para administrar la cooperativa, en relación con los crédito en mora de los asociados; (3.2.3.) la distinción de los actos que puede proferir los agentes especiales frente a cada evento de toma de posesión, y (3.2.4.) las decisiones adoptadas por el *a quo* y por esta Corporación, tomadas al inicio del proceso en relación con la admisión de la demanda, y por aquel en la sentencia, relacionadas con la procedencia de la acción, y (3.2.5) la conclusión en el caso concreto: la indebida escogencia de la acción.

3.2.1. Mediante resolución 1657 de 6 de octubre de 1998 (f. 58-62 c-1), el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (antes DANCOOP y para ese momento DANSOCIAL) ordenó la toma de posesión para administrar los negocios, bienes y haberes de la Cooperativa Financiera del Sur de Colombia Coacrefal, *“con el objeto de administrarla hasta cuando hayan sido subsanadas las causales que motivan la adopción de la medida indicada en la presente providencia”*. Para tomar esa decisión, según lo que consta en dicho acto, se tuvo en consideración la grave situación financiera por la que atravesaba la entidad, dado que se encontraba inmersa en *“una total iliquidez, con la consecuente cesación de pagos e incumplimiento con desarrollo de las operaciones propias de su objeto social”*. Se designó como agente especial para administrarla a la firma P & H Auditores Empresa Asociativa de Trabajo. Entre las medidas preventivas adoptadas por DANCOOP, bajo la responsabilidad del Agente Especial, de conformidad con lo previsto en el artículo 291 del Decreto 663 de 1993, se incluyeron en el artículo sexto de dicho acto, las siguientes:

- 1. La inmediata guarda de bienes y la colocación de sellos y demás seguridades indispensables.*

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

2. La prevención a los deudores de la intervenida que solo podrán efectuar pagos al Agente Especial o a quienes por él sean designados, advirtiendo la inoponibilidad del pago hecho a personas distintas de las autorizadas.

3. La prevención a todas las personas naturales o jurídicas que tengan negocios con la Cooperativa que deben entenderse exclusivamente con el Agente Especial designados para todos los efectos.

4. La prevención a los registradores para que se abstengan de cancelar los gravámenes constituidos a favor de la intervenida sobre cualquier bien cuya mutación esté sujeta a registro, salvo expresa autorización del Agente Especial. Así mismo, deberán abstenerse de registrar cualquier acto que afecte el dominio de bienes de propiedad de la intervenida, salvo que dicho acto haya sido realizado por el mencionado Agente Especial.

5. Remitir a la Cámara de Comercio del domicilio de la intervenida la presente providencia con el objeto de cancelar los nombramientos de miembros del Consejo de Administración, Junta de Vigilancia, Representante Legal y Revisor Fiscal.

En la resolución 2054 de 25 de noviembre de 1998, se designó como nuevo agente especial al señor Miguel Antonio Trujillo Joven, el cual fue removido mediante resolución 1154 de 25 de septiembre de 1999 y, en su lugar, fue designada la señora Alba Luz Méndez Artunduaga (f. 56-57 c-1).

El 15 de junio de 2001, la Superintendencia de la Economía Solidaria expidió la resolución 0606, mediante la cual ordenó tomar posesión para liquidar la Cooperativa Financiera del Sur de Colombia – COACREFAL-, con fundamento en que si bien se había ordenado la toma de posesión, con el propósito de “colocar a la intervenida en condiciones de desarrollar su objeto social”, luego de un realizar un balance comparativo de su situación a 28 de febrero de 2001, se advertía que “Coacrefal no ha podido subsanar las causales que dieron origen a la toma de posesión para administrar, por el contrario, se ha venido deteriorando de año en año, en consecuencia, la

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

cooperativa no tiene la capacidad financiera para cubrir todos los pasivos de la misma”, y se designó como liquidadora a la señora Alba Luz Méndez Artunduaga (f. 56-57 c-1).

3.2.2. Durante la toma de posesión para administrar Coacrefal, la agente especial expidió la resolución administrativa 007 de 21 de junio de 1999, *“por la cual se reestructuran los créditos otorgados dentro del convenio de participación interinstitucional –Instituto de Fomento Industrial-IFI- Gobernación del departamento del Caquetá y la Cooperativa Financiera del Sur de Colombia –Coacrefal”* (f. 35-39 c-2 de pruebas), la cual fundamentó así:

- 1. Que el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito amenaza perturbar en forma grave e inminente el orden económico social de la región.*
- 2. Que existe un convenio vigente interinstitucional en el IFI, la gobernación del departamento del Caquetá y Coacrefal, firmado el 13 de septiembre de 1995.*
- 3. Que en el departamento del Caquetá se agudizó durante el año 1996 el orden público con las conocidas marchas campesinas.*
- 4. Que es necesario adoptar medidas que alivien la situación de los deudores de créditos otorgados mediante este convenio.*
- 5. Que la organización solidaria desarrolla actividad financiera y de ahorro y crédito, una crisis que se ha agudizado por razón del difícil entorno económico.*
- 6. Que el gobierno nacional pretende reactivar la economía apoyando la pequeña y mediana industria y así tratar de salir del estado de emergencia económica y social.*
- 7. Que la reactivación de la economía llevará a la generación de empleos, y aumentará la productividad de los microempresarios.*
- 8. Que Coacrefal está obligado a administrar los recursos que recibió en calidad de préstamo del Instituto de Fomento Industrial IFI para otorgar créditos a los microempresarios del departamento del Caquetá, y por ende, Coacrefal es deudor del IFI.*

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

9. Que el convenio interinstitucional no exige reciprocidad alguna a los microempresarios beneficiarios de los créditos y la tasa de interés a cobrar a estos será del DTF + 5 puntos, según la cláusula tercera de dicho convenio.

10. Que los microempresarios deberán cancelar la tasa del DTF y la gobernación los 5 puntos adicionales.

11. Que en la actualidad, la gran mayoría de los créditos desembolsados a los microempresarios se encuentran en cobro coactivo y de continuar este se causarían traumas que pueden afectar el orden público, económico y social de la región, y causarían a la entidad acumulación de activos improductivos que estarían fuera del objeto social para el cual fue creada la cooperativa.

12. Que los bienes que respaldan las obligaciones de los microempresarios no son suficientes para cubrir el monto.

13. Que el IFI manifestó estar en condiciones de refinanciar la obligación a Coacrefal en la medida en que los microempresarios manifiesten voluntad de pago.

14. Que se han celebrado múltiples reuniones con microempresarios, todas tendientes a buscar soluciones de beneficio colectivo.

15. Que si no se establecen fórmulas de arreglo con los microempresarios, la cooperativa Coacrefal se verá gravemente afectada.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, se decidió:

ARTÍCULO PRIMERO: Refinanciar las obligaciones de los microempresarios morosos, condonar el total del interés moratorio y revisar cada uno de los créditos para que los pagos realizados sean aplicados en su totalidad a capital e intereses corrientes.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se tomará el saldo que debió haber pagado cada microempresario en capital e interés corriente y se le restarán los pagos realizados hasta la fecha, aclarando que los pagos hechos a interés de mora serán reversados y aplicados a capital e interés corriente.

ARTÍCULO TERCERO: La refinanciación deberá contar con los requisitos exigidos inicialmente o de ser cambiados deberán ser siempre para mejorar.

*Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones*

ARTÍCULO CUARTO: Se concederá un plazo de diez (10) años, de los cuales durante los primeros dos solo se pagarán intereses corrientes y a partir del tercero se amortizará a capital.

ARTÍCULO QUINTO: El microempresario que desee pactar un tiempo o plazo menor lo podrá hacer siempre que garantice el cumplimiento en los pagos.

ARTÍCULO SEXTO: Los honorarios del abogado y demás costas que se hayan causado hasta la fecha por concepto de cobros judiciales serán subsanados por el microempresario.

ARTÍCULO SÉPTIMO: El plazo para tener derecho a lo establecido en la presente resolución será de sesenta (60) días a partir de la sanción.

ARTÍCULO OCTAVO: En los casos especiales y cuando se demuestre imposibilidad para pagar la cuota correspondiente se podrá crear como cuentas por cobrar a cargo del microempresario parte del interés corriente causado y los plazos serán concertados.

La señora Geraldine Polanía se acogió a dicho plan y en tal virtud suscribió el pagaré 00333, de 30 de junio de 1999, por \$70.422.777, en relación con el cual realizó varios abonos, según comprobantes de 2 de agosto, 1º y 29 de octubre y 1º de noviembre de ese mismo año, tal como consta en el extracto de cartera expedido por la Cooperativa (f. 94 c-1).

No obstante, mediante resolución 042 de 22 de febrero de 2000 (f. 22-24 c-7) se resolvió dejar “sin valor jurídico ni efectos de ninguna clase” la resolución administrativa 007 de 21 de junio de 1999 y declarar “sin efectos jurídicos” los documentos privados o títulos valores que algunos de los deudores suscribieron en razón de dicha resolución, con fundamento en que aquel acto no había surtido efectos legales. En lo pertinente, se transcribe lo decidido en la resolución 042:

5. Que dicha resolución [007 de 1999] no ha surtido efectos legales en razón de que no se determinó la tasa de interés a

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

cobrar con posterioridad a la ejecutoria de la precitada resolución, ni se determinó en forma individual a las personas que cobijaría dicha gracia, en razón de que se trata de una situación colectiva y no individual, como tampoco se estableció (sic) las garantías a favor de los acreedores y ello perjudica los intereses de Coacrefal.

6. La resolución 007 surtió efectos únicamente por sesenta (60) días a partir de la sanción y por consiguiente a la presente fecha ya no presenta validez.

7. En la misma resolución no se determinó (sic) la forma y términos jurídicos de los procesos ejecutivos vigentes en contra de los beneficiarios de la precitada resolución, lo cual impide tomar determinaciones sobre suspensión o terminación anticipada de los procesos en curso.

8. Que es necesario aclarar la situación futura de los créditos otorgados a favor de esta Cooperativa y en contra de los microempresarios y demás deudores morosos, lo cual se determinará en forma individual y siguiendo las normas legales sobre cobro y fijación de intereses corrientes y moratorios.

9. Que la resolución multicitada debe declararse sin valor ni efectos jurídicos de ninguna clase, con apoyo en que el término de vigencia ya feneció y no surtió sus efectos prácticos, para lo cual con posterioridad se convendrán con los microempresarios los procedimientos individuales a seguir con estos, procurando el beneficio económico de ambas partes.

Mediante resolución 077 de 25 de septiembre de 2000 (f. 49-51 c-4 de pruebas), se decidió dejar sin valor jurídico el nuevo pagaré firmado por la demandante y continuar el cobro ejecutivo que se había suspendido, en razón del incumplimiento de las obligaciones que esta había pactado. La motivación de esa decisión fue la siguiente:

1º. Que mediante resolución No. 1657 del 06 de octubre de 1998, se ordenó la toma de posesión para administrar los negocios, bienes y haberes de la Cooperativa del Sur de Colombia COACREFAL.

2º. Que mediante resolución No. 1154 del 25 de septiembre de 27 (sic) de 1999, fue designada como Agente Especial para administrar la doctora ALBA LUZ MÉNDEZ ARTUNDUAGA.

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

3º. Que la Cooperativa con fecha del 21 de junio de 1999 profirió la resolución administrativa, por medio de la cual se ordenó “reestructurar” los créditos de la línea IFI, estando dentro de esa categoría la del asociado señora GERALDINE POLANIA TRUJILLO, y conforme a los plazos y condiciones allí establecidos.

4. Que el asociado ha incumplido en forma reiterativa las condiciones establecidas en la resolución pactada, según se demuestra con las informaciones contables expedidas por esta cooperativa, por lo cual está en mora en el cumplimiento de los créditos objeto de reestructuración.

5. Que ante el continuo incumplimiento del asociado a cumplir con lo pactado en la refinanciación, ante ellos se deben aplicar las consecuencias jurídicas y legales que se deriven del incumplimiento.

6. Que el mismo asociado firmó en blanco a favor de la cooperativa, en forma inconsulta con esta gerencia, pagarés para tratar de respaldar la refinanciación reseñada, los cuales no son aceptados por la cooperativa y deben ser anulados y declarados sin ningún valor ni efectos jurídicos.

7. Que la Resolución multicitada debe declararse sin valor ni efectos jurídicos de ninguna clase, con fundamento en lo expuesto en los numerales precedentes y en razón de que el asociado deudor incumplió con sus obligaciones pactadas en la resolución precitada.

Con fundamento en estas consideraciones se resolvió:

ARTÍCULO 1º. Declárese sin valor jurídico ni efectos de ninguna clase la resolución administrativa número 007 del 30 de junio de 1999, conforme a la parte motiva.

ARTÍCULO 2º. Declaresen (sic) sin efectos jurídicos de ninguna clase los documentos privados o títulos valores –pagarés números 00333, que el asociado deudor suscribió en forma inconsulta y sobre los cuales no se ha iniciado ninguna acción legal ni se ha ejercitado cobro prejurídico o jurídico, para lo cual copia de esta resolución se llevará a la carpeta respectiva.

ARTÍCULO 3º. Disponer que la cobranza judicial iniciada en contra del asociado-deudor y suspendida temporalmente sea iniciada en forma inmediata, para lo cual se le comunicará por escrito al abogado gestor judicial.

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

En resumen: está demostrado que Coacrefal recibió, en calidad de préstamo, unos recursos por parte del Instituto de Fomento Industrial IFI, los cuales otorgó en crédito a microempresarios del departamento del Caquetá, entre ellos, a la señora Geraldine Polanía. En consideración a la situación de insolvencia en la que se encontraban los deudores, derivada de la grave situación de orden público que se vivía en la región, la agente especial nombrada por DANSOCIAL para administrar Coacrefal, luego de realizar varias reuniones con los microempresarios morosos decidió refinanciar sus obligaciones, condonar el total del interés moratorio y revisar cada uno de los créditos para que los pagos realizados fueran aplicados en su totalidad a capital e intereses corrientes. No obstante, pocos meses después, la cooperativa resolvió declarar la nulidad del primer acto y del pagaré suscrito por la demandante, argumentando la omisión de fijar los intereses y el incumplimiento de las obligaciones pactadas.

3.3.4. El Tribunal Administrativo del Caquetá, mediante auto de 12 de febrero de 2004, declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso, por falta de jurisdicción, por considerar que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 291-8 y 295-3 del Régimen Financiero y Cambiario, las controversias o litigios que se originen en hechos o actos de gestión del liquidador o en los contratos que este celebre, deben ser resueltos por la jurisdicción ordinaria, mediante el procedimiento que en cada caso corresponda, según la naturaleza del litigio y, en este caso, la controversia gira en torno a unos actos de gestión del liquidador.

En providencia de 3 de marzo de 2005 (f. 145-156 c-1)¹¹, esta Sección revocó el auto del Tribunal, por considerar que la acción de reparación

¹¹ C.P. María Elena Giraldo Gómez. Cabe aclarar que el expediente fue radicado internamente en esa oportunidad con el número 27.511.

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

directa interpuesta por la demandante era la procedente para resolver el conflicto planteado, dado que:

Frente a las imputaciones de la demanda se evidencia que varias corresponden originalmente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como lo alega el demandante, el cual insinúa que por fuero de atracción debe conocer de las demás imputaciones. En efecto, se imputa la OMISIÓN en que incurrió el Agente Especial de solicitar al Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia la terminación del proceso ejecutivo en razón a haberse declarado extinguido el título con base en el cual se ejecutó; también se le imputa la OMISIÓN en la que incurrió al no haber comunicado al mismo Juzgado sobre esas medidas, que adoptó y que afectaban el cobro judicial; igualmente, se imputa la OMISIÓN en que incurrió el Agente Especial al no allegar al mismo juzgado las constancias de los pagos realizados por la demandante, para que se imputaran al nuevo pagaré, no al que se había extinguido; y finalmente, se le atribuye la OMISIÓN de notificar los actos administrativos que expidió.

Por lo tanto (...), se tiene base legal para que el caso sea del conocimiento de esta jurisdicción y, por consiguiente, otras conductas de las demandadas sobre las cuales se podría tener algún reparo sobre la jurisdicción de su conocimiento, puede conocerse sobre ellas, por fuero de atracción (art. 22).

Si bien el Tribunal consideró que todas esas conductas constituyen actos de gestión, el Consejo de Estado observa que el Tribunal dejó de lado analizar varias conductas, las OMISIONES que se acaba de enunciar y que sustentaron la primera pretensión, circunstancia clara en la demanda y suficiente para concluir que la jurisdicción de lo contencioso administrativo sí es competente para conocer, sin que interese en este momento hacer un estudio detallado de la naturaleza de cada una de las conductas del Agente Especial, pues el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero prevé, de un lado, que dicho agente ejerce funciones públicas administrativas (art. 295), y de otro lado, que puede ejecutar actos de gestión y actos administrativos (artículos 116, 117 y 295). Para efecto de esta decisión lo que interesa es que ese Agente está investido temporalmente de atribuciones estatales, como delegado de Agentes del Gobierno Nacional.

Se advierte que el A Quo también dejó de observar que en la PRETENSIÓN SEGUNDA de la demanda se hace derivar el daño sufrido con la expedición de las resoluciones 042 y 077, en la medida en que COACREFAL se apoyó en hechos que tergiversan la realidad, omitiendo las formas propias del trámite

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

administrativo, quebrantó la autonomía y literalidad propias de los títulos valores, sin consentimiento de la deudora, etc. Entonces, por los daños que se pudieron ocasionar con la expedición y aplicación de los actos proferidos por el Agente Especial para administrar COACREFAL, esta jurisdicción de lo contencioso administrativo también es competente para conocer, sin perjuicio de que en su momento se analicen otras consecuencias en el planteamiento de las pretensiones, que para ese momento no corresponda, pues se trata de definir la Jurisdicción.

En la sentencia objeto de este recurso, el Tribunal *a quo* concluyó que si bien esta es la jurisdicción competente para conocer del asunto, debían distinguirse, de una parte, las pretensiones dirigidas a obtener la reparación de los perjuicios sufridos por la demandante, como consecuencia de las omisiones en las que presuntamente incurrió la cooperativa al abstenerse de solicitar la terminación del proceso ejecutivo hipotecario, con base en un pagaré que había sido sustituido, y, por la otra, aquellas pretensiones cuyo origen se determina por la expedición de los actos mediante los cuales el agente administrador declaró la nulidad de la resolución que concedió a los deudores la posibilidad de refinanciar las obligaciones pendientes y se firmó un nuevo pagaré. En relación con las primeras pretensiones, consideró que procedía la acción de reparación directa, aunque, se abstuvo de conocerlas, porque, a su juicio, la demanda se interpuso de manera extemporánea, y en relación con las segundas, consideró que se debió incoar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En el recurso de apelación, la parte demandante afirmó que las pretensiones de la demanda no se fundan en un acto específico de Coacrefal sino en el conjunto entrelazado de actos administrativos, omisiones y hechos que integran una operación administrativa, los cuales fueron relatados en la demanda.

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

3.2.3. Para resolver la controversia señalada, considera la Sala relevante referirse, en primer término a la naturaleza jurídica de los actos proferidos por el agente administrador de la cooperativa, relacionados con la refinanciación de los créditos.

El artículo 189 numeral 24 de la Constitución confiere al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, tiene el deber de *“Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles”*.

Desde la expedición de la Ley 454 de 1998, las funciones relacionadas con la inspección, vigilancia y control de las cooperativas son ejercidas por el Presidente de la República, por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

La misma Ley 454 de 1998, en el artículo 34 estableció que *“Para el efectivo ejercicio de sus funciones, así como de los objetivos de la supervisión, el control y la vigilancia asignados por la Constitución Política y las leyes, el Superintendente de la Economía Solidaria contará con las facultades previstas para el Superintendente Bancario, en lo que resulte aplicable a las entidades sujetas de su vigilancia. En consecuencia, el régimen de toma de posesión previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se aplica a las entidades sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria en lo que resulte pertinente de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional”*.

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero -Decreto 663 de 1993- reguló el proceso de toma de posesión de esas entidades sobre las cuales debían ejercer funciones de inspección, vigilancia y control, cuando se produjera cesión de pagos o se amenazara con producirse, o se redujera su patrimonio neto por debajo del 50% del capital suscrito, entre otros eventos (art. 114).

Esa toma de posesión, según el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, reviste dos modalidades: para administrar o para liquidar la entidad intervenida. La toma de posesión para administrar tiene como finalidad adelantar mecanismos para tratar de restablecer las condiciones que permitan reactivar adecuadamente la entidad. La toma de posesión para liquidar procede cuando se establece que no es posible recuperar la entidad y el propósito es, entonces, el de lograr mejores condiciones para que los depositantes, o ahorradores puedan obtener el pago total o parcial de sus acreencias (art. 115 Decreto 663 de 1993, reformado por el art. 21 de la Ley 510 de 1999). La Sala ha referido a la distinción de esas dos modalidades de toma de posesión en estos términos:

a) Toma de posesión para administrar, con el objeto de colocarla en condiciones de desarrollar su objeto social de acuerdo con las disposiciones legales, para lo cual conservará la medida hasta cuando se subsanen las causas que hayan dado lugar a su adopción. Esta modalidad conlleva, de suyo, la separación de los administradores y directores de la administración de los bienes de la intervenida y del revisor fiscal y otros efectos de protección patrimonial, como la improcedencia del registro de la cancelación de gravamen constituido a favor de la intervenida sobre cualquier bien cuya mutación esté sujeta a registro y de la inscripción de algún acto que afecte el dominio de los bienes de su propiedad so pena de ineficacia.

b) Toma de posesión para liquidar, cuyo objeto es terminar la existencia legal de la sociedad intervenida, lo cual implica varios efectos legales, a saber: i) la disolución de la institución de la que se toma posesión; ii) la separación de los administradores y directores de la administración de los bienes de la intervenida y del revisor fiscal; iii) la inmediata exigibilidad de todas las

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

obligaciones a plazo a cargo de la intervenida, sean comerciales o civiles, estén o no caucionadas; iv) la formación de la masa de bienes; v) la cancelación de los embargos decretados con anterioridad que afecten bienes de la intervenida; vi.) la terminación de toda clase de procesos de ejecución que cursen contra la intervenida para su acumulación dentro del proceso, cuyos títulos ejecutivos se harán valer en el proceso liquidatorio; vii) la imposibilidad de iniciar procesos ejecutivos contra la entidad en liquidación, por obligaciones contraídas con anterioridad a la toma de posesión; viii) la improcedencia del registro de la cancelación del gravamen constituido a favor de la intervenida sobre cualquier bien, así como de la inscripción de actos que afecten el dominio de los bienes de propiedad de la intervenida, so pena de ineficacia; ix) la terminación automática al vencimiento del plazo de dos (2) meses siguientes a la ejecutoria del acto administrativo de los contratos de seguros vigentes, celebrados por una entidad aseguradora respecto de la cual se disponga su liquidación; x) la suspensión en el pago de las obligaciones causadas, cuando sea del caso; xi) la interrupción de la prescripción o caducidad respecto de las obligaciones a cargo de la intervenida; xii) la protección legal de los derechos de los trabajadores.

En otros términos, en la toma de posesión para administrar se despoja a la entidad intervenida de los negocios, bienes y haberes, para asumir la guarda y gestión de los mismos, desplazando a los órganos de administración, a fin de salvaguardar los intereses de terceros que eventual o efectivamente resulten perjudicados por la falta de idoneidad técnica o moral por la que atraviesa en un momento determinado la entidad intervenida, y para adoptar las medidas tendientes a asegurar la continuidad de manera adecuada de la empresa; al paso que en la toma de posesión para liquidar, se asume la guarda y administración de la masa de bienes de la intervenida, para los exclusivos efectos de adelantar el trámite de liquidación y terminación de la existencia legal de la misma¹².

Para adelantar los procesos de toma de posesión, la entidad estatal puede nombrar agentes especiales que pueden ser personas naturales o jurídicas quienes, por lo tanto, cumplen funciones públicas¹³, administrativas, transitorias. No son servidores estatales.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de abril de 2007, exp. 5000-23-25-000-2002-00025-02(AG), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹³ [L]a noción de “función pública” atañe al conjunto de las funciones que cumple el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (art. 113) y de las demás entidades o agencias

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

La ley los define como auxiliares de la justicia (art. 295, numeral 6). Para ningún efecto pueden reputarse trabajadores o empleados de la entidad en liquidación o del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras¹⁴. A ellos corresponde ejercer la representación legal de la persona intervenida y responden por los daños que puedan causar a la entidad que representan¹⁵.

Sobre la naturaleza de los actos que profieran los agentes especiales, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero hace referencia los actos del liquidador ((art. 295), los cuales clasifica como: (i) administrativos, (ii) de gestión, y (iii) de trámite. En la jurisprudencia de la Corporación se han ilustrado, tales actos así:

*2.3.1. Constituyen **actos administrativos**, los que resultan de una actuación administrativa que adelante el Liquidador, la cual, siguiendo el artículo 4º del C.C.A. puede darse por el ejercicio del derecho de petición en interés general, por ejercicio del derecho de petición en interés particular, en cumplimiento de un deber legal o de oficio, cuyo conocimiento por la autoridad competente comporte ejercicio de la función administrativa, según lo establece el artículo 1º del dicho Código.*

(...)

*2.3.2. **Actos preparatorios y de trámite**, por su parte, son los que se profieren para sustentar o fundamentar las decisiones y*

públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines.// Empero, debe la Corte señalar que la posibilidad de desempeñar funciones públicas se predica no solo de las personas que se vinculan con el Estado mediante la elección o nombramiento y la posesión en un cargo, sino también de los particulares que, en los casos taxativamente señalados en la Constitución y la ley, puedan investirse de la autoridad del Estado y desempeñar funciones públicas administrativas (art. 123-3, 210-2, 267-2) o funciones públicas judiciales (art. 118-3)". Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 14 de diciembre de 2009, exp. 44001-23-31-000-2003-00708-01, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

¹⁵ "Los liquidadores responderán por los perjuicios que por dolo o culpa grave causen a la entidad en liquidación o a los acreedores, en razón de actuaciones adelantadas en contravención de las disposiciones especiales que regulan el proceso de liquidación forzosa administrativa. Para todos los efectos legales, los bienes inventariados y el avalúo realizado conforme a lo previsto en las normas respectivas, determinarán los límites de la responsabilidad del liquidador como tal" (art. 295, num.10 Estatuto Orgánico del Sistema Financiero).

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

darle impulso a las mismas, tales como el que ordena la publicación del emplazamiento de los acreedores, la citación o requerimientos de personas, cuando sea del caso, entre otros.

2.3.3. Actos de gestión del Liquidador vienen a ser tanto los unilaterales como los plurilaterales que se rigen por el derecho privado y que usualmente no están relacionados con peticiones de interés particular, sino con el cumplimiento oficioso de sus facultades y deberes para la debida realización o finalización del respectivo proceso, señaladas principalmente en el citado artículo 295, numeral 9, del Estatuto citado, pudiéndose extractar de ellos, a guisa de ilustración, los relativos a la guarda y administración de los bienes en poder de la intervenida, los de formación y guarda de la masa de la liquidación, lo que implica la elaboración y contabilización del inventario de éstos, según el artículo 180 de la Ley 222 de 1995; la contabilización de activos y pasivos de la empresa liquidada; recuperación, celebración de contratos para enajenación o arrendamiento, entrega de los mismos, efectuar pagos, adicionar o modificar el inventario por inclusión o exclusión de bienes de la masa, presentación de cuentas (...)¹⁶.

Para los efectos de esta decisión, importa diferenciar los actos administrativos de los de gestión, dado que el mismo Decreto 663 de 1993 establece que de las controversias o litigios que se originen en hechos o actos de gestión del liquidador o en los contratos que este celebre debe conocer la jurisdicción ordinaria, mediante el procedimiento que en cada caso corresponda, según la naturaleza del litigio; en tanto que de los actos administrativos que este profiriera debían ocuparse esta jurisdicción, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁷.

Los actos administrativos que profiere el liquidador son básicamente aquellos en los que se adoptan decisiones relativas a la aceptación,

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 14 de diciembre de 2009, exp. 44001-23-31-000-2003-00708-01, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

¹⁷ [N]o todos los actos del agente liquidador tienen carácter de acto administrativo y por ende no todos son susceptibles de control por esta jurisdicción”. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 14 de diciembre de 2009, exp. 44001-23-31-000-2003-00708-01, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

rechazo, prelación o calificación de créditos (art. 295, numeral 2 del Decreto 363 de 1993).

Entre los actos que puede dictar el liquidador y que no tienen la naturaleza de actos administrativos, se destacan *“los actos y contratos requeridos para el debido desarrollo de la liquidación, incluidos los negocios o encargos fiduciarios que faciliten su adelantamiento, restituir bienes recibidos en prenda, cancelar hipotecas y representar a la entidad en las sociedades en que sea socia o accionista, así como transigir, comprometer, compensar o desistir, judicial o extrajudicialmente, siempre que no se afecte la igualdad de los acreedores de acuerdo con la ley”* (art. 295, num. 6, literal i del Decreto 663 de 1993).

3.2.5. Conforme a lo expuesto, para determinar la naturaleza de los actos que fueron proferidos por la agente especial en representación de Coacrefal, que la señora Geraldine Polanía cuestiona en este proceso, debe tenerse en cuenta que: (i) los mismos fueron dictados durante el proceso de toma de posesión para administrar la cooperativa; (ii) la decisión fue adoptada por el agente especial designado por la autoridad que ejercía su inspección, vigilancia y control, a fin de que este continuara desarrollando su objeto social; (iii) el agente especial cumple una función pública y profiere, entre otros, actos que son de naturaleza administrativa; (iv) la agente especial para administrar Coacrefal adoptó un plan de refinanciación de créditos, teniendo en consideración que en buena medida la situación de crisis en la que se encontraba la cooperativa se debía a la cesión de pagos de los deudores, derivada de su insolvencia, que a su vez había tenido como causa la crisis económica vivida en la región (resolución 07 de 21 de junio de 1999); plan al cual se acogió la señora Geraldine Polanía al suscribir el pagaré 0333; (v) esas medidas fueron

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

reversadas por la misma agente especial, entre otras razones expuestas en las resoluciones 042 de 22 de febrero de 2000 y 077 de 25 de septiembre de ese mismo año, porque no fueron definidos en el acto anulado varios de los elementos necesarios para la refinanciación de los créditos, tales como la determinación de las tasas de interés, las garantías, la suerte que debían correr los proceso ejecutivos y, particularmente, en el caso de la demandante, porque había incumplido de manera reiterada lo pactado.

En ese orden de ideas, considera la Sala que los actos que cuestiona en este proceso la demandante, relacionados con la anulación del acto mediante el cual se adoptaron medidas para refinanciar los créditos y del pagaré que había firmado la demandante para acogerse a dicho plan son actos administrativos, en los cuales se manifieste la voluntad unilateral de la administración y no decisiones propias del giro ordinario de los negocios de la cooperativa, propios de sus órganos de administración, es decir, se trata de actos administrativos y no de gestión que, en principio, debían ser cuestionados a través de las acciones ordinarias, en contra del agente especial.

Para la Sala es evidente que la fuente de los daños alegados por los demandantes deviene de la expedición del acto administrativo contenido en la resolución 042 de 2000, que dejó sin valor la reestructuración del crédito pactada y el acto administrativo que la autorizó, como quiera que por su virtud, el negocio jurídico que modificó las obligaciones a cargo de las partes del mutuo quedó sin efectos¹⁸.

La única fuente de los perjuicios cuya indemnización se pretende por virtud del proceso que ahora se decide, fue el acto administrativo que

¹⁸ Se reiteran en esta decisión las consideraciones hechas en la sentencia proferida por la Sección Tercera, Subsección B, el 28 de mayo de 2015, exp. 34.834, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

deshizo el acuerdo modificadorio de la obligación a cargo del demandante, decisión que goza de presunción de legalidad, en cuya vigencia, no puede predicarse la existencia de una omisión consistente en no poner de presente al juez de la ejecución los nuevos términos de la deuda, en razón a que esas condiciones pactadas habían quedado sin efectos por virtud de la resolución 042 de 2000.

Sin duda, la *causa petendi* de la demanda se fundó en cargos de legalidad en contra de esa decisión administrativa, que consideró desconocedora de la presunción de legalidad de la resolución 007 de 1999, fundada en una causa ilícita, ilegal por desconocer el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo sobre revocatoria de los actos que imponía el consentimiento escrito del deudor e irregular por desconocer las formas propias del procedimiento administrativo en su adopción.

La demandante tenía derecho de plantear esos cargos en contra de la resolución 042 de 2000, para lo cual debió acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la que además de poder controvertir la legalidad del acto, tenía la posibilidad de obtener el restablecimiento del derecho presuntamente conculcado y la reparación del perjuicio que afirma le irrogó el acto ilegal¹⁹. Lo anterior por cuanto en firme y ejecutada esa decisión, no podía exigirse a la cooperativa demandada honrar el acuerdo de reestructuración de la deuda y por su virtud pedirle al juez que lo tuviera en cuenta en el proceso ejecutivo, cuando la decisión de desconocerlo se respaldó en un acto administrativo con efectos particulares frente al administrado.

Así las cosas, la fuente de los perjuicios que se pretende sean reparados no es otra que la resolución 042 de 2000, cuya legalidad, causa, fundamentos y forma son cuestionados en la demanda y que

¹⁹ Código Contencioso Administrativo, artículo 85.

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

dio lugar a que no se respetara la revisión de la deuda pactada y a que en el proceso ejecutivo no pudiera ventilarse la eventual novación de las obligaciones ejecutadas. Esa presunta ilegalidad de la actuación de Coacrefal le correspondía alegarla al demandante en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de obtener la anulación de tal decisión administrativa y, como consecuencia, la indemnización de los daños sufridos.

Como está de por medio una decisión administrativa en firme y el daño deriva de su presunta ilegalidad, no puede en modo alguno calificarse de antijurídico, porque la decisión que lo produjo está revestida de presunción de legalidad, que sólo puede cuestionarse en el juicio de nulidad correspondiente. Así, no puede adentrarse el juez de la responsabilidad en el estudio de presuntos vicios en la formación del acto, cuando estos no han sido llevados al control de su juez natural mediante el ejercicio de la acción contenciosa administrativa procedente.

La falta de notificación del acto no tiene la virtud de cambiar la acción procedente para cuestionarlo, ni exonera al demandante de la carga de hacerlo, como quiera que en el presente caso es evidente que la demandante lo conoció, siendo prueba de ello que lo alegó como fundamento de su demanda y aportó copia de esa decisión como prueba dentro de este proceso.

Sin duda, la falta de notificación podía alegarla como circunstancia a tenerse en cuenta en el juicio de legalidad para la contabilización del término de caducidad de la acción, pero no permite cambiar el mecanismo previsto en la ley para acceder a la administración de justicia, cuando es evidente en este asunto que el demandante conocía la decisión.

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

Concluye la Sala que la refinanciación del crédito, que a juicio de la demandante novó sus obligaciones con la cooperativa demandada, dejó de existir por virtud de la resolución 042 de 2000, acto administrativo que tuvo efectos particulares frente al actor, por virtud de los cuales se constituyó en la fuente de los perjuicios reclamados, decisión contra la que debió promoverse la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para que el juez natural de ese tipo de controversias resolviera sobre posibles vicios que afectan su validez y dispusiera, si había lugar a ello, la correspondiente indemnización de perjuicios.

Como así no lo hizo el actor, ese acto administrativo está en firme, lo que deja en imposibilidad al juez de la responsabilidad para verificar la legalidad o no de lo decidido, en razón a que está amparado por la presunción de legalidad que no fue desvirtuada mediante el proceso contencioso administrativo procedente para ello.

Así, ante la imposibilidad de verificar en este proceso los temas de legalidad planteados en la demanda, que son los que le sirven de fundamento a las pretensiones tendientes a obtener el resarcimiento de los presuntos perjuicios sufridos por el demandante, la demanda se torna inepta para el fin que persigue, y la acción ejercida improcedente en forma total, no parcial como lo declaró el *a quo*.

3.2.6. En las condiciones anteriormente expuestas, no podría reprocharse a la entidad, a título de omisión, el no poner de manifiesto al juez el acuerdo de pago que dejó sin valor y efecto, precisamente porque dejó de existir y se anularon las garantías constituidas en virtud del mismo.

Advierte la Sala que ninguna de las partes informó al Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia sobre el acuerdo de pago, a fin de que

*Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones*

se suspendiera el proceso. Solo el 17 de enero de 2000, la demandante, a través de apoderado solicitó al declarar la extinción de la obligación objeto del proceso ejecutivo tramitado en su contra por Coacrefal, por haberse producido la novación de la misma al suscribirse el pagaré 0333, que fue declarado nulo por la misma entidad y, en consecuencia, que se ordenara la firma de un nuevo pagaré respaldado con la constitución de hipoteca sobre la finca de su propiedad o, en subsidio, que se ordenara la devolución de las sumas que la demandante pagó en cumplimiento del compromiso que adquirió al suscribir el nuevo título valor (f. 11-13 c. 6 de pruebas).

El Juzgado rechazó por improcedente la petición formulada (f. 16-17 c.6 de pruebas), con fundamento en las siguientes consideraciones:

El objeto del procedimiento ejecutivo es hacer efectivas obligaciones claras, expresas y exigibles, art. 488 del Procedimiento Civil, luego, pretender la declaración de existencia de un contrato o convenio o la aplicación de sus efectos, resulta excluida del efecto del procedimiento ejecutivo. Esto es, la pretensión del peticionario, la principal como la subsidiaria, no es tema del proceso de ejecución.

La terminación normal del proceso ejecutivo, conforme lo dispone el artículo 537 del Procedimiento Civil, procede cuando se acredite el pago que no es otro que la prestación de lo que se debe, a voces del artículo 1626 del Código Civil.

La terminación anormal del proceso ejecutivo procede por la transacción o el desistimiento, art. 340 y 342 del Procedimiento Civil, pues la perención afecta tan solo las cautelas, art. 346 ibídem. Y la petición en cita no comporta ninguna de las dos formas.

El 29 de febrero de 2000, la demandante, a través de apoderado judicial reitero su solicitud al Juzgado Primero Civil del Circuito de Florencia, en el sentido de que se declarara la terminación del proceso ejecutivo adelantado por Coacrefal en su contra, por haberse producido la novación de la obligación, en razón a que esta firmó un

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

pagaré, que contenía la refinanciación del crédito, en relación con el cual esta alcanzó a realizar varios abonos, lo que obligaría en caso de incumplimiento a iniciar un nuevo proceso y, en consecuencia, se declarara nulo todo lo actuado a partir del auto en el que se señaló fecha para llevar a cabo la diligencia de remate.

Mediante providencia de 3 de marzo de 2000, el Juzgado rechazó de plano el incidente de nulidad propuesta por la señora Geraldine Polanía, con fundamento en que el mismo no estaba autorizado por la ley (f. 44 c.7 de pruebas). La providencia fue confirmada por la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Florencia, mediante providencia de 11 de septiembre de 2000, (f. 138-141 c.6 de pruebas).

Precisa la Sala que si lo alegado por la demandante corresponde a la presunta novación de la obligación respaldada con el pagaré No. 033, por cuenta de las refinanciaciones a que hubo lugar antes de que se profiera la resolución 007, el escenario propio para discutir lo relativo a la existencia, alcance y cuantía de la obligación era el proceso ejecutivo. Lo mismo ocurre en relación con el valor de los intereses cobrados y la imputación de los pagos, hechos que eran materia del de dicho proceso y que bien pudieron ser alegados por el demandante en la etapa de liquidación del crédito. Las decisiones en el mismo se hubieran tomado no pueden ser objeto de esta acción de reparación directa, No puede desconocerse a través de esta acción aquello que quedó definido en el proceso de ejecución mediante providencias que hicieron tránsito a cosa juzgada.

Por ende, concluye la Sala, de conformidad con la *causa petendi*, la presente acción resulta improcedente, por cuanto por su intermedio se pretende (i) atacar la legalidad de un acto administrativo (resolución 042 de 2000) y (ii) desconocer lo decidido por la justicia ordinaria en el proceso de ejecución adelantado contra el demandante, en lo relativo

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

a la cuantía de la obligación ejecutada, materias que no pueden ser objeto de controversia en el juicio de responsabilidad extracontractual del Estado, máxime cuando no se alegó la existencia de yerro alguno atribuible a las providencias judiciales dictadas dentro del proceso ejecutivo a título de error judicial.

Bajo ese panorama se impone modificar el fallo apelado en cuanto declaró probada en forma parcial la excepción de inepta demanda, la que prospera en forma total. Y, como no hubo lugar a estudio de fondo de las pretensiones, se modificará lo decidido por el *a quo* que las denegó, para en su lugar declarar que se trata de decisión inhibitoria por ausencia del presupuesto procesal de demanda en forma por cuanto se ejerció una acción abiertamente improcedente.

2. Costas

De conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la ley 446 de 1998 hay lugar a condenar en costas a la parte vencida, sólo en la medida en que su conducta sea temeraria porque no le asiste al demandar u oponerse *“un fundamento razonable, o hay de su parte una injustificada falta de colaboración en el aporte o práctica de pruebas, o acude a la interposición de recursos con un interés meramente dilatorio”*²⁰.

En el caso concreto, si bien la Sala considera que no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demandante, no observa comportamiento temerario en sus actuaciones procesales. Por lo tanto, la Sala se abstendrá de condenarla en costas.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 18 de febrero de 1999, exp: 10.775, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

Expediente: 34.137
Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo
Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros
Confirma la sentencia que negó las pretensiones

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

FALLA

MODIFÍCASE la sentencia proferida por Tribunal Administrativo del Caquetá, el 19 de abril de 2007, la cual quedará así:

PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Superintendencia de Economía Solidaria.

SEGUNDO: DECLARAR probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción y, en consecuencia, **INHIBIRSE** para decidir sobre el fondo de las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin costas en la instancia.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Presidenta

Expediente: 34.137

Demandante: Geraldine Polanía de Trujillo

Demandado: Superintendencia de la Economía solidaria y otros

Confirma la sentencia que negó las pretensiones

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Magistrado

DANILO ROJAS BETANCOURTH

Magistrado