



Radicado: 25000-23-26-000-2002-00123-01 (37075)
Demandante: Banco Colpatría Red Multibanca Colpatría S.A.

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

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá D.C., dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020)

Referencia: Reparación directa
Radicación: 25000-23-26-000-2002-00123-01 (37075)
Demandante: Banco Colpatría Red Multibanca Colpatría S.A.
Demandado: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros

Tema: Responsabilidad por el hecho del legislador / Se confirma la decisión de declarar probada la excepción de pleito pendiente por la existencia de otro proceso iniciado anteriormente entre las mismas partes por el mismo asunto.

SENTENCIA

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y el Banco de la República contra la sentencia dictada el 4 de septiembre de 2008 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A, en la cual se adoptaron las siguientes decisiones:

<<(…) PRIMERO.- Declarar fundado el impedimento manifestado por el Magistrado Juan Carlos Garzón Martínez para conocer de la acción de reparación directa de la referencia.

SEGUNDO.- Declarar no probadas las excepciones de Ineptitud sustantiva de la demanda e inexistencia de los presupuestos fácticos de las pretensiones propuestas por el Banco de la República.

TERCERO.- Declarar no probadas las excepciones de Imposibilidad legal del ejercicio de la acción de reparación directa, Falta de legitimidad por pasiva, al legislador limitarse solamente a expedir una ley marco y su desarrollo corresponde al gobierno y Excepción de cosa juzgada constitucional, ante la exequibilidad de la ley 546 de 1999, mediante sentencia 955 de 2000 por la Corte Constitucional, propuestas por el Senado de la República.

CUARTO.- Declarar probada la excepción de pleito pendiente propuesta por el Banco de la República.

QUINTO.- El demandante deberá estarse a lo que se decida dentro del proceso No. 2001-1984, que cursa en la Sección Tercera de esta Corporación.



SEXTO.- Condenar en costas a la parte demandante, tásense por Secretaría de la Sección.

SÉPTIMO.- Reconocer personería a Guillermo Alberto Duarte Quevedo como apoderado judicial del Ministerio de Hacienda en virtud de la sustitución de poder visible a folio 330 del cuaderno principal.

OCTAVO.- Ejecutoriada la presente providencia, liquídense por secretaría de la sección los gastos ordinarios de proceso y en caso de remanentes devuélvanse al interesado, lo anterior de conformidad a lo establecido por el Artículo 70 y 90 del Acuerdo No. 2552 de 2004 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. (...)>>

La Sala es competente para proferir esta providencia porque la cuantía de la demanda, fijada por la pretensión mayor, supera la exigida por el artículo 132 del CCA.

I. ANTECEDENTES

A.- Posición de la parte demandante

1.- En la demanda presentada el **11 de enero de 2002**, la sociedad Banco Colpatría Red Multibanca Colpatría S.A. solicitó que se declarara responsable a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Congreso de la República y al Banco de la República, por los perjuicios causados por <<(…) *la expedición, reglamentación y contabilización particular de varios imperativos consignados en la Ley 546 de 1999* (...)>>, relacionados con los cambios introducidos al sistema de captación, endeudamiento y colocación basado en el sistema de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (en adelante UPAC) y su remplazo por la Unidad de Valor Real (en adelante UVR).

2.- En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

<<(…) **Primera:** Que se declare que la Nación Colombiana - Ministerio de Hacienda, la Nación Colombiana - Congreso de la República y el Banco de la República son civil y solidariamente responsables de los daños causados a COLPATRIA, de conformidad con los hechos descritos en la presente demanda, y específicamente por los daños que le irrogó a ella la expedición, reglamentación y contabilización particular, de varios imperativos consignados en la ley 546 de 1999, como sigue:

a- Por el valor correspondiente a las diferencias entre los saldos en pesos que registraban a 31 de diciembre de 1999 los deudores de créditos para vivienda en UPAC, y los saldos que arrojó la aplicación de lo dispuesto por el artículo 41 (2) de la ley 546 de 1999, en cuanto los primeros saldos fueren superiores al valor presente de los títulos que recibió la demandante en desarrollo de lo prevenido por la misma ley. Esta suma deberá actualizarse mediante la aplicación de los índices generalmente aceptados, sin perjuicio del reconocimiento de los intereses que dicha suma haya debido generar a las



tasas corrientes bancarias desde la contabilización de la diferencia en la entidad demandante, hasta la fecha del pago efectivo de la indemnización.

b- Por la disminución en la rentabilidad del activo de la demandante con ocasión de los límites a la tasa de interés impuestos por la Ley 546 de 1999, tanto para Vivienda de Interés Social VIS, como para vivienda que no tiene dicha característica, habida cuenta de que la tasa para esta clase de créditos era libre antes de la expedición de la ley, en especial para la llamada vivienda no calificada como de interés social.

c- Por la condenación de intereses moratorios causados, ordenada por el artículo 42 de la Ley 546 de 1999, en el evento en que el deudor se hubiere acogido a la reliquidación del crédito.

Segunda: *Que como consecuencia, se condene a la Nación Colombiana – Ministerio de Hacienda, a la Nación Colombiana - Congreso de la República y al Banco de la República, a indemnizar a COLPATRIA las mermas patrimoniales producidas hasta el momento del fallo, bien porque se encuentren consolidadas desde antes de la presentación de la demanda, y por aquellas que se consoliden durante el transcurso del proceso, o aún por aquellas que para entonces aparezcan demostradas como de inminente realización en el futuro, sufridas de conformidad con los hechos del presente proceso y establecidas en el mismo, en los términos del artículo 16 de la Ley 446 de 1998.*

Tercera: *Que se condene a la Nación Colombiana - Ministerio de Hacienda, a la Nación Colombiana - Congreso de la República y al Banco de la República, al pago de las costas del presente proceso, incluidas las correspondientes agencias en derecho, a COLPATRIA.*

Cuarta: *Que toda suma a la que sea condenada la Nación Colombiana - Ministerio de Hacienda, la Nación Colombiana - Congreso de la República y el Banco de la República sea actualizada de conformidad con el artículo 16 de la Ley 446 de 1998 y, en todo, caso de la mejor manera para COLPATRIA.*

Quinta: *Que se ordene a las autoridades a quienes corresponda la ejecución de la sentencia, dar aplicación a lo dispuesto por los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo. (...)>>*

3.- Estas pretensiones se fundaron en las siguientes afirmaciones:

3.1.- Durante la vigencia de la UPAC, se celebraron entre la sociedad Banco Colpatría Red Multibanca Colpatría S.A. y los prestatarios del sistema contratos de mutuo mercantil de sumas de dineros, expresados en dicha unidad.

3.2.- A través de la Ley 31 de 1992, el Congreso de la República asignó al Banco de la República la facultad de fijar la metodología para determinar el valor de la UPAC.

3.3.- En desarrollo de la anterior atribución, la Junta Directiva del Banco de la República expidió la Resolución Externa No. 18 del 30 de junio de 1995, en



cuyo artículo 1º estableció que dicha autoridad calcularía el valor de la UPAC en el <<(…) *equivalente al setenta y cuatro por ciento (74%) del promedio móvil de la tasa DTF efectiva (...)>>.*

3.4.- Las políticas del Estado en materias de tasa de interés repercutieron en la cotización de la UPAC y afectaron la capacidad de pago de los deudores del sistema, cuyas cuotas de amortización y saldo total adeudado se incrementaron de manera significativa. Lo anterior condujo a que el Gobierno Nacional expidiera el Decreto 2331 del 16 de noviembre de 1998, en desarrollo del Estado de Emergencia Económica.

3.5.- Como consecuencia de la crisis, los deudores del sistema interpusieron diversas demandas contra las normas que regulaban la UPAC, en virtud de las cuales se profirieron los siguientes fallos destacados por la demandante:

3.5.1.- La sentencia del 21 de mayo de 1999, radicación 9280, de la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la que se declaró la nulidad del artículo 1º de la Resolución Externa No. 18 del 30 de junio de 1995, expedida por la Junta Directiva del Banco de la República.

3.5.2.- La sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999 de la Corte Constitucional en la que se declaró parcialmente inexecutable el artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

3.5.3.- La sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999 de la Corte Constitucional en la que se declaró la inexecutable diferida de diversas normas del Decreto 663 de 1993 -Estatuto Orgánico del Sistema Financiero- que estructuraban el sistema UPAC.

3.6.- Para la época de estas sentencias, la Junta Directiva del Banco de la República profirió las Resoluciones Externas 8 del 14 de mayo y 10 del 1º de junio de 1999. Mediante la primera ató la UPAC a la DTF, mientras que la segunda ató dicha unidad exclusivamente al IPC.

3.7.- Como consecuencia de la sentencia C-700 de 1999, el Congreso de la República expidió la Ley 546 de 1999, en virtud de la cual se intervinieron y alteraron las cláusulas pactadas que venían rigiendo los contratos de mutuo de los prestatarios y los depósitos de los ahorradores; se reemplazó la UPAC por la UVR; y, en términos generales, se cambió el sistema de captación, endeudamiento y colocación basado en el sistema UPAC.

3.8.- La Ley 546 de 1999 fue declarada, en su mayoría, executable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-955 del 26 de julio de 2000.



3.9.- El Gobierno Nacional reglamentó la Ley 546 de 1999 a través del Decreto 2703 de 1999, que fijó la metodología para establecer la equivalencia entre la UPAC y la UVR.

3.10.- En virtud de los mandatos dispuestos en la Ley 546 de 1999, la parte demandante tuvo que:

a.- Reliquidar los créditos de vivienda, en los términos del artículo 41 de la referida ley.

b.- Reliquidar los créditos de mora, en los términos del artículo 42 de la referida ley.

c.- Condonar los intereses moratorios a favor de entidades especializadas en cartera hipotecaria, en los términos del artículo 42 de la referida ley, lo que a juicio de la sociedad actora <<(…) *de alguna manera (...) produjo “una expropiación”, respecto de un derecho adquirido mediante un contrato de mutuo legalmente celebrado (...)>>.*

d.- Limitar las tasas activas de interés para la financiación de vivienda a largo plazo y a la vivienda no considerada de interés social, en los términos de los artículos 17 y 28 de la ley mencionada.

3.11.- A raíz de la expedición de la Ley 546 de 1999, los usuarios del antiguo sistema UPAC promovieron demandas en contra de la parte demandante y del Banco de la República, respecto de las cuales se destaca que:

a.- En un primer grupo de demandas, los usuarios solicitaron que se ordenara nuevamente la reliquidación de los créditos por considerar que la reliquidación realizada con fundamento en la ley no se ajustaba a lo ordenado por la Corte Constitucional o por considerar que se causaron daños que no fueron debidamente resarcidos.

b.- En un segundo grupo de demandas, los usuarios solicitaron que <<(…) *en aquellas áreas económicas y/o hipótesis en las cuales no se pronunciaron ni las sentencias ni la ley, se orden[ara] la reliquidación de los créditos o la indemnización equivalente, como ocurre con los créditos otorgados a favor de los constructores, créditos hipotecarios individuales para fines diferentes a vivienda (comerciales) y aquellos que habían sido cancelados en su totalidad bajo el sistema UPAC antes de 1999, y aún de particulares que tenían más de un crédito para vivienda, entre otras pretensiones (...)>>.*

c.- En las acciones de grupo promovidas contra el Banco de la República, dicha entidad llamó en garantía a la parte actora, solicitudes que fueron aceptadas en dichos procesos. Sin embargo, en las demandas interpuestas contra la sociedad Banco Colpatría Red Multibanca Colpatría S.A., los jueces



administrativos rechazaron los llamamientos en garantía realizados por la demandante para vincular al proceso al Banco de la República. Este tratamiento diferencial, rompió el equilibrio y el principio de igualdad.

d.- Como consecuencia de estas demandas se han proferido decisiones contradictorias, tanto en la jurisdicción ordinaria como en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3.12.- La anterior situación ha generado una *<<merma patrimonial>>* a la parte actora, algunas consolidadas y otras en proceso de consolidación, consistentes *<<(…) en la pérdida por los altos costos que ha demandado la atención de los nuevos litigios en su contra, en los costos asociados a su atención, en las repercusiones generales sobre el negocio producidas por el cambio de normativa del sistema UPAC, en aspectos tales como la morosidad de la cartera, las pérdidas por daciones en pago forzosas, y el buen nombre, entre otras (…)>>*.

3.13.- En los fundamentos de derecho de la demanda, la parte actora precisó de la siguiente manera el daño y sus hechos generadores:

*<<(…) **Generadores del daño:** La expedición de la Ley 31 de 1992, del Decreto 663 de 1993, del artículo 14 del Decreto 2331 de 1998, de la Ley 546 de 1998, y de las sentencias de la Honorable Corte Constitucional relacionadas en el acápite de hechos de la presente demanda, son los fundamentos generadores de daño especial a la demandante (…)*

***Daño concreto:** Mermas patrimoniales de la demandante por pérdida de oportunidades, disminución de ingresos y utilidades, y asunción de pérdidas en su estado financiero o de resultados. (…)>>*

B.- Posición de la parte demandada

4.- El Banco de la República se opuso a las pretensiones de la demanda. Consideró que no podía ser condenada por los perjuicios cuya indemnización solicitó la parte actora porque:

4.1.- La demanda se fundamentó en el hecho del legislador, el cual no puede ser imputable al Banco de la República.

4.2.- En la demanda no se precisaron las razones de la vinculación al proceso del Banco de la República, y a partir de los hechos consignados en ella, no podía deducirse la responsabilidad de este ente autónomo o su participación en la causación del daño.

4.3.- La acción de reparación directa no era la procedente para solicitar la indemnización de perjuicios *<<(…) que no se han presentado -como es el caso de los llamamientos en garantía- o que se derivaron de la actuación particular -reliquidaciones de créditos no ajustados a lo previsto en la Ley 546 de 1999,*



cobro de intereses sobre intereses-, o al desequilibrio contractual debido a las nuevas circunstancias del deudor o del valor de los activos que garantizaban el crédito (...)>>.

4.4.- Así mismo, el Banco de la República formuló las siguientes excepciones:

4.4.1.- La falta de jurisdicción debido a que la parte actora solicitó a la jurisdicción administrativa <<(…) *que defina la supuesta responsabilidad civil de unos entes públicos (...)>>.*

4.4.2.- La <<*inexistencia de los presupuestos fácticos de las pretensiones*>> porque en la demanda no se sustentaron fácticamente las pretensiones incoadas contra el Banco de la República.

4.4.3.- La <<*inexistencia de responsabilidad por el hecho del legislador*>> dado que la Ley 546 de 1999 fue declarada exequible por la Corte Constitucional.

4.4.4.- La <<*inexistencia de la falla en el servicio por parte del Banco*>> debido a que la entidad demandada prestó adecuadamente el servicio a su cargo, consistente en la determinación de las tasas máximas para el crédito hipotecario.

4.4.5.- La <<*inexistencia del daño*>> porque el Banco de la República no causó el daño que se imputa en la demanda, el cual obedeció a hechos ajenos a esta entidad.

4.4.6.- El <<*hecho o culpa de la víctima*>> dado que el daño era imputable al incumplimiento de las normas legales a cargo de la parte actora, como <<(…) *la mala liquidación de los contratos o a que continu[ó] cobrando la capitalización de intereses, o por el desequilibrio contractual declarado judicialmente (...)>>.*

4.4.7.- El <<*hecho determinante de un tercero*>> puesto que las pretensiones y hechos de la demanda se fundaron en las actuaciones del Congreso de la República.

4.4.8.- La <<*compensación de expensas y créditos derivados del supuesto hecho dañoso*>> en la medida en que la Ley 546 de 1999 ordenó entregar títulos de deuda pública equivalentes a los montos reliquidados a favor de los establecimientos de crédito y que el Banco de la República y FOGAFIN prestaron recursos a la parte demandante para resolver sus problemas de liquidez y solvencia durante la crisis originada a partir del cambio del sistema UPAC.



5.- El Congreso de la República se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual formuló las siguientes excepciones:

5.1.- La <<imposibilidad legal del ejercicio de la acción de reparación directa>> porque en el ordenamiento jurídico colombiano no está consagrada la procedencia de dicha acción para la indemnización de perjuicios derivados del hecho del legislador.

5.2.- La <<falta de legitimidad por pasiva>> debido a que en la Ley 546 de 1999 el Congreso de la República se limitó a señalar las pautas y la entidad encargada de determinar la equivalencia entre la UPAC y la UVR, las cuales fueron establecidas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 2703 de 1999 y la Junta Directiva del Banco de la República mediante las Resoluciones Externas No. 13 y 14 de 2000.

5.3.- La <<cosa juzgada>> dado que la Ley 546 de 1999 fue declarada exequible, con algunas salvedades, por la Corte Constitucional en la sentencia C-955 de 2000.

5.4.- El <<pleito pendiente>> porque la parte demandante, el **24 de agosto de 2001**, es decir antes de que iniciara este proceso, presentó en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca una demanda de reparación directa con fundamento en las mismas pretensiones formuladas en el *sub judice*, correspondiente al radicado 2001-01984.

6.- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual formuló las siguientes excepciones:

6.1.- La <<inexistencia probatoria de los elementos propios de la responsabilidad del Estado>>, con fundamento en que la crisis del sistema financiero no era imputable a la regulación económica emitida por los estamentos estatales encargados de su elaboración, sino que esta obedeció a causas exógenas al Estado.

6.2.- La <<inexistencia de la responsabilidad del Estado por ausencia de daño antijurídico>>, puesto que en caso de comprobarse la existencia de un daño, este no tendría el carácter de antijurídico dado que: **(i)** sería un daño que la parte demandante debía soportar, derivado de la naturaleza misma del servicio público de la actividad financiera, el cual es de interés público; **(ii)** la Corte Constitucional, al declarar la exequibilidad de la Ley 546 de 1999, reconoció el derecho de los deudores del sistema a reclamar judicialmente la reliquidación de los créditos y la consecuente obligación de compensación a cargo de las entidades financieras; **(iii)** la sociedad demandante no ejerció, en ningún momento, su derecho a objetar la aplicación de la regulación de intervención económica y tampoco se negó a recibir el pago correspondiente de su aplicación, ni interpuso las correspondientes acciones contencioso



administrativas; **(iv)** las entidades financieras y los acreedores del sistema UPAC eran conscientes de la variabilidad que entrañaba el sistema.

C.- Sentencia recurrida

7.- En la sentencia dictada el 4 de septiembre de 2000, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A:

7.1.- Declaró fundado el impedimento manifestado por el magistrado Juan Carlos Garzón Martínez.

7.2.- Declaró infundada la excepción de *<<imposibilidad legal del ejercicio de la acción de reparación directa>>* propuesta por el Congreso de la República, debido a que a partir del artículo 90 de la C.P., tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han aceptado la procedencia de dicha acción para la indemnización de daños causados por el hecho del legislador.

7.3.- En relación con la caducidad de la acción, advirtió que esta fue presentada en tiempo dado que: **(i)** el hecho generador del daño alegado en la demanda corresponde a la expedición de la Ley 546 de 1999; **(ii)** esta ley se promulgó el 23 de diciembre de 1999, razón por la cual el término de dos años para el ejercicio de la acción vencería el 23 de diciembre de 2001; **(iii)** sin embargo, debido a que esta última fecha fue de vacancia judicial, el término para ejercer la acción, de conformidad con el artículo 62 de la Ley 4ª de 1913, se extendió hasta el día hábil siguiente, es decir hasta el 11 de enero de 2002, fecha en la cual fue presentada la demanda.

7.4.- Respecto a la legitimación en la causa por pasiva, encontró acreditado este presupuesto procesal de la acción solo respecto del Congreso de la República y del Banco de la República, debido a que el daño cuya indemnización se pretende provino de una ley marco y de su reglamentación. El Tribunal advirtió la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público debido a que en la demanda no se elevó cargo alguno contra dicha entidad.¹

7.5.- Declaró infundada la excepción de falta de jurisdicción alegada por el Banco de la República porque el calificativo de *<<responsabilidad civil>>* utilizado en las pretensiones de la demanda debía entenderse como una alusión a la *<<responsabilidad administrativa>>* de las entidades demandadas. Agregó que la calificación del tipo de responsabilidad realizada por el demandante no tenía la capacidad de modificar la naturaleza pública de

¹ Si bien en las consideraciones de la sentencia se declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de dicha entidad, dicha decisión no fue ordenada en su parte resolutive.



las entidades demandadas, la clase de acción invocada ni la competencia de esta jurisdicción para conocer del proceso.

7.6.- Declaró infundada la excepción de cosa juzgada propuesta por el Congreso de la República porque si bien ambos procesos -el presente proceso de reparación directa y el resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C-955 de 2000- versaban sobre la Ley 546 de 1999, estos tenían una naturaleza jurídica distinta, ya que a través del primero se pretendía la indemnización de los perjuicios causados por el hecho del legislador mientras que el segundo tuvo por objeto determinar la constitucionalidad de la norma referida.

7.7.- Declaró fundada la excepción de pleito pendiente formulada por el Banco de la República, al encontrar demostrado que el banco demandante y otras entidades financieras habían instaurado **previamente** otra demanda de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República, por hechos y pretensiones <<casí idénticas>> a las elevadas en el *sub judice*, proceso tramitado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca bajo el radicado No. 2001-01984.

Al respecto indicó el Tribunal:

<<(…) Así, juzgará la Sala si la demanda dentro del proceso No. 2001-1984, constituiría cosa juzgada respecto de la demanda que originó el proceso que ocupa su atención, o si por el contrario, las modificaciones introducidas a la última tienen la entidad suficiente para que sea entendida como un asunto diferente.

Advierte la Sala que la demanda presentada ante este Despacho concretiza el hecho dañoso y actualiza los hechos teniendo en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto de la norma: sin embargo, tal circunstancia no modifica el objeto de la acción, esto es obtener el resarcimiento de los perjuicios supuestamente irrogados al Banco Colpatría - Red Multibanca con ocasión de la normatividad expedida en torno a la UPAC, entre la que se incluye la ley 546 de 1999, que informa las variaciones realizadas a la demanda en el presente proceso.

Así, es claro que la demanda dentro del proceso No. 2001-1984, al tener un objeto más general y como base idénticos hechos de la demanda, es comprensiva de las pretensiones y alegaciones hechas en la demanda que dio origen al proceso que ocupa la atención de la Sala, de donde una decisión dentro del primer proceso iniciado daría lugar a la declaratoria de cosa juzgada, respecto de Banco Colpatría Red Multibanca Colpatría en el presente proceso, teniendo además en cuenta, que los hechos que se alegan como fundamento de la declaratoria de responsabilidad imponen el análisis de los perjuicios presuntamente causados a los demandantes por la ley 546 de 1999.

Adicionalmente, no puede perderse de vista que en la demanda que ocupa la atención de la Sala se refieren como hechos dañosos, además de la ley 546 de 1999 y su normatividad complementaria, la expedición de la ley 31 de 1992,



el decreto 663 de 1993 y el artículo 14 del decreto 2331 de 1998, disposiciones cuya relación con el daño sostuvo el apoderado de la demandante de manera idéntica tanto en la demanda dentro del proceso No. 2001-1984 y la demanda dentro del proceso que ocupa la atención de la Sala.

Visto lo anterior, infiere la Sala la prosperidad de la excepción de pleito pendiente propuesta por el Senado de la República, razón por la que esta Corporación no podrá ocuparse del fondo del asunto y el demandante deberá someterse a la decisión proferida dentro del proceso No. 2001-1984, que cursa en la sección tercera de esta Corporación. (...)>>

7.8.- En consecuencia, el *a quo* ordenó a las partes estarse a lo que se decidiera en el proceso No. 2001-01984 y condenó en costas a la parte demandante, por haber causado un desgaste innecesario del aparato de administración de justicia al interponer una nueva demanda idéntica a otra presentada con anterioridad.

D.- Recurso de apelación

8.- La parte actora apeló la decisión de primera instancia. En la sustentación del recurso controvertió la decisión de declarar fundada la excepción de pleito pendiente dado que la demanda que dio origen al proceso No. 2001-1984 tenía pretensiones y hechos distintos a los discutidos en el presente proceso.

Al respecto, precisó que si bien la demandante, en conjunto con otras entidades financieras, interpusieron la acción de reparación directa contra las entidades demandadas por los perjuicios irrogados a través de los decretos expedidos en virtud del Estado de Emergencia Económica en 1998 como consecuencia de los cambios introducidos al sistema UPAC, en dicho proceso no se discutieron los daños causados por la expedición de la Ley 546 de 1998.

En ese sentido, la recurrente esbozó las diferencias entre ambos procesos a través del siguiente cuadro comparativo:

<<(...)

	Proceso 2001-1984	Proceso 2002-0123
Perjuicio solicitado	Perjuicios derivados del sistema UPAC, en la década de los 90.	Perjuicios derivados de la expedición de la Ley 546/99.
Presentación de la demanda	Agosto 24 de 2001. Conjuntamente Av. Villas, Colmena, Conavi y Colpatría.	Enero 15 (sic) de 2002, presentada por Colpatría.
Reparaciones solicitadas	1. Hecho generador: La expedición de la Ley 31 de 1992 y la Resolución externa 18 de 1995.	1. Hecho generador: Artículo 41 numeral 2º de la Ley 546 de 1999.



	<i>Daño:</i> La determinación de la UPAC repercutió directamente en la capacidad de pago de los deudores del sistema comprometiendo la solidez patrimonial de las entidades financieras acreedoras. 2. Hecho generador: Incertidumbre jurídica generada por las siguientes sentencias: • Consejo de Estado, Rad. 9280 del 21 de mayo de 1999 que declara nula la resolución externa 018 de 1995. • Corte Constitucional, C-383/99 de inexequibilidad del art. 16 de la Ley 31 de 1992. • Corte Constitucional, C-700 de 1999 de inexequibilidad de normas del EOSF que estructuraban el UPAC. <i>Daño:</i> Ante la incertidumbre jurídica derivada de los efectos de dichas jurisprudencias, y apoyados en la Ley 546 de 1999, los usuarios del antiguo sistema UPAC han promovido demandas en contra de las entidades financieras así mismo, el Banco de la República ha sido demandado en acciones de grupo derivadas de la normatividad de vivienda y ha llamado en garantía a las entidades financieras y se ha presentado incertidumbre y desconcierto en providencias emitidas por jueces ordinarios y administrativos. Lo anterior se ha traducido en altos costos demandado (sic) para la atención de dichos litigios, en la morosidad de la cartera, las pérdidas por las daciones en pago forzosas y la merma del buen nombre.	<i>Daño:</i> Las diferencias entre los saldos en pesos que registraban a 31 de diciembre de 1999 los deudores de los créditos para vivienda en UPAC y los saldos que arrojó la aplicación de la reliquidación obligatoria, siempre y cuando los saldos fueren superiores al valor de los títulos que la demandante recibió de la Nación. 2. Hecho generador: Límites a la tasa de interés impuesto por la Ley 546. <i>Daño:</i> Se impusieron dichos límites tanto para los créditos VIS, como para los de vivienda que no tienen dicha característica habida cuenta que la tasa para esta clase de créditos era libre antes de la expedición de la ley. 3. Hecho generador: Artículo 42 de la Ley 456 de 1999, <i>Daño:</i> Porque en el evento en que el deudor se hubiere acogido a la reliquidación del crédito se ordena la condonación de los intereses moratorios.
Cuantías	En escrito de subsanación de la demanda, se fijó la cuantía teniendo en cuenta el daño originado por las daciones en pago forzosas que fueron obligadas a	Se fijó así: - Pérdidas por liquidaciones de créditos no compensadas con los



	<i>recibir las entidades financiera, la diferencia entre el valor del inmueble y el de las deudas fue estimado en \$71.105.336.107 pesos, para cumplir la forma, el valor real será definido en peritazgo</i>	<i>TES: \$18.195.000.000 pesos.</i> <i>- Pérdidas por límites a las tasa (sic) de cartera NO VIS: \$1.651.000.000 pesos.</i> <i>- Pérdida por intereses de mora condonados: \$1.651.000.000 pesos.</i>
--	---	--

(...)>>

9.- El Banco de la República solicitó que se revocaran los numerales segundo y tercero de la parte resolutive del fallo de primera instancia, mediante los cuales se declararon no probadas las demás excepciones propuestas por dicha entidad y por el Congreso de la República.

Al respecto, sostuvo que debido a que en la sentencia se declaró probada la excepción de pleito pendiente y se ordenó a las partes estarse a lo que se resolviera en el proceso 2001-1984, el Tribunal no tenía competencia para pronunciarse sobre las demás excepciones propuestas por las entidades demandadas.

En consecuencia, indicó que <<(…) cuando un juez encuentra probada una excepción de pleito pendiente está en la práctica reconociendo y aceptando que carece de competencia para conocer del asunto, pues esta pertenece al primero que recibió una demanda entre las mismas partes y por el mismo asunto, de suerte que debe limitarse a declarar que el fallo queda en manos del primer juez y abstenerse de cualquier pronunciamiento adicional pues este sin duda constituye una usurpación de la función del otro juez que, por ley, debe fallar el proceso en su totalidad, incluido obviamente lo atinente a resolver las excepciones, sencilla y llanamente por haberlo recibido primero (...)>>.

II. CONSIDERACIONES

10.- La Sala confirmará la decisión de declarar probada la excepción de pleito pendiente propuesta por el Banco de la República y revocará las demás decisiones adoptadas respecto de las otras excepciones propuestas por las entidades demandadas.

E.- La configuración de la excepción de pleito pendiente está configurada por la coexistencia de dos procesos entre las mismas partes sobre el mismo asunto

11.- La excepción de pleito pendiente estaba regulada en el numeral 10º del artículo 97 del CPC y actualmente lo está en el numeral 8º del artículo 100 del CGP, normas de acuerdo con las cuales para su configuración se requiere la



existencia de dos <<pleitos (...) entre las mismas partes y sobre el mismo asunto>>.

12.- En el presente caso está probada la existencia de esta excepción, toda vez que obra prueba documental que evidencia que COLPATRIA presentó una demanda el 24 de agosto de 2001 y luego presentó una segunda demanda sobre el mismo asunto el 25 de enero de 2002.

12.1.- Existe identidad de partes entre las de este caso y aquellas del proceso 2001-01984, dado que en ambos procesos la sociedad Banco Colpatria Red Multibanca Colpatria S.A. actúa como parte demandante y la parte demandada está constituida por la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Congreso de la República, y el Banco de la República. El hecho de que la primera demanda hubiese sido presentada por la sociedad Banco Colpatria Red Multibanca Colpatria S.A. y por otros demandantes no la habilitaba para presentar otra demanda igual, obrando individualmente.

12.2.- Existe identidad de asunto entre los dos procesos, dado que en ambos se discute la responsabilidad de las demandadas derivada de: (i) la expedición de la Ley 31 de 1992, el Decreto 2331 de 1998 y la Ley 546 de 1998; (ii) la expedición de las sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional indicadas en la consideración 3.5 de esta providencia.

Contrariamente a lo sostenido por la parte actora en el recurso de apelación, en el proceso 2001-01984 (que corresponde a la primera demanda) también se solicitó expresamente la indemnización de perjuicios derivados de la expedición de la Ley 546 de 1998. En las pretensiones allí formuladas se pidió expresamente la indemnización de los perjuicios derivados de <<los hechos descritos en la demanda>> y entre los hechos alegados se incluyeron los siguientes relacionados con la expedición de la Ley 546 de 1998, los cuales coinciden con los expuestos en la segunda demanda, que dio origen al presente proceso:

<<(...) 13. En concordancia con la sentencia de la Corte Constitucional C-700/99 ya referida, el Congreso de la República, en sus funciones propias como legislador, expidió el 23 de diciembre de 1999 la ley 546, en virtud de la cual se intervinieron y alteraron las cláusulas pactadas que venían rigiendo los contratos de mutuo de los prestatarios, los de depósito de los ahorradores, se reemplazó UPAC por la UVR y, en general, se produjeron múltiples cambios al sistema de captación, endeudamiento y colocación basado en el sistema UPAC.

14. En virtud de la ley 546 de 1999 se ordenó a mis poderdantes, entre otras, reliquidar los créditos de vivienda, ya que en el numeral 2º de su artículo 41 se expresó que, "El establecimiento de crédito reliquidará el saldo total de cada uno de los créditos, para cuyo efecto utilizará la UVR que para cada uno de los días



comprendidos entre el 1º de enero 1993 y 31 de diciembre de 1999, publique el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la metodología establecida en el Decreto 856 de 1999" y, en el numeral 3º del mismo artículo se

ordenó que, "El Gobierno Nacional abonará a las obligaciones que estuvieren al día el 31 de diciembre de 1999 el monto total de la diferencia que arroje la reliquidación indicada en el numeral anterior, mediante la entrega de los títulos a que se refiere el parágrafo 4º del presente artículo, o en la forma que lo determine el Gobierno Nacional" y, también, ordenó la reliquidación de los créditos en mora en los términos del artículo 42 de la misma ley.

15. A partir de las primeras sentencias judiciales ya referidas, así como desde la promulgación de la ley 546 de 1999, los usuarios del antiguo sistema UPAC han

promovido demandas en contra de mis poderdantes y del Banco de la República. Un primer conjunto de demandas busca que los jueces ordenen nuevamente reliquidar los créditos, por considerar que la reliquidación realizada conforme a la ley no se ajusta a lo ordenado por las sentencias de la Corte Constitucional y/o por considerar que se presentan otro tipo de daños que no han sido resarcidos. Otro conjunto de demandas, dirigidas básicamente contra el Banco de la República, busca que en aquellas áreas económicas y/o hipótesis en las cuales no se pronunciaron ni las sentencias ni la ley, se ordene la reliquidación de los créditos o la indemnización equivalente, como ocurre con los créditos otorgados favor de los constructores, créditos hipotecarios para fines diferentes a vivienda (comerciales) y aquellos que habían sido cancelados en su totalidad bajo el sistema UPAC antes de 1999, y aún de particulares que tenían más de un crédito para vivienda, entre otras pretensiones.

16. Además de la situación generada por las demandas narradas en el hecho anterior, se han presentado dos tipos de eventos que han incrementado las implicaciones dañosas que también provocan la presente demanda. De una parte, cuando el Banco de la República ha sido demandado en las acciones de grupo derivadas del hecho anterior, ha llamado en garantía a mis poderdantes y dichos llamamientos han sido aceptados por los jueces contencioso administrativos, generando un escenario en el cual se puede discutir la responsabilidad del Estado en los términos del artículo 90 de la Constitución Política. En cambio, cuando mis poderdantes han sido demandados y han llamado en garantía al Banco de la República, dicho llamamiento ha sido sistemáticamente rechazado en la jurisdicción ordinaria, sin que se propicie el escenario que existe en la otra jurisdicción. Estas posiciones contrarias de los jueces en el tratamiento a los llamamientos en garantía rompen el equilibrio y el principio de igualdad. De otra parte, al interior de ambas jurisdicciones se han proferido decisiones contradictorias, que demuestran el desconcierto y la incertidumbre jurídicas incrementando aún más los efectos de las implicaciones dañosas ya enunciadas y que actualmente están viviendo mis poderdantes. Así, por ejemplo, existen providencias de jueces ordinarios en las cuales se ha ordenado a una entidad financiera reliquidar créditos comerciales dentro del trámite de procesos de ejecución, o de vivienda, pero con parámetros diferentes a los de la ley 546 de 1999, o en las que se ha ordenado la vinculación oficiosa de mis poderdantes como demandados en los procesos contencioso administrativos.



17. La situación hasta aquí narrada ha generado merma patrimonial a mis poderdantes, consolidada en parte y aún en proceso de consolidación, que se traduce, a nivel de ejemplo, en la pérdida por los altos costos que ha demandado la atención de los nuevos litigios en su contra, en los costos asociados a su atención, en las repercusiones generales sobre el negocio producidas por el cambio de normativa del sistema UPAC, en aspectos tales como la morosidad de la cartera, las pérdidas por las daciones en pago forzosas, y el buen nombre; entre otras. (...)>>

13.- La legislación procesal se ocupa para varios efectos de las relaciones entre las pretensiones de las demandas que se formulen en diversos procesos.

14.- Cuando existe conexidad entre ellas, en forma tal que la formulada en un proceso no puede decidirse sin que se resuelva la incoada en otro, la parte tiene derecho a solicitar su suspensión mientras allí se dicta sentencia. Ello es lo que ocurre cuando se propone una excepción en un proceso ejecutivo que solo puede resolverse cuando se decida la acción contractual.

15.- Cuando existen elementos comunes entre ellas, no obstante tratarse de partes distintas, se prevé la figura de la acumulación de procesos que permite servirse de las mismas pruebas y genera economía procesal.

16.- La formulación de pretensiones que tengan por objeto el mismo asunto acarrea como consecuencia la terminación del proceso sin que se afecte el derecho de acceso a la administración de justicia de la parte que obra de esta manera, puesto que lo que se evidencia es que ha formulado dos demandas en las cuales persigue lo mismo.

17.- Esta conducta de la parte es reprochable, porque implica convocar a su contraparte a un nuevo pleito haciéndola incurrir innecesariamente en los gastos que ello comporta; genera el riesgo de que se presenten sentencias contradictorias entre el mismo asunto; y provoca un desgaste injustificado en la jurisdicción.

18.- La demandante que promueve un nuevo pleito sobre el mismo asunto no puede amparar su conducta afirmando que no se trata de *pleitos idénticos* porque una demanda fue presentada primero y la otra después; porque la primera demanda la presentaron varios demandantes y esta la presenta ella sola; o porque en la segunda agregó algunas afirmaciones, algunos fundamentos de derecho o <<precisó>> la cuantía indicada en la primera demanda.

Estos argumentos desconocen los deberes establecidos para las partes y sus apoderados los numerales 1 y 2 del artículo 78 del CGP conforme con los cuales les corresponde <<proceder con lealtad y buena fe en todos sus actos>> y <<obrar sin temeridad en sus pretensiones o defensas y en el ejercicio de sus derechos procesales>>.



Quien representa judicialmente a la parte sabe que tiene la posibilidad de reformar la demanda si requiere introducirle ajustes a los hechos, a las pretensiones o a las pruebas; sabe también que solo puede presentar una segunda demanda sobre el mismo asunto si desiste de la primera y asume las consecuencias que ello implica; sabe que al obrar de este modo no solo genera gastos innecesarios sino que se expone a ser condenado a pagar costas y perjuicios. No puede ampararse en diferencias accesorias que de ninguna manera evidencian que la segunda demanda se refiera a un asunto distinto, de modo que lo que se resuelva en la primera no constituya *cosa juzgada respecto* de la segunda.

La identidad de partes, de objeto y de causa previstas como requisito de la cosa juzgada, cuyos presupuestos se han relacionado con los del pleito pendiente, se establece con el propósito de que una sentencia solo tenga efectos respecto de las mismas partes, siempre y cuando su objeto y su causa sean los mismos. A partir de allí no puede concluirse que la falta de coincidencia entre las partes (en la primera son varios demandantes y en la segunda uno) o la adición de hechos, pruebas o perjuicios, descarte el pleito pendiente.

19.- Al existir una identidad de asuntos entre lo discutido en el proceso 2001-01984 y en este proceso, se confirmará la decisión de declarar fundada la excepción de pleito pendiente alegada por el Banco de la República, lo que acarrea como consecuencia la terminación del presente proceso.

La excepción de pleito pendiente se tiene por probada al estar demostrado que la parte actora, luego de formular una demanda ante la jurisdicción, presentó una nueva por el mismo asunto. Por lo tanto, la Sala no puede pronunciarse sobre una controversia que está pendiente de decisión en un proceso promovido anteriormente entre las mismas partes, el cual sigue en curso.

En consecuencia, se debe declarar terminado el segundo proceso, sin que se pueda hacer ningún tipo de pronunciamiento sobre la controversia. Por esta razón, la Sala revocará los numerales segundo y tercero de la parte resolutive del fallo recurrido dado que el Tribunal no debía pronunciarse sobre ninguno de los otros extremos de la *litis*, incluidas las demás excepciones propuestas por las entidades demandadas.

F.- Costas

20.- De conformidad con los artículos 72 y 73 del CPC,² normas aplicables por ser las vigentes al momento de la presentación del recurso, la Sala condenará

² <<ARTÍCULO 72. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS PARTES. <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 28 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Cada una de las partes responderá por los perjuicios que con sus actuaciones procesales, temerarias o de mala fe, cause a la



en costas a la parte demandante y a su apoderado, pues quedó demostrado que obraron negligentemente y ocasionaron conscientemente un desgaste innecesario de la administración de justicia al iniciar dos procesos iguales, por la misma causa. Así mismo, condenará a la sociedad Banco Colpatría Red Multibanca Colpatría S.A. y a su apoderado a indemnizar los perjuicios causados a las entidades demandadas con ocasión del inicio y trámite de este proceso, cuya liquidación deberá realizar el Tribunal por auto, según lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 307 del CPC. De acuerdo con Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura, las agencias en derecho se estiman en 6 SMLMV.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFÍQUESE la parte resolutive de la sentencia dictada el 4 de septiembre de 2008 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A, para únicamente declarar probada la excepción de pleito pendiente propuesta por el Banco de la República. En consecuencia, **ORDÉNESE** la terminación de este proceso.

SEGUNDO: CONDÉNESE EN COSTAS Y PERJUICIOS a la parte demandante y a su apoderado. Las costas deberán ser tasadas por la

otra o a terceros intervinientes. Cuando en el proceso o incidente aparezca la prueba de tal conducta, el juez, sin perjuicio de las costas a que haya lugar, impondrá la correspondiente condena en la sentencia o en el auto que los decida. Si no le fuere posible fijar allí su monto, ordenará que se liquide en la forma prevista en el inciso cuarto del Artículo 307, y si el proceso no hubiere concluido, los liquidará en proceso verbal separado.

A la misma responsabilidad y consiguiente condena están sujetos los terceros intervinientes en el proceso o incidente.

Siendo varios los litigantes responsables de los perjuicios, se les condenará en proporción a su interés en el proceso o incidente.>>

<<ARTÍCULO 73. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE APODERADOS Y PODERDANTES. <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 29 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Al apoderado que actúe con temeridad o mala fe se le impondrá la condena de que trata el Artículo anterior y la de pagar las costas del proceso, incidente, trámite especial que lo sustituya, o recurso. Dicha condena será solidaria si el poderdante también obró con temeridad o mala fe.

El juez impondrá a cada uno, multa de diez a veinte salarios mínimos mensuales.

Copia de lo pertinente se remitirá a la autoridad que corresponda, con el fin de que adelante la investigación disciplinaria al abogado por faltas a la ética profesional.>>



Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A, incluyendo como agencias en derecho por la segunda instancia la suma de 6 SMLMV. Los perjuicios deberán ser liquidados por dicho Tribunal mediante auto, según lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 307 del CPC.

TERCERO: RECONÓZCASE PERSONERÍA al abogado Camilo Ernesto Lizcano González, titular de la tarjeta profesional No. 184.533 del C.S. de la J., para actuar como apoderado de la parte actora, en los términos de la sustitución que obra a folio 528 del cuaderno principal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado