



Cartagena de Indias, D. T. y C., siete (07) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

Acción:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado No:	13001-23-33-000-2014-00104-00
Accionante:	MARÍA AUXILIADORA BARRIOS DE FACIOLINCE
Accionado:	UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP
Tema:	INEPTITUD DE LA DEMANDA
Magistrado Ponente:	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

Procede la Sala a dictar Sentencia de Primera Instancia dentro de la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, por la señora MARÍA AUXILIADORA BARRIOS DE FACIOLINCE en contra de la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP.

I.- ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA¹.

1.1 Pretensiones.

"PRIMERA. Que es nulo, parcialmente, el artículo primero de la Resolución 4810 de 2013, proferida el 31 de mayo de 2013 por el Liquidador de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL CAJANAL – EICE EN LIQUIDACIÓN, Dr. JAIRO DE JESÚS CORTES ARIAS, 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.

SEGUNDA. 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 como un CRÉDITO LABORAL y no como un CRÉDITO QUIROGRAFARIO, como lo consagra la Resolución 4810 de 2013, en su artículo primero. (...)"

1.2 Hechos

Se resumen así:

¹ Folios 3 - 11



Mediante sentencia de 4 de septiembre de 1996 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, se declaró la nulidad del Acuerdo No. 08 de febrero de 1991, por el cual el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena no eligió como Juez de Instrucción Criminal de Mompox al señor MIGUEL FACIOLINCE REYES; decisión confirmada por el Consejo de Estado el 10 de febrero del 2000.

El señor MIGUEL FACIOLINCE REYES falleció el 14 de junio de 1991, y a raíz de las decisiones anteriores, el día 20 de diciembre de 2000 la demandante reclamó la sustitución de la pensión a que tenía derecho su cónyuge, en virtud de la Ley 123 de 1985. El 20 de septiembre de 2001, mediante Resolución No. 22392 CAJANAL negó la solicitud pensional de la demandante, decisión contra la cual esta última interpuso recurso de apelación el día 5 de octubre de 2001, sin expedir decisión expresa, por lo que se entendió negada de forma ficta.

La accionante demandó los anteriores actos negativos de su pensión, siendo anulados por el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante sentencia del 13 de febrero de 2005, confirmada por el Consejo de Estado el 8 de febrero de 2007. Presentó demanda ejecutiva, dentro de la cual se libró mandamiento de pago el 20 de febrero de 2009, a instancia del Juzgado Noveno Administrativo de Cartagena, ordenándose seguir adelante con la ejecución el 14 de abril de 2009.

Ejecutoriada la sentencia ejecutiva se ordenó la liquidación del crédito, y CAJANAL presentó la Resolución No. 02312 de 8 de septiembre de 2008, con la cual se ha sustraído del cumplimiento de la sentencia ejecutiva.

La acreencia a favor de la demandante es un crédito laboral en los términos del artículo 2495 del Código Civil, es decir un crédito de primera clase.

1.3 Normas Violadas y Concepto de Violación

Las normas que la parte demandante estima violadas son:

Constitucionales: artículos 29 y 53

Código Civil, art. 2495

Ley 1437 de 2011, art. 138

Decreto 663 de 2 de abril de 1993 art. 300, numeral 6º inc. 2º.



Como concepto de su violación, en síntesis expone que el acto acusado desconoce el orden de preferencia de los créditos de una masa en liquidación, siendo el de la accionante un crédito laboral incluido dentro de los de primera clase, por tratarse de deudas de mesadas pensionales por sustitución, situación que no respetó el acto acusado al calificar su crédito como quirografario.

2. LA CONTESTACIÓN²

La UGPP se opone a las pretensiones de la demanda, en consideración a que dicha entidad no puede ser considerada 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 la UGPP no se ha sustraído al pago de la Sentencia Ejecutiva de fecha 14 de abril de 2009, por no ser de su competencia.

5. TRÁMITE PROCESAL

El presente proceso fue admitido el 11 de agosto de 2014 (Fls. 207 – 212), ordenándose la notificación a los demás sujetos procesales.

El 27 de enero se celebró audiencia inicial en la que se agotaron las etapas previstas en el artículo 180 del CPACA, resolviendo declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa pasiva respecto de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Salud y Protección Social y Del Trabajo; asimismo, se prescindió por innecesaria de la audiencia de pruebas y se corrió traslado a las partes para alegar y al Ministerio Público para que emitiera concepto (Fls. 441 - 445). La parte demandante alegó de conclusión reiterando los argumentos expuestos en el libelo demandatorio (Fl. 472 – 474).

El 8 de febrero de 2016, encontrándose el proceso para fallo, el Magistrado Ponente advirtió la falta de competencia funcional y remitió el expediente al Consejo de Estado para lo de su competencia (Fls. 498 – 499); el Consejo de Estado mediante providencia del 14 de julio de 2017 decidió que la competente era esta Corporación en razón de la cuantía, y devolvió el expediente para continuar con el trámite correspondiente (Fls. 515 – 517).

² Fls. 288 - 293



Mediante providencia del 27 de octubre de 2017, se dispuso obedecer y cumplir lo resuelto por el Superior (Fl. 525).

6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO³

La Representante del Ministerio Público solicita se acceda a las pretensiones de la demanda, dado que CAJANAL procedió de manera autónoma a dividir los créditos en laborales créditos quirografarios, incluyendo a la hoy demandante en el renglón No. 7 como crédito quirografario, lo que es incongruente, atendiendo a que el origen de dicha obligación se señala como proceso ejecutivo, lo que constituye una falsa motivación del acto acusado.

II.- CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia, solamente se ejerció el control de legalidad previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en la audiencia inicial, sin que ello se hiciera en las etapas posteriores. Sin embargo, ninguna de las partes ni el Ministerio Público objetó el trámite procesal adelantado. Por ello y como en esta instancia no se observa vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver el asunto objeto de controversia.

III.- CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en primera instancia, por disposición del numeral 2º del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en primera instancia de los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, situación que se evidencia en el sub-lite.

³ Fls. 476 - 480



2. PROBLEMA JURIDICO

De conformidad con los planteamientos expuestos en la demanda y lo probado en el proceso, la Sala considera que el problema jurídico a resolver se contrae a determinar,

¿Si en el sub examine se configura la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, ante la ausencia de la proposición jurídica necesaria para definir la pretensión de nulidad, al no haberse de mandado el acto administrativo que calificó la reclamación presentada por la demandante ante el liquidador, esto es la Resolución No. 4253 de 2013?

En caso afirmativo, se inhibirá la Sala de Decisión para emitir pronunciamiento de fondo en el presente asunto; de lo contrario, procederá a determinar si es parcialmente nulo el artículo 1º de la Resolución No. 4810 de 2013, por el cual el liquidador de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, calificó un crédito judicial reconocido a la accionante como quirografario.

3. TESIS

La Sala de Decisión declarará probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y como consecuencia la decisión al respecto será inhibitoria, en ausencia de la proposición jurídica necesaria para definir de manera adecuada la pretensión de la actora.

La anterior tesis se sustenta en los argumentos que se exponen a continuación.

4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Los presupuestos procesales son condiciones de hecho y de derecho, cuya configuración debe darse antes de la admisión de la demanda y que son necesarios para que se pueda constituir válidamente la relación jurídica procesal; permitiendo que dicha relación se adelante de forma normal y culmine con una sentencia de fondo que resuelva la controversia.

El control del cumplimiento de los presupuestos se hace principalmente al momento de la admisión de la demanda; sin embargo, es posible hacerlo en otras etapas, como la contestación de la demanda, por vía de excepción e incluso al momento del fallo.



Uno de esos presupuestos es el de la demanda en forma, el cual consiste en el cumplimiento de los requisitos formales previstos en la ley; para el proceso contencioso, concretamente cuando se ejerzan los medios de control regulados en los artículos 137 y 138, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reguló su contenido mínimo en los artículos 162 a 163 y, por tanto, para estructurarla de conformidad con las normas legales, es necesario acudir a lo establecido en esas disposiciones, las cuales prevén lo siguiente:

"Artículo 162. Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

(...)

2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones. (...)"

"Artículo 163. Individualización de las pretensiones. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.

Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda."

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que, para efectos de ejercer el medio de control consagrado en el artículo 138 del CPACA, se hace necesario que, en primera medida, se demanden 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, que resulte afectando los derechos del demandante.

Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia del 18 de mayo de 2011, Exp. 1282-10, MP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expresó lo siguiente:

*"... es claro que en todo caso **debe demandarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la administración frente a una situación jurídica particular**, junto con aquellas decisiones que en vía gubernativa constituyan una unidad jurídica con el mismo, pues ello compone necesariamente la órbita de decisión del juez frente a una pretensión anulatoria, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, sin que pueda segmentarse bajo tales condiciones el análisis de legalidad. La inobservancia de lo expuesto vicia sustancialmente el contenido de la pretensión anulatoria en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que traduce en la configuración de la denominada proposición jurídica incompleta que impide el ejercicio de la capacidad jurídica del juez frente al litigio propuesto, tomando precedente la declaración inhibitoria al respecto. A nivel del petitum la situación en mención se suscita en dos casos de ocurrencia alternativa o sumada a saber: **i) Cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa petendi**, o **ii) Cuando el acto demandado no es autónomo por***



encontrarse en una inescindible relación de dependencia con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible emitir una decisión de fondo para el Juez."

Por otra parte, según las voces del numeral 5° del artículo 100 del CGP, la falta de los requisitos formales de la demanda, conducen a su ineptitud, defecto que impide un pronunciamiento de fondo.

Conforme a lo expuesto en precedencia, procederá la Sala a resolver el problema jurídico planteado.

5. CASO CONCRETO

En el presente asunto, pretende la parte demandante que se declare parcialmente nulo el artículo primero de la Resolución 4810 de 2013, proferida el 31 de mayo de 2013 por el Liquidador de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL CAJANAL – EICE EN LIQUIDACIÓN, Dr. JAIRO DE JESÚS CORTES ARIAS, 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.

No obstante lo anterior, considera la Sala que no es posible emitir pronunciamiento de fondo en el presente asunto, por cuanto se configura la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, con fundamento en lo siguiente:

Mediante Resolución No. 4810 del 31 de mayo de 2013, el Liquidador de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL CAJANAL – EICE EN LIQUIDACIÓN, ordenó el pago a los reclamantes oportunos de los créditos reconocidos con cargo a la Masa de Liquidación, relacionando en el ítem 7 del cuadro de los créditos quirografarios, el crédito correspondiente a la señora MARÍA AUXILIADORA BARRIOS DE FACIOLINCE, calificado mediante Resolución No. 4253 (Fls. 13 – 42).

Dicho acto administrativo objeto de nulidad en el presente proceso, indicó en el numeral noveno de la parte considerativa, 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 al proceso liquidatorio; y



conforme al numeral décimo dichos actos administrativos se encuentran en firme (Fl. 14).

Por lo anterior, no es posible en este caso adelantar análisis de legalidad y decisión anulatoria frente al acto censurado, pues éste en principio y sustancialmente no afecta el derecho subjetivo, no contiene la decisión tachada de ilegalidad, la que cual es la calificación de la reclamación de la demandante como un crédito quirografario, contenido en la Resolución No. 4253 de mayo de 2013, acto que constituye una decisión susceptible de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, respecto a lo que ha precisado el Consejo de Estado⁴ que:

"Los actos del liquidador contentivos de "la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos", se constituyen en verdaderos actos administrativos y se rigen por el Código Contencioso Administrativo, siguiendo los dictados del artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, a cuyo tenor:

"Artículo 295º.- Régimen Aplicable al Liquidador y al Contralor.

*2. Naturaleza de los actos del liquidador. Las impugnaciones y objeciones que se originen en las decisiones del liquidador **relativas a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y, en general, las que por su naturaleza constituyan actos administrativos, corresponderá dirimir las a 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 proceso liquidatorio.*

Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procederá el recurso de reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del proceso, no procederá recurso alguno.

***Las decisiones sobre aceptación, rechazo, calificación o graduación de créditos, quedarán ejecutoriadas respecto de cada crédito salvo que contra ellas se interponga recurso.** En consecuencia, si se encuentran en firme los inventarios, el liquidador podrá fijar inmediatamente fechas para el pago de tales créditos. Lo anterior, sin perjuicio de resolver los recursos interpuestos en relación con otros créditos y de la obligación de constituir provisión para su pago en el evento de ser aceptados.*

El liquidador podrá revocar directamente los actos administrativos que expida en los términos y condiciones previstas en el Código Contencioso Administrativo, salvo que se disponga expresamente lo contrario."

Conforme lo expuesto, al no existir en la demanda pretensión anulatoria contra el acto administrativo que calificó el crédito de la demandante, no es posible entrar al fondo de la controversia, toda vez que la inobservancia de lo expuesto impide el ejercicio de la capacidad jurídica del juez frente al litigio propuesto, tornando procedente la declaración inhibitoria al respecto.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN A, providencia del veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014), radicación No. 25000232600020050174201.



Razón por la que la Sala de Decisión declarará probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y como consecuencia la decisión al respecto será inhibitoria, en ausencia de la proposición jurídica necesaria para definir de manera adecuada la pretensión de la actora.

6. Condena en Costas.

La Sala de Decisión en virtud de lo establecido en el numeral 1° del artículo 365 del C.G.P., se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada en el presente asunto, ante la decisión inhibitoria de esta Corporación de emitir un pronunciamiento de fondo.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

IV. FALLA

PRIMERO: DECLARAR 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 en consecuencia la Sala de Decisión se **INHIBE** de resolver de fondo la controversia, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas por lo establecido en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: Una vez ejecutoriada la presente sentencia, **ARCHIVAR** el expediente, previa devolución del remanente, si existiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha, según consta en Acta No. _____

LOS MAGISTRADOS


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS


LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

