



Sentencia 2014-00104 de 2021 Consejo de Estado

PRELACIÓN DE LOS CRÉDITOS EN PROCESO LIQUIDATORIO / SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES - Crédito de primera clase

La figura de la prelación de los créditos tiene por objeto regular cómo se pagarán los mismos cuando existe una concurrencia de acreedores en un proceso liquidatorio, en el cual, con el patrimonio del deudor se garantizan todas sus obligaciones, teniendo en cuenta que los acreedores pueden satisfacer su crédito mediante la venta de cualquier bien o de todos ellos. Ahora bien, en principio, todos los créditos se encuentran en igualdad de condiciones, y excepcionalmente pueden existir causas especiales para preferir ciertos crédito, lo cual acarrea que unos sean cancelados de manera preferente frente a aquellos que no tienen dicha particularidad, o aquellos que la tengan en una inferior categoría. (...) Por su parte, el artículo 36 de la Ley 50 de 1990, estipuló que los artículos 157 y 345 del Código Sustantivo del Trabajo, modificados por los artículos 11 y 21 del Decreto-Ley 2351 de 1965, quedarían de la siguiente manera: «Los créditos causados o exigibles de los trabajadores por concepto de salarios, la cesantía y demás prestaciones sociales e indemnizaciones laborales pertenecen a la primera clase que establece el artículo 2495 del Código Civil y tienen privilegio excluyente sobre todos los demás».

FUENTE FORMAL : CÓDIGO CIVIL - ARTÍCULO 2495 / LEY 50 DE 1990 - ARTÍCULO 157 / LEY 50 DE 1990 - ARTÍCULO 345

ACTOS EXPEDIDOS EN PROCESOS LIQUIDATORIOS - Control judicial de la jurisdicción de lo contencioso administrativo / ACTO DE CALIFICACIÓN DEL CRÉDITO DENTRO DEL PROCESO LIQUIDATORIO - No impugnación / PROPOSICIÓN JURÍDICA INCOMPLETA / INEPTITUD DE LA DEMANDA

Los actos del liquidador de CAJANAL EICE en Liquidación referentes a la calificación de créditos son actos administrativos que son objeto de control por parte de esta jurisdicción, a la luz de las disposiciones de la Ley 1437 de 2011. Este caso el objeto de la controversia versa sobre la recalificación de un crédito como de orden laboral, situación que no deviene de la declaratoria de nulidad de la Resolución 4810 de 2013 proferida el 31 de mayo 2013 por el liquidador de la CAJANAL EICE en Liquidación, toda vez que dicho acto administrativo únicamente ordenó el pago de los créditos allí señalados, que fueron presentados oportunamente, con cargo a la masa de liquidación, de acuerdo con una calificación que se había otorgado con anterioridad, tal como se advierte en los numerales octavo y décimo de los considerandos del citado acto administrativo. Por tanto, como la pretensión de la demandante tiene su génesis en aquellos actos que calificaron su crédito, el cual, para su situación específica se trata de la Resolución 4253 de mayo de 2013, que no fue demandada a través del medio de control del epígrafe, no se configura el incumplimiento de requisitos formales de la demanda, sino la falta de formulación de la proposición jurídica «necesaria para definir de manera adecuada la pretensión de la accionante», evento en el que no se funda la ineptitud de la demanda, sino la denegación de las pretensiones, razón que impone modificar la decisión adoptada por el Tribunal. (...) Finalmente, es de advertir que de comprobarse la falta de notificación de la Resolución 4253 de mayo de 2013 a la [demandante] de Faciolince, tal irregularidad genera su inoponibilidad, razón por la cual, cuenta con la oportunidad de formular demanda de nulidad y restablecimiento en contra de la misma, a efectos de lograr la recalificación del crédito, toda vez que, su pretensión tiene su génesis en los actos del liquidador que calificaron el crédito de la demandante, los cuales, según voces del artículo 7.º del Decreto 2196 de 2009, citado párrafos atrás, «constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo».

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 13001-23-33-000-2014-00104-01(0663-19)

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

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

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Temas: Prelación de créditos - Actos del liquidador - Oponibilidad de los actos administrativos de carácter particular

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA / LEY 1437 DE 2011

I. ASUNTO

1. La Sala de Subsección A decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar el 7 de septiembre de 2018, que declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda y se inhibió de resolver de fondo la controversia planteada por la señora María Auxiliadora Barrios de Faciolince.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda¹

2.1.1. Pretensiones

2. La señora María Auxiliadora Barrios de Faciolince, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control establecido en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, instaurado en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP²-, formuló las siguientes pretensiones:

(i) Que se declare la nulidad parcial del artículo 1.º de la Resolución 4810 proferida el 31 de mayo de 2013, por el liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL EICE en Liquidación «quien al expedir el acto acusado se equivocó sustancialmente al calificar el crédito de mi mandante como un crédito QUIROGRAFARIO, siendo que es, claramente un crédito LABORAL».

(ii) Que como consecuencia de la nulidad declarada anteriormente «se restablezca a mi mandante en su derecho, restablecimiento que ha de consistir en la calificación de su (sic) como un CRÉDITO LABORAL y no como un CRÉDITO QUIROGRAFARIO, como lo consagra la Resolución 4810 de 2013, en su artículo primero».

(iii) Que se ordene a las entidades demandadas a dar cumplimiento al mandamiento de pago de 14 de abril de 2009, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena; que la condena sea actualizada en los términos de la Ley 1437 de 2011 y el IPC.

(iv) Finalmente solicitó que se de cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y s.s. de la Ley 1437 de 2011 y que se condene en costas a las entidades demandadas.

2.1.2. Hechos.

3. Según se indicó en la demanda, mediante sentencia de 4 de septiembre de 1996 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar se declaró la nulidad del Acuerdo 08 de febrero de 1991, por el cual Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena no eligió como juez de instrucción criminal de Mompos al señor Miguel Faciolince Reyes, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado, el 10 de febrero de 2000.

4. Como el señor Barrios Faciolince falleció el 14 de junio de 1991, la señora Barrios de Faciolince solicitó la sustitución pensional el 20 de diciembre de 2000.

5. El 20 de septiembre de 2001, a través de Resolución 22392 CAJANAL le negó la solicitud pensional a la señora Barrios de Faciolince, decisión contra la cual interpuso recurso de apelación el 5 de octubre de 2001.

6. La accionante formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el anterior acto, que fue anulado por el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante sentencia de 13 de febrero de 2005, confirmada por el Consejo de Estado, el 8 de febrero de 2007.

7. Por lo anterior, presentó demanda ejecutiva, dentro de la cual se libró mandamiento de pago el 20 de febrero de 2009 a instancias del Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena, en la cual se ordenó seguir adelante con la ejecución el 14 de abril de 2009.

8. Ejecutoriada la sentencia anterior, se ordenó la liquidación del crédito y CAJANAL profirió la Resolución 02312 de 8 de septiembre de 2008, con la cual se sustrajo de dar cumplimiento a la sentencia ejecutiva.

9. Indicó que la acreencia a favor de la demandante es un crédito laboral como lo señala el artículo 2495 del Código Civil, de manera que se trata de un crédito de primera clase.

2.1.3. Normas violadas y concepto de violación.

10. En la demanda se invocaron como vulnerados los artículos 29 y 53, 84, de la Constitución Política; 2495 del Código Civil; 138 de la Ley 1437 de 2011; 300, numeral 6.º inciso 2.º del Decreto 663 de 2 de abril de 1993.

11. Como concepto de violación de las normas invocadas, indicó que el acto acusado desconoce el orden de preferencia de los créditos de una masa en liquidación, y que en el caso de la accionante constituye un crédito laboral, incluido dentro de los de primera clase, por tratarse de deudas de mesadas pensionales por sustitución, sin embargo, el liquidador de la entidad demandada calificó el crédito como quirografario.

2.2. Contestación de la demanda³.

12. La UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual señaló que dicha entidad no puede ser considerada como sucesora

procesal, ni sustituta o subrogar por pasiva a la entidad liquidada, ni puede resolver administrativamente cualquier decisión que haya tomado el Liquidador de CAJANAL respecto de cualquier asunto pasivo externo de la entidad, por consiguiente el pago de la sentencia ejecutiva de 14 de abril de 2009 no es de competencia de la UGPP.

13. Formuló las excepciones de inexistencia de la obligación - cobro de lo no debido y buena fe.

2.3. La sentencia apelada⁴

14. El Tribunal Administrativo de Bolívar en sentencia de 7 de septiembre de 2018 declaró probada de oficio la excepción «de inepta demanda por ausencia de la proposición jurídica necesaria para definir de manera adecuada la pretensión de la actora» y se inhibió para resolver de fondo la controversia.

15. Para tal efecto explicó que para ejercer el medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA es necesario demandar de manera clara todos y cada uno de los actos administrativos de los que se predica la infracción legal, que constituyan entre sí una inescindible unidad jurídica. Por tanto, de conformidad con el numeral 5.º del artículo 100 del CGP, la falta de requisitos formales de la demanda conduce a su ineptitud, defecto que impide un pronunciamiento de fondo.

16. Recordó que en este caso se pretendía la nulidad parcial de la Resolución 4810 de 31 de mayo de 2013, proferida por el liquidador de CAJANAL EICE en Liquidación, sin embargo advirtió que la misma no calificó el crédito sino que ordenó el pago a los reclamantes de los créditos reconocidos, con cargo a la masa de liquidación, y en cuyo *ítem 7* del cuadro, relacionó a la demandante.

17. Preciso que en la misma Resolución 4810 de 31 de mayo de 2013 se indicó que a través de la Resolución 4253 de mayo de 2013 el liquidador efectuó la calificación de las reclamaciones presentadas oportunamente en el proceso liquidatorio. Por ende, no era posible adelantar un análisis de legalidad del acto enjuiciado, comoquiera que no calificó el crédito de la demandante.

2.4. El recurso de apelación.⁵

18. La parte demandante indicó que no estaba de acuerdo con la decisión inhibitoria, por cuanto el Tribunal, de oficio y acudiendo a sus facultades legales, pudo «buscar la prueba, que según su criterio se echa de menos y cuya ausencia la sirvió mas de excusa. [...] sin que ello implique suplir vacíos atribuibles al descuido de las partes». Igualmente indicó (sic para toda la cita):

«[...]

el éfeta A Quo se abstiene de fallar de fondo, porque según su criterio debimos demandar también impetrar la nulidad de la Resolución No. 4253 de Mayo del 2013, ergo, por sustracción de materia, al no ser objeto de Acción ésta, mal podía entrar a estudiar la nulidad de la Resolución No. 4810 del 2013; Olvidándose que como Juez su competencia tiene sus limitaciones, límites estos que le impone las pretensiones de nuestra demanda, por lo tanto su sentencia tiene que gravitar dentro de las connotaciones de la demanda, y no ir más allá de las pretensiones invocadas; Lo que se ponen en evidencia cuando en este rollo procesal no existe ni una prueba apodíctica que nos lleve al convencimiento que la Resolución No. 4810/13 esté umbilicada, concatenada una a la Resolución No. 4253/13, para sentenciar que mal poder entrar a auscultar la nulidad de la Resolución No. 4810/13 cuando la resolución No. 4253/13 no fue objeto de demanda, siendo ésta la que calificó el crédito de la demandante; Conclusión esta que es paradójica, por no decir bochornosa, si se tiene que hasta la fecha NADIE, ABSOLUTAMENTE NADIE, conoce la existencia de dicha resolución (la No. 4253 de Mayo del 2013), tal como se prueba con el oficio No. 20149014196751 del primero de Agosto del 2014, que emitió la misma entidad demanda, U.G.P.P., y que milita a folio 194;»

19. Para el apoderado, la citada Resolución 4253 es un acto de ejecución que no admitía recursos, y que «no viene al caso», además que no existe en el proceso, razón por la cual no debió declararse la inepta demanda pues las decisiones inhibitorias afectan el efectivo acceso a la administración de justicia.

2.5. Alegatos de conclusión de segunda instancia.

2.5.1. El apoderado de la UGPP⁶ señaló que mediante Resolución 4810 de 31 de mayo de 2013, el liquidador de CAJANAL EICE en liquidación, ordenó el pago a los reclamantes oportunos de los créditos reconocidos con cargo a la masa de liquidación haciendo relación entre los créditos quirografarios, al de la demandante que fue calificado mediante la Resolución 4253.

20. Explicó que el acto objeto de nulidad hizo alusión a que a través de las Resoluciones 418 del 24 de agosto de 2010, 519 del 17 de enero de 2011, 893 del 26 de julio de 2011, 1011 del 26 de diciembre de 2011, 1121 del 16 de abril de 2012, 3114 del 7 de marzo de 2013 y 4253 de 2013, el liquidador efectuó la calificación de las reclamaciones presentadas oportunamente y los procesos ejecutivos acumulados en forma oportuna al proceso liquidatorio y dichos actos administrativos se encuentran en firme. 21. Además, precisó que no proceden las pretensiones formuladas por la demandante tal como lo señaló el Tribunal toda vez que el acto administrativo tachado de ilegal se encuentra en firme y no afecta el derecho subjetivo de la actora reclamado a través de esta demanda.

2.5.2. El apoderado de la demandante⁷ reiteró sus argumentaciones referentes a que la Resolución 4253 de 2013 no existe.

22. El Ministerio Público no presentó concepto.

23. Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala de Subsección a decidir previas las siguientes

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia.

24. De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁸, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

3.2. Problema jurídico.

25. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso⁹, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante. No obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia, el superior resolverá sin limitaciones. En consecuencia, la Sala solo se referirá a los argumentos esbozados por la demandante comoquiera que es apelante única.

26. Por tanto, le corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, si en este caso se configuró la excepción de inepta demanda por no incluirse en las pretensiones la Resolución 4253 de mayo de 2013 proferida por el liquidador de la Caja Nacional de Previsión EICE en Liquidación; sólo en caso de que la respuesta al anterior interrogante sea negativa, la Sala verificará si le asiste razón a la señora María Auxiliadora Barrios de Faciolince, frente a su pretensión de calificación de su crédito como de origen laboral.

3.3. Prelación de créditos- actos del liquidador.

27. En primer lugar, debe señalarse que la figura de la prelación de los créditos tiene por objeto regular cómo se pagarán los mismos cuando existe una concurrencia de acreedores en un proceso liquidatorio, en el cual, con el patrimonio del deudor se garantizan todas sus obligaciones, teniendo en cuenta que los acreedores pueden satisfacer su crédito mediante la venta de cualquier bien o de todos ellos.

28. Ahora bien, en principio, todos los créditos se encuentran en igualdad de condiciones, y excepcionalmente pueden existir causas especiales para preferir ciertos créditos¹⁰ lo cual acarrea que unos sean cancelados de manera preferente frente a aquellos que no tienen dicha particularidad, o aquellos que la tengan en una inferior categoría.

29. Frente al tema, la Corte Constitucional mediante sentencia C-092 de 2002¹¹ consideró lo siguiente:

«[...] el legislador prevé un sistema de preferencias, dependiendo de la calidad del crédito. La prelación de créditos es pues, el conjunto de reglas que determinan el orden y la forma en que debe pagarse cada uno de ellos. Se trata entonces de una institución que rompe el principio de igualdad jurídica de los acreedores, de modo que debe ser interpretada restrictivamente, ya que no hay lugar a decretar preferencias por analogía; sólo existen aquellas expresamente contempladas en la ley».

30. Como se aprecia, es la misma ley la que determina las causas de la preferencia de forma taxativa, y al ser su aplicación restrictiva, no puede ser modificada por pacto privado o extendida por analogía. Dicha preferencia depende de la naturaleza del crédito, tal como lo indica el inciso segundo del artículo 2493 C.C., que señala:

«[...]»

Estas causas de preferencia son inherentes a los créditos, para cuya seguridad se han establecido, y pasan con ellos a todas las personas que los adquieren por cesión, subrogación o de otra manera».

31. De acuerdo con lo anterior, el Código Civil divide los créditos en las siguientes clases: (i) los créditos de primera¹², segunda¹³ y cuarta¹⁴ clase, privilegiados¹⁵; (ii) los de tercera clase¹⁶, los créditos hipotecarios; (iii) y los de quinta categoría¹⁷, los llamados créditos comunes, quirografarios o valistas, por cuanto no gozan de ningún tipo de preferencia o privilegio.

32. Ahora bien, los créditos de primera clase se encuentran subclasificados en, primer lugar, en el artículo 2495 del C.C., de la siguiente manera:

«La primera clase de crédito comprende los que nacen de las causas que en seguida se enumeran:

1ª) Las costas judiciales que se causen en el interés general de los acreedores;

2ª) Las expensas funerarias necesarias del deudor difunto;

3ª) Los gastos de la enfermedad de que haya fallecido el deudor. Si la enfermedad hubiere durado más de seis meses, fijará el juez, según las circunstancias, la cantidad hasta la cual se extienda la preferencia;

4ª) Subrogado. Ley 165 de 1941, art.1º. Los salarios, sueldos y todas las prestaciones provenientes de contrato de trabajo

5ª) Los artículos necesarios de subsistencia, suministrados al deudor y a su familia durante los últimos tres meses.

El juez a petición de los acreedores, tendrá facultad de tasar este cargo si le pareciere exagerado.

Adicionado. Decr. 2737 de 1989, art. 134. Los créditos por alimentos a favor de menores pertenecen a (la quinta causa de) los créditos de primera clase.

6ª) Los créditos del fisco y los de las municipalidades por impuestos fiscales o municipales devengados.»

33. Por su parte, el artículo 36 de la Ley 50 de 1990, estipuló que los artículos 157 y 345 del Código Sustantivo del Trabajo, modificados por los artículos 11 y 21 del Decreto-Ley 2351 de 1965, quedarían de la siguiente manera: «Los créditos causados o exigibles de los trabajadores por concepto de salarios, la cesantía y demás prestaciones sociales e indemnizaciones laborales pertenecen a la primera clase que establece el artículo 2495 del Código Civil y tienen privilegio excluyente sobre todos los demás».

34. En este caso, el objeto de la demanda se centra en la «calificación de su (sic) como un CRÉDITO LABORAL y no como un CRÉDITO QUIROGRAFARIO, como lo consagra la Resolución 4810 de 2013, en su artículo primero».

35. Al respecto, es menester indicar que de conformidad con el artículo 7.º del Decreto 2196 de 2009, por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL y se ordena su liquidación, se dispuso frente a los actos del liquidador lo siguiente:

«Artículo 7. De los actos del liquidador. Los actos del Liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyan ejercicio de funciones administrativas, constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Los actos administrativos del Liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el procedimiento de liquidación».

36. De acuerdo con lo anterior, no queda duda que los actos del liquidador de CAJANAL EICE en Liquidación referentes a la calificación de créditos son actos administrativos que son objeto de control por parte de esta jurisdicción, a la luz de las disposiciones de la Ley 1437 de 2011.

3.4. Caso concreto.

37. Como ya se indicó, la señora María Auxiliadora Barrios de Faciolince formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, a efectos de obtener la nulidad parcial de la Resolución 4810 de 31 de mayo de 2013¹⁸, suscrita por el liquidador de la Caja Nacional de Previsión Social EICE En Liquidación, a través de la cual se dispuso:

«OCTAVO: Que en cumplimiento de lo establecido en la Ley, el liquidador de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL -CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN- expidió sendas Resoluciones mediante las cuales se decide sobre las reclamaciones presentadas oportunamente al proceso.

NOVENO: Que a través de las resoluciones 418 del 24 de agosto de 2010, 519 del 17 de enero de 2011, 893 del 26 de julio de 2011, 1011 del 26 de diciembre de 2011, 1121 del 16 de abril de 2012, 3114 del 7 de marzo de 2013, y 4253 del 47 (sic) de mayo de 2013, el Liquidador efectuó la calificación de las reclamaciones presentadas oportunamente y los procesos ejecutivos acumulados en forma oportuna del proceso liquidatorio de CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN.

DÉCIMO: Que de conformidad con la certificación expedida por el Coordinador de Reclamaciones de CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN la vía gubernativa derivada de las actuaciones administrativas derivadas de las anteriores resoluciones se encuentra agotada y los actos administrativos en firme.

[...]

En virtud de lo anteriormente expuesto el Liquidador de CAJANAL EICE en liquidación

RESUELVE

PRIMERO: ORDENAR con cargo a la masa de liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, el pago de los siguientes créditos correspondientes a las reclamaciones oportunamente presentadas al proceso de liquidación, con cargo a la masa de liquidación, relacionadas a continuación:

[...]

2. CRÉDITOS QUIROGRAFARIOS

Item	No. De reclamación	No. De identificación	Nombres	Apellidos	No. Sentencia	No. Proceso ejecutivo	No. Resolución
7	50	33148176	MARÍA AUXILIADORA	BARRIOS DE FACIOLINCE	130001233100020020012600	13001333100920090003400	4253

[...]

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR constituir las reservas para atender las obligaciones litigiosas a cargo de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL -CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN- correspondiente a reclamaciones presentadas oportunamente al proceso de liquidación que se relacionan en los siguientes anexos:

1. Créditos litigiosos de orden laboral (Anexo Uno)
2. Créditos litigiosos de orden quirografario (Anexo Dos)
3. Créditos aprobados con valor determinable (Anexo Tres)

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR a FIDUAGRARIA como vocera del Patrimonio Autónomo de Administración y Pagos, proceder a la ejecución de los pagos a los acreedores a que hacen referencia a las reclamaciones indicadas en el artículo primero del presente acto administrativo, y trasladar los recursos al Patrimonio Autónomo de Procesos Judiciales No Misionales para atender las reservas para las obligaciones litigiosas oportunamente reclamadas.

ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR Oficiar a los acreedores con el objeto que se les informe los documentos que deben ser presentados para que el Patrimonio Autónomo de Administración y Pagos efectúe los pagos que ordena la presente resolución.

ARTÍCULO QUINTO: Contra la presente resolución no procede recurso de reposición».

38. De acuerdo con lo anterior, la Sala comparte los argumentos expuestos por el Tribunal Administrativo de Bolívar, cuando señala que en efecto, la calificación del crédito de la demandante fue realizada en la Resolución 4253 de 2013 y no en la Resolución 4810 de 31 de mayo de 2013, como se aprecia de la simple lectura de su contenido.

39. Ahora bien, el apoderado de la demandante precisó que no tuvieron conocimiento de dicha Resolución y que la misma no les ha sido notificada, razón por la cual no podían conocer sus efectos sobre la formulación de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho para obtener la recalificación del crédito como de naturaleza laboral.

40. Para resolver el anterior planteamiento debe la Sala hacer las siguientes precisiones sobre lo que se entiende por existencia, eficacia y validez de los actos administrativos de naturaleza general.

41. En cuanto a lo primero, esto es, la existencia, los actos administrativos generales y particulares existen desde el mismo momento en que son expedidos por las respectivas autoridades, por lo que es un elemento que surge con la expedición del acto. La eficacia, por su parte, alude a la oponibilidad del acto administrativo que se cumple siempre que haya sido satisfecho el requisito de publicación o notificación; en lo referente a la validez de los actos administrativos, ya sean generales o particulares, esta se determina por los mismos factores que subyacen en las causales de nulidad, como son el respeto a las normas que lo gobiernan, la expedición por parte de autoridad competente, la garantía del derecho de defensa y la existencia de una motivación real y jurídicamente aceptable, así como ejercer la autoridad con el propósito de satisfacer el interés general de la administración.

42. Con relación a la publicación de los actos administrativos, el Consejo de Estado¹⁹ ha considerado que éste nace a la vida jurídica en el momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión, es decir, que el mismo existe desde su expedición, pero para que sea eficaz y pueda aplicarse, la Administración está en el deber de hacerlo conocer, con el fin de que pueda ser exigible; que sus destinatarios se enteren de su contenido y lo acaten o puedan impugnarlo a través de los correspondientes recursos y/o acciones.

43. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-957 de 1999, precisó que: «[...]De lo anterior se deduce que el acto administrativo, general o particular, existe desde el momento mismo en que se profiere o expide, pero no produce efectos jurídicos, es decir, carece de fuerza vinculante mientras no se realice su publicación, notificación o comunicación. [...]».

44. En cuanto a los actos administrativos de carácter particular se deben notificar personalmente, como regla general, pues de no poderse realizar, se acudirá a la notificación subsidiaria del edicto, el cual debe contener la parte resolutoria de la decisión administrativa que se pretende notificar, y las fechas de fijación y desfijación.

45. Así entonces, la falta de notificación de los actos administrativos genera que estos no produzcan efectos jurídicos, en razón a que si bien son válidos, no son eficaces, diferenciándose en que la validez se refiere al cumplimiento de los requisitos legales para su expedición, y la eficacia a los efectos jurídicos que este produce, de lo cual se deduce que el acto administrativo que no fue notificado no produce efectos jurídicos.

46. Así lo ha manifestado esta Corporación en los siguientes términos:

«Respecto de los actos administrativos de carácter particular y concreto, es la notificación personal el medio idóneo para dar a conocer la decisión a su destinatario y darle la oportunidad de intervenir en defensa de sus derechos. Su ausencia, o la indebida notificación personal, conducen a la inexigibilidad de la decisión administrativa, es decir que frente al administrado, no resulta obligatoria ni se le puede oponer. Quiere decir lo anterior que, no obstante existir un acto administrativo investido de la presunción de legalidad, porque se asume que fue expedido con el lleno de todos los requisitos legales, el mismo le es inoponible al administrado, cuando no haya sido puesto en su conocimiento, en la forma indicada por la ley, lo cual se explica si se tiene en cuenta que nadie puede ser obligado a dar cumplimiento a una disposición que desconoce. (...)El desconocimiento o pretermisión de una cualquiera de las exigencias que regulan la forma de hacer las notificaciones se sanciona con la inexistencia de la notificación y, por tanto, el acto no produce efectos legales».²⁰

47. Ahora bien, el Tribunal Administrativo de Bolívar consideró que en este caso se configuró la excepción «de inepta demanda por ausencia de la proposición jurídica necesaria para definir de manera adecuada la pretensión de la actora».

48. Sin embargo, respecto de la denominada «ineptitud sustantiva de la demanda», esta Subsección señaló que con anterioridad se ha hecho alusión a dicha figura como si se tratara de una excepción previa o causal de rechazo de la demanda y en últimas, como sustento de decisiones inhibitorias, lo cual constituye una imprecisión²¹.

49. En efecto, sólo es viable proponer y declarar próspera la excepción previa de «ineptitud de la demanda por la falta de cualquiera de los requisitos formales» o «por la indebida acumulación de pretensiones» y en relación con otras situaciones se debe acudir a las demás excepciones previas previstas en el artículo 100 del Código General del Proceso, sin que pueda modificarse la denominación en términos diferentes a los señalados por la ley.

50. En este caso el objeto de la controversia versa sobre la recalificación de un crédito como de orden laboral, situación que no deviene de la declaratoria de nulidad de la Resolución 4810 de 2013 proferida el 31 de mayo 2013 por el liquidador de la CAJANAL EICE en Liquidación, toda vez que dicho acto administrativo únicamente ordenó el pago de los créditos allí señalados, que fueron presentados oportunamente, con cargo a la masa de liquidación, de acuerdo con una calificación que se había otorgado con anterioridad, tal como se advierte en los numerales octavo y décimo de los considerandos del citado acto administrativo.

51. Por tanto, como la pretensión de la demandante tiene su génesis en aquellos actos que calificaron su crédito, el cual, para su situación específica se trata de la Resolución 4253 de mayo de 2013, que no fue demandada a través del medio de control del epígrafe, no se configura el incumplimiento de requisitos formales de la demanda, sino la falta de formulación de la proposición jurídica «necesaria para definir de manera adecuada la pretensión de la accionante», evento en el que no se funda la ineptitud de la demanda, sino la denegación de las pretensiones, razón que impone modificar la decisión adoptada por el Tribunal.

52. Finalmente, es de advertir que de comprobarse la falta de notificación de la Resolución 4253 de mayo de 2013 a la señora María Auxiliadora Barrios de Faciolince, tal irregularidad genera su inoponibilidad, razón por la cual, cuenta con la oportunidad de formular demanda de nulidad y restablecimiento en contra de la misma, a efectos de lograr la recalificación del crédito, toda vez que, su pretensión tiene su génesis en los actos del liquidador que calificaron el crédito de la demandante, los cuales, según voces del artículo 7.º del Decreto 2196 de 2009, citado párrafos atrás, «constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo».

53. Así las cosas corresponde a la Sala de Subsección modificar la sentencia objeto de apelación proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar el 7 de septiembre de 2008 acorde con las consideraciones expresadas .

3.5. De la condena en costas

54. El numeral 1º del artículo 365 del Código General del Proceso, señala expresamente que «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código» . De acuerdo esta previsión, no se impondrá condenar en costas a la parte demandante, toda vez que en este caso, no hubo parte vencida en el proceso.

En mérito de lo expuesto, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- SE MODIFICA el numeral primero de la sentencia 7 de septiembre de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por la cual declaró probada de oficio la excepción de inepta demanda y se inhibió de resolver de fondo la controversia, para en su lugar declarar probada la excepción «falta de formulación de la proposición jurídica necesaria para definir de manera adecuada la pretensión de la accionante».

SEGUNDO.- ADICIÓNASE para negar las pretensiones de la demanda instaurada por la señora María Auxiliadora Barrios de Faciolince contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP-, de conformidad con lo señalado en la parte motiva.

TERCERO. - Sin condena en costas.

CUARTO. - EFECTÚENSE las anotaciones correspondientes en el sistema de gestión judicial SAMAI y una vez en firme esta providencia devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión del veintiocho (28) de enero de dos mil veintiuno (2021).

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

firmado electrónicamente

Nota: La anterior providencia fue firmada electrónicamente por la Sala a través de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, con lo cual se garantiza su autenticidad, integridad, conservación, y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes del Código General del Proceso.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 3 y s.s. del expediente.
2. Inicialmente la demanda se formuló también contra COLPENSIONES, y los Ministerios de Hacienda, del Trabajo, y de Salud y la Protección Social. En audiencia inicial de 27 de enero de 2015 (f. 441) fueron desvinculadas del proceso.
3. Ff. Ff 288 a 293 del expediente.
4. Folios 536 a 540 del expediente.
5. Folios 546 y s.s. del expediente.
6. Ff. 614 y s.s.
7. Ff. 616 a 617 y s.s.
8. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.
9. «Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley [...]».
10. Cfr. artículo 2492 Código Civil.
11. M.P. Jaime Araújo Rentería.
12. Los créditos que pertenecen a esta clasificación, según el artículo 2496 C.C., *«afectan todos los bienes del deudor»*. Así pues, si los bienes del deudor no alcanzan a cubrir todos los créditos de primera categoría se pagarán con los bienes afectados por los créditos de tercera y segunda clase. Además, estos créditos se pagan: (i) según el orden en el que se encuentran subclasificados, sin importar la fecha en la que fueron suscritos, y, (ii) a prorrata, si dentro de una misma enumeración se encuentran varios de ellos y los bienes del deudor no fueren suficientes para cancelarlos.
13. Estos créditos privilegiados, son especiales, de forma tal que si el producto del bien específico afectado con el privilegio no es suficiente para cancelar la obligación respectiva, el saldo insoluto se convierte en un crédito de quinta categoría. A la luz del artículo 2497 C.C. pertenecen a éstos: los del posadero, de los bienes que hubieren ingresado en la posada y mientras permanezcan en ella hasta la concurrencia de lo que se deba por alojamiento, expensas y daños; los del acarreador o empresario de transportes, sobre los bienes que se tengan en su poder o el de sus agentes o dependientes hasta la concurrencia de lo que se deba por acarreo, expensas y daños; y los del acreedor prendario sobre la prenda.
14. Al tenor del artículo 2502 C.C. se comprenden por: los del fisco contra los recaudadores, administradores y rematadores de rentas y bienes fiscales; los de los establecimientos de caridad o de educación, costeados con fondos público, y los del común de los corregimientos contra los recaudadores, administradores y rematadores de sus bienes y rentas; los de los hijos de familia por los bienes de su propiedad que administra el padre sobre los bienes de éste; los de las personas que están bajo tutela y curaduría, contra sus respectivos tutores o curadores y; los de los proveedores de materias primas o insumos necesarios para la producción o transformación de bienes o para la prestación de servicios. Por

disposición del artículo 2503 C.C. los créditos de cuarta categoría se prefieren según la fecha en la cual fueron causados.

15. Artículo 2494 CC.

16. Los créditos de tercera clase se conforman por los créditos hipotecarios, tal y como lo estipula el artículo 2499 C.C.

17. A éstos se les ha denominado créditos comunes, quirografarios o valistas, por cuanto son aquellos que no gozan de ninguna preferencia para su pago.

18. Visible a folio 16.

19. Consejo de Estado, Sección Segunda, Auto de 23 de octubre de 1991, Exp.6121, M.P. Álvaro Lecompte Luna.

20. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. MP: Ramiro Saavedra Becerra. Numero de radicación: 68001-23-15-000-2002-01016-02. Actor: Departamento de Santander. Sentencia de 20 de septiembre de 2007.

21. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, providencia de 21 de abril de 2016, Radicación: 47-001-23-33-000-2013-00171-01 (1416-2014), actor: Humberto Rafael Miranda Correa.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 16:36:29