

RESOLUCION 1958 DE 2004

(septiembre 30)

Diario Oficial No. 45.691 de 4 de octubre de 2004

INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA, INURBE, EN LIQUIDACIÓN

Por medio de la cual se ordena la suspensión de términos dentro del procedimiento de reclamaciones.

EL GERENTE LIQUIDADOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA, INURBE, EN LIQUIDACIÓN,

en uso de sus facultades legales y reglamentarias y en especial las consideradas en el artículo 23 del Decreto 254 de 2002, Decreto 2211 de 2004 y el Decreto 554 de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 554 del 10 de marzo de 2003, ordenó la supresión y consecuente liquidación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe;

Que el artículo [1](#) del Decreto 554 de 2003 señala:

"(...) La liquidación se realizará conforme lo dispuesto en el Decreto-ley 254 de 2000, mediante la cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional";

Que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 254 del 21 de febrero de 2000, expidió el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional;

Que el artículo [23](#) del Decreto 254 de 2000 establece:

"Emplazamiento. Dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que se inicie el proceso de liquidación, se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la entidad en liquidación y a quienes tengan en su poder a cualquier título activos de la entidad, para los fines de su devolución y cancelación.

Para tal efecto se publicarán avisos en la misma forma y con el mismo contenido, en lo pertinente, previsto por las normas que rigen la toma de posesión de entidades financieras.

PARÁGRAFO. En los procesos jurisdiccionales que al momento de decretarse la liquidación de la entidad se encontraren en curso y dentro de los cuales se hubieren practicado medidas cautelares sobre los bienes de la entidad en liquidación, levantada tal medida de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto, el o los actuantes deberán constituirse como acreedores de la masa de la liquidación";

Que el artículo [24](#) del Decreto 254 de 2000 establece:

"Término para presentar reclamaciones. El término para presentar reclamaciones, el traslado de las mismas y la decisión sobre ellas se sujetará a las disposiciones que rigen a las entidades financieras";

Que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2418 del 30 de noviembre de 1999, determinó el procedimiento aplicable a las liquidaciones de entidades financieras;

Que el artículo 5o del Decreto 2418 de 1999 establecía:

"Procedimiento liquidatorio. El procedimiento liquidatorio se desarrollará en las siguientes etapas:

1. Emplazamiento. Dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que se disponga la liquidación, se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la entidad intervenida y a quienes tengan en su poder a cualquier título activos de la intervenida, para los fines de su devolución y cancelación.

Para tal efecto, se publicarán por lo menos dos avisos en un diario de amplia circulación nacional y en otro del domicilio principal de la intervenida, durante dos (2) semanas consecutivas, con un intervalo no inferior a tres días hábiles.

Copia del texto del aviso deberá, además, fijarse tanto en las oficinas principales como en las agencias y sucursales de la intervenida, en sitios a los cuales tenga acceso el público, (...).

El aviso contendrá:

a) La citación a todas las personas que se consideren con derecho a formular reclamaciones contra la entidad a fin de que se presenten con prueba siquiera sumaria de sus créditos, en el lugar que al efecto se señale; cuando se trate de derechos incorporados en títulos valores deberá presentarse el original del título;

b) El término para presentar las reclamaciones, y la advertencia que una vez vencido este, el liquidador no tendrá facultad para aceptar ninguna reclamación; (...).

2. Término para presentar reclamaciones. El término que se establezca para presentar las reclamaciones no podrá ser superior a un mes, contado a partir de la fecha de publicación del último aviso de emplazamiento.

3. Traslado de las reclamaciones. Vencido el término para presentar reclamaciones, el expediente se mantendrá en las oficinas principales de la entidad intervenida en traslado común a todos los interesados por un término de diez (10) días hábiles. Durante el término del traslado cualquiera de los interesados podrá objetar las reclamaciones presentadas, acompañando las pruebas que tuviere en su poder. (...)

5. Decisión sobre las reclamaciones. Dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al vencimiento del término para presentar objeciones, el liquidador decidirá sobre las reclamaciones presentadas oportunamente y las objeciones que se hayan formulado, mediante resolución motivada en la que se señalará:

a) Los bienes que integran la masa de la liquidación y los que están excluidos de ella;

b) Las reclamaciones aceptadas y rechazadas en relación con sumas y bienes excluidos de la masa de la liquidación y el orden de restitución de conformidad con el numeral 2 del artículo [299](#) y el numeral 6 del artículo [300](#) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero;

c) Los créditos aceptados y rechazados contra la masa de la liquidación, señalando la naturaleza

de los mismos, su cuantía y la prelación para el pago y los privilegios o preferencias que la ley establece, de conformidad con los numerales 1 y 6 del artículo [300](#) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Cuando se trate de obligaciones en moneda extranjera, las mismas se reconocerán a la Tasa de Cambio Representativa del Mercado, del día en que se haya ordenado la liquidación de la entidad, certificada por la Superintendencia Bancaria.

Si el liquidador dudare de la procedencia o validez de cualquier reclamación, la rechazará.

La resolución que decida sobre las reclamaciones se notificará por edicto en la forma prevista en el artículo [45](#) del Código Contencioso Administrativo. Adicionalmente, dentro de los primeros tres (3) días de fijación del edicto se publicará un aviso en un periódico de amplia circulación informando: La expedición de dicha resolución, la fijación del edicto, la fecha en que será desfijado, el término para presentar recursos y el lugar o lugares en los cuales podrá consultarse el texto completo de la resolución.

El liquidador podrá optar porque la decisión sobre las reclamaciones se adopte en actos administrativos independientes.

6. Orden de restitución y prelación de pagos. Para determinar la prelación de pagos de los créditos a cargo de la masa de la liquidación, el liquidador seguirá las reglas generales del Código Civil y demás disposiciones legales aplicables.

Tanto los pagos a cargo de la masa de la liquidación como las restituciones de sumas excluidas de ella, se efectuarán en la medida en que las disponibilidades de la intervenida lo permitan.

Las sumas disponibles que deban distribuirse entre personas que de acuerdo con la ley tengan derecho a ser pagadas con bienes excluidos de la masa, pero que no tengan derechos sobre un bien determinado, se dividirán a prorrata del valor de los respectivos créditos.

7. Recursos. Los recursos contra la resolución que decida sobre las acreencias deberán presentarse ante el liquidador acreditando la calidad en que se actúa, dentro de los cinco (5) días siguientes a la desfijación del edicto por medio del cual se notifique dicha resolución. De los recursos presentados se correrá traslado a las partes en las oficinas de la entidad intervenida durante los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término para su presentación.

Las resoluciones que decidan recursos u objeciones se notificarán personalmente al titular de la acreencia sobre la que se decida y a quien hubiera interpuesto el recurso, en la forma prevista en los artículos [44](#) y [45](#) del Código Contencioso Administrativo. (...);

Que en cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto 254 de 2000, el Gerente Liquidador del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, expidió la Resolución número 001 del 1o de abril de 2003, mediante la cual se emplazó formalmente a las personas naturales o jurídicas que se consideraran con derecho a formular reclamaciones de cualquier índole contra el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, y se citó a las personas que tuvieran en su poder, a cualquier título, activos de la entidad, para los fines de su devolución y cancelación;

Que en cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto 2418 de 1999, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, publicó los avisos

emplazatorios en el diario El Tiempo en fechas 5 y 12 de abril de 2003 y en el diario La República, también en fechas 5 y 12 de abril de 2003, respectivamente. Asimismo, y de conformidad con la Circular GG número 01 del 4 de abril de 2003 impartida por el Gerente Liquidador, copia de los avisos emplazatorios se fijaron en lugares visibles al público en la Sede del Nivel Central y en todas las sedes Regionales del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación. La Resolución 001 de 2003 fue publicada en el Diario Oficial número 45.149 del 5 de abril de 2003;

Que el Gerente Liquidador a través de la Resolución número 001 de 2003 mediante la cual se realizó el emplazamiento para formular las reclamaciones contra el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, y se citó a las personas que tuvieran en su poder, a cualquier título, activos de la entidad, para los fines de su devolución y cancelación, otorgó, para tales efectos, un plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir del 12 de abril de 2003, fecha de la publicación del último aviso emplazatorio;

Que de conformidad con las normas anteriormente citadas, el término para la presentación de las reclamaciones ante el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, comprendió el período entre el 14 de abril y 7 de mayo de 2003;

Que el día 7 de mayo de 2003, vencido el término para la presentación de las reclamaciones ante el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, se procedió a elaborar y suscribir las respectivas actas de cierre tanto en la sede del Nivel Central, como en todas y cada una de las sedes Regionales, en las cuales se discriminaron todas las reclamaciones presentadas y radicadas dentro de dicho plazo;

Que con el propósito de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 5o numeral 3 del Decreto 2418 de 1999, el Gerente Liquidador del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, expidió la Resolución número 0200 del 26 de mayo de 2003, mediante la cual se dio traslado a los interesados de las reclamaciones presentadas, por el término común de diez (10) días hábiles, con el fin de que cualquier persona natural o jurídica pudiera presentar objeciones en relación con el listado detallado que de ellas se realizó al tenor del artículo 1o de esta. Asimismo, y para estos efectos se informó a los interesados la disposición de consulta de los expedientes de las reclamaciones tanto en la sede del nivel central como en las sedes Regionales del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, donde fueron presentadas;

Que para los efectos de publicidad de la Resolución número 200 del 26 de mayo de 2003, el Gerente Liquidador del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, ordenó y efectuó su publicación en el Diario Oficial número 45.201 del 28 de mayo de 2003. Para los mismos efectos, expidió la Circular G número 10 del 27 de mayo de 2003, mediante la cual impartió instrucciones a los funcionarios del nivel central y de las Sedes Regionales del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, para su fijación en lugar visible de acceso al público de las respectivas sedes;

Que el término de diez (10) días hábiles de traslado de las reclamaciones a fin de efectuar objeciones sobre las mismas comprendió el período entre el 3 de junio de 2003 y el 16 de junio de 2003;

Que una vez vencido el término legal para el traslado de las reclamaciones, el 16 de junio de 2003, tanto el nivel central como las Sedes Regionales del Instituto Nacional de Vivienda de

Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, por intermedio de los funcionarios responsables, procedieron a suscribir la correspondiente acta de cierre de objeciones a las reclamaciones relacionándolas de manera detallada;

Que de conformidad con el artículo 5o del Decreto 2418 de 1999, la entidad en liquidación contaba con un período de 30 días hábiles para decidir sobre las reclamaciones presentadas oportunamente. Dicho término comenzó a correr a partir del 17 de junio de 2003;

Que el Gerente Liquidador del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, mediante la Resolución 367 del 30 de julio de 2003, ordenó suspender los términos dentro del proceso de reclamaciones hasta por noventa (90) días;

Que la anterior decisión se fundamentó, entre otras razones, en las siguientes consideraciones:

"Que de conformidad con el artículo [20](#) del Decreto 254 de 2000, la masa de la liquidación está integrada por todos los bienes, las utilidades, rendimientos financieros y cualquier tipo de derecho patrimonial que ingrese o deba ingresar al patrimonio de la entidad a liquidar;

Que de conformidad con el artículo [18](#) del Decreto 254 de 2000, para efectos de conformar la masa de la liquidación, el Gerente Liquidador, deberá realizar un inventario físico detallado de los activos de la entidad, el que deberá estar debidamente justificado, tanto en los inventarios como en los documentos contables correspondientes y además deberá incluir la relación de los bienes muebles e inmuebles de la entidad y de los créditos y activos intangibles de que sea titular la entidad en liquidación;

Que de manera adicional, el artículo [19](#) del Decreto 254 de 2000 estableció que durante la etapa de inventarios, el liquidador dispondrá un estudio de títulos de los bienes inmuebles de propiedad de la entidad, con el fin de sanear cualquier irregularidad que pueda afectar su posterior enajenación y de identificar los gravámenes y limitaciones existentes al derecho de dominio;

Que el artículo [28](#) del Decreto 254 de 2000, señaló que simultáneamente con la elaboración de los inventarios el liquidador realizará el avalúo de los bienes de propiedad de la entidad, sujetándose a las siguientes reglas:

1. Bienes inmuebles. El avalúo de los bienes inmuebles se regirá por las disposiciones legales sobre la materia, en especial la Ley 80 de 1993, Decretos 855 de 1994 y 2150 de 1995 y normas concordantes.
2. Bienes muebles. El avalúo de los bienes muebles se practicará por peritos evaluadores, cuya designación deberá ser aprobada por la Junta Liquidadora, cuando sea del caso;

Que en cumplimiento de las normas citadas, relacionadas con la elaboración del inventario físico del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, el gerente Liquidador procedió a oficiar a todas y cada una de las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del país, con el propósito de que informaran sobre la existencia de folios en los que la institución en liquidación figure como titular de bienes o cualquier clase de derechos, como consta en el archivo consecutivo que para tal efecto reposa en la Gerencia de esta entidad;

Que adicionalmente, el Gerente Liquidador del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, con el mismo propósito mencionado anteriormente

celebró contrato interadministrativo número 047 con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi a fin de que este último realizara los avalúos de los inmuebles ubicados en distintas ciudades del país, de propiedad del Inurbe, en Liquidación, o del antiguo Instituto de Crédito Territorial;

Que a la fecha, la entidad no cuenta con el inventario de activos, como quiera que entre otras cosas, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos no han suministrado la información completa sobre bienes de la entidad, no se han terminado de avaluar los bienes sobre cuya titularidad existe algún grado de certeza y no se han avaluado los bienes muebles. Así como tampoco los mismos han sido aprobados por la Junta Liquidadora;

Que por lo anterior se concluye que en este momento no se cumplen los presupuestos que exigen los artículos [18](#), [19](#), [20](#), [27](#) y [28](#) del Decreto 254 de 2000, para que se pueda válidamente contar con presupuestos normativos para la expedición de una resolución sobre reclamaciones, que debe fundamentarse conforme las provisiones del numeral 5 del artículo 5o del Decreto 2418 de 1999 en la existencia de una masa de activos, que soporta la existencia de disponibilidad presupuestal, la decisión sobre las reclamaciones y el consecuente pago de las que con contenido patrimonial sean aceptadas;

Que en consideración a lo anterior, debe tenerse en cuenta las disposiciones legales vigentes relativas a las causales de nulidad de los actos administrativos, que señalan entre otras, no solamente su expedición infringiendo las normas en que debían fundarse sino también en forma irregular o mediante falsa o insuficiente motivación. (Artículo 84 C. C. A.);

Que al respecto de lo expresado, la doctrina ha venido reiterando, en cuanto al vicio de violación de la ley, que este, o la falta de concordancia con ella, puede presentarse entre otras, cuando se mande en un caso con supuestos de hecho distintos de los que el legislador estableció como necesarios para que se emitiera el acto, esto es, incurriendo en error de hecho acerca de la existencia o apreciación de las circunstancias que según la norma determinan la producción del acto;

Que teniendo en consideración, como ya se enunció, que el Decreto 2418 de 1999 estableció que la decisión sobre las reclamaciones deberá resolverse a través de acto administrativo motivado en el que se exige señalar, entre otros, los bienes que integran la masa de la liquidación y los que están excluidos de ella, y que como ya se expresó por circunstancias de diversos órdenes tal exigencia no se cumple a la fecha y adicionalmente que el término para decidir de fondo sobre las mismas está próximo a vencerse, se hace necesario adoptar medidas tendientes a procurar el cumplimiento de los presupuestos de hecho exigidos para la formalidad del acto administrativo, evitando de antemano la posibilidad de incurrir en causal de nulidad del mismo;

Que la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, previa consulta efectuada por la Gerencia Liquidadora del Inurbe, en Oficio DDJ 0800 del 30 de julio de 2003, suscrito por el doctor José Luis Rodríguez Linares, Director de esa dependencia "(...) considera que se debe proceder a suspender el término para resolver las reclamaciones hasta tanto se cuenten con los presupuestos de hecho y de derecho que sustenten el correspondiente acto administrativo, acorde con las previsiones y requisitos establecidos en el Decreto 254 de 2000 y 2418 de 1999";

Que la Resolución 367 del 30 de julio de 2003 fue publicada en el Diario Oficial 45.267 del sábado 2 de agosto de 2003. Por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo [48](#) del Código Contencioso Administrativo el término de suspensión de noventa (90) días, que deben entenderse

hábiles conforme lo dispuesto en el artículo [70](#) del Código Civil - Subrogado por el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal, comprendió el período entre el 4 de agosto y el 15 de diciembre de 2003;

Que el Gerente Liquidador del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, mediante la Resolución 894 del 15 de diciembre de 2003, ordenó prorrogar por diez (10) días hábiles el término de suspensión dentro del proceso de reclamaciones. La Resolución fue publicada en el Diario Oficial número 45.402 del 15 de diciembre de 2003 y fijada en la Sede Principal y en las Sedes Regionales conforme lo previsto en la Circular G número 59 del 15 de diciembre de 2003;

Que el Gerente Liquidador del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, mediante la Resolución 1001 del 26 de diciembre de 2003, ordenó prorrogar por treinta (30) días hábiles el término de suspensión dentro del proceso de reclamaciones. La Resolución fue publicada en el Diario Oficial número 45.415 del 29 de diciembre de 2003 y fijada en la Sede Principal y en las Sedes Regionales conforme lo previsto en la Circular G número 63 del 29 de diciembre de 2003.

Que el artículo 5o del Decreto 2418 de 1999 señalaba:

"Procedimiento liquidatorio. El procedimiento liquidatorio se desarrollará en las siguientes etapas: (...)

5. Decisión sobre las reclamaciones. Dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al vencimiento del término para presentar objeciones, el liquidador decidirá sobre las reclamaciones presentadas oportunamente y las objeciones que se hayan formulado, mediante resolución motivada en la que se señalará:

- a) Los bienes que integran la masa de la liquidación y los que están excluidos de ella;
- b) Las reclamaciones aceptadas y rechazadas en relación con sumas y bienes excluidos de la masa de la liquidación y el orden de restitución de conformidad con el numeral 2 del artículo [299](#) y el numeral 6 del artículo [300](#) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero;
- c) Los créditos aceptados y rechazados contra la masa de la liquidación, señalando la naturaleza de los mismos, su cuantía y la prelación para el pago y los privilegios o preferencias que la ley establece, de conformidad con los numerales 1 y 6 del artículo [300](#) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Que la Gerencia Liquidadora del Inurbe en Liquidación mediante Oficio G 08139 del 20 de agosto de 2003, dirigido a la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, expuso:

"(...) Se consulta entonces la posibilidad de enmarcar o asimilar el acto administrativo de solución de reclamaciones a una sentencia o conciliación por el contenido mismo de la decisión, en la que se resuelve de plano por el mismo Inurbe, de acuerdo con las facultades legales, un conflicto que de otra manera tendría que resolverse por una instancia judicial.

Definir o asimilar el acto administrativo de solución de reclamaciones a una sentencia o a una conciliación permitiría pagar los resultados del proceso con cargo al rubro de ¿sentencias y conciliaciones¿ - Código 3611 del presupuesto de la entidad - y no a otro que no existe

actualmente";

Que la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia en Concepto 11932 del 1o de septiembre de 2003 manifestó:

"1. Naturaleza y efectos jurídicos de los actos administrativos emitidos en el trámite de las reclamaciones Decreto 2418 de 1999.

El artículo 5o del Decreto 2418 de 1999 establece cuál es el procedimiento liquidatorio y señala varias etapas. Así describe que se debe emplazar a las personas que tengan reclamaciones en contra de la entidad intervenida. Luego y en virtud del principio del debido proceso, establece un término para que los interesados presenten tales reclamaciones.

Seguidamente, la entidad debe revisar y analizar cada reclamación junto con el correspondiente acervo probatorio arrimado, con el fin de tomar una decisión, la cual, debe plasmar en una resolución o acto administrativo, el cual, se emite conforme las normas generales previstas en el Código Contencioso Administrativo y adicionalmente, con las contenidas en el numeral 5 del artículo comentado, en todo caso, observando siempre el debido proceso.

Una vez se expida la decisión administrativa de aceptar o rechazar la solicitud del particular debe surtir el trámite de la notificación conforme lo establecido en el artículo [45](#) del Código Contencioso Administrativo.

Hasta aquí, se puede afirmar que el trámite previsto en la norma comentada se encuadra en un proceso administrativo, que finaliza con la expedición y notificación de un acto administrativo de carácter particular o una decisión administrativa frente a las reclamaciones que hagan los particulares, con el fin de obtener de la administración el reconocimiento y pago de sus créditos. La Corte Constitucional señala que debe entenderse por "proceso administrativo" en el siguiente aparte:

"La Constitución Política de 1991, a más de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas, con lo cual se produce una innovación que eleva a la categoría de Derecho Fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso. Debe entenderse por "proceso" administrativo un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones, ya que su inobservancia puede producir sanciones legales de distinto género. Se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre sí de manera directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con la disposición que de ellos realice la ley".

En este orden de ideas, las actuaciones judiciales son distintas de las administrativas, en tanto que las primeras surgen de la actividad judicial y las segundas de las administrativas; en ambas, se debe observar el debido proceso, tal como se explica en la jurisprudencia reseñada.

Una definición sencilla de acto administrativo es la que trae el tratadista Diego Younes Moreno: Es "la expresión de la voluntad de la administración encaminada a producir efectos de derecho". La finalidad perseguida o los efectos son la creación, modificación, y la extinción de situaciones jurídicas.

Dentro de los atributos de los actos administrativos se encuentra el de legalidad y ejecución oficiosa. El primero corresponde a la presunción que otorga el legislador de que los actos emitidos por la administración se presumen ajustados al ordenamiento jurídico, hasta que un juez determine lo contrario. El privilegio de ejecución oficiosa permite a la administración poner en práctica las decisiones por sí sola, la ejecutoriedad del acto permite a la administración disponer el cumplimiento de sus deberes.

2. Naturaleza y efectos de las sentencias y/o conciliaciones.

Dispone el Código de Procedimiento Civil que los actos expedidos por el juez en ejercicio de su función jurisdiccional, se denominan providencias, las cuales a su vez pueden ser auto o sentencias. Estas últimas se distinguen de los autos, por cuanto en ellas, el juez decide sobre las pretensiones de la demanda o las excepciones presentadas por las partes.

La sentencia es la decisión judicial que pone fin a las discrepancias entre las partes y tiene efecto de cosa juzgada. Este atributo implica que la decisión es inmutable, definitiva y coercible.

La conciliación, por su parte, se asimila a una sentencia, toda vez que a través de este mecanismo, las partes en conflicto acuden a un tercero para poner fin a las divergencias. El documento contentivo del acuerdo conciliatorio ante la autoridad competente y bajo el trámite legal previsto, tiene efecto de cosa juzgada.

En consecuencia, si el acto administrativo es la decisión unilateral de la administración que crea o modifica una situación jurídica particular o general con presunción de legalidad; y, la sentencia es el pronunciamiento judicial con efecto de cosa juzgada; se puede concluir, que los actos administrativos no tienen efectos de cosa juzgada, atributo legal aplicable única y exclusivamente a las sentencias y las conciliaciones celebradas conforme lo dispone la ley, tan solo tienen la presunción de legalidad, la cual puede ser desvirtuada en la instancia judicial. Se trata, ent onces, de actos jurídicos distintos en su naturaleza jurídica y efectos.

Por tal motivo, no es de recibo su apreciación, según la cual, definir o asimilar el acto administrativo de solución de reclamaciones a una sentencia o conciliación permitiría pagar los resultados del proceso con cargo al rubro de "sentencias y conciliaciones" -Código 3611 del presupuesto de la entidad- y no a otro que no existe en la actualidad. Es preciso recordar que el rubro aludido, sólo puede ser afectado contra los valores reconocidos en una sentencia judicial o una conciliación avalada por el juez competente, a través de la cual, se condena a la entidad o se reconoce, en la conciliación, una determinada suma a favor del particular.

Se entiende, que las reclamaciones de que trata el numeral 5 del artículo 5o del Decreto 2418 de 1999, hacen referencia a las solicitudes administrativas que hacen los particulares a la entidad en liquidación para que se reconozca y pague las sumas que consideran aún sin pagar. Estas reclamaciones deben ser resueltas por la administración a través de un acto administrativo, previo el procedimiento legal previsto y las normas del Estatuto General del Presupuesto, según las cuales, prohíben emitir actos administrativos sin disponibilidad presupuestal.

Ahora bien, si el acto administrativo no puede ser emitido por no tener disponibilidad presupuestal, la administración y los particulares reclamantes, podrán acudir conjuntamente al mecanismo de la conciliación para que a través de este puedan solucionar en forma definitiva (efectos de cosa juzgada) las diferencias surgidas por la reclamación prevista en el Decreto 2418 de 1999 y de esta manera, poder afectar el rubro de sentencias o conciliaciones";

Que la Gerencia Liquidadora del Inurbe en Liquidación, mediante Oficio G. 09941 del 15 de septiembre de 2003, dirigido a la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expuso:

"De manera atenta, le solicito concepto con el fin de establecer a qué rubro del gasto presupuestal se le deben imputar los gastos relacionados con la cancelación de las reclamaciones que en desarrollo de la liquidación del Instituto se ocasionen. (...)";

Que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Oficio del 17 de diciembre de 2003, manifestó:

"Como se observa, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, es un Establecimiento Público adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por lo tanto, se le aplica el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en virtud de los artículos 151 y 352 constitucionales, se sancionó la Ley 225 del 20 de diciembre de 1995, por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, y la Ley 179 de 1994, Orgánicas de Presupuesto, que autorizó al Gobierno Nacional para compilar las normas de estas leyes, sin cambiar su redacción ni contenido, lo cual originó el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

Así, el citado Estatuto dispone:

"Artículo 36. El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de Funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

Cada uno de estos gastos, se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a (¿) Establecimientos Públicos (...)

Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración pública y en las disposiciones legales vigentes (...).

Bajo esos límites, el citado Estatuto establece que los órganos que son una Sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer, a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones autorizadas por el órgano de elección popular, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley.

Sobre las disposiciones relacionadas con la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional ha manifestado:

"(...) La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la

certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (artículo 341 C. P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (artículo 373 C. P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (C. P. artículo 352).

El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado -limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto- se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...).

En el mismo sentido, en Sentencia C-283 de 1997, junio 5 de 1997, Magistrado Ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional expresó:

"(...) 5. Esta Corporación ha tenido oportunidad de definir el concepto de ordenación del gasto y los elementos que este comporta. De igual forma, ha determinado que la función de ordenación del gasto configura, junto con las atribuciones de contratación y de disposición de los recursos previamente aprobados, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal que caracteriza a determinados órganos estatales, a los cuales la Constitución o la ley les otorga esta prerrogativa.

Puede concluirse que la ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal.

La facultad autónoma de ordenación del gasto es fundamental para mantener la independencia de una determinada entidad. En efecto, si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no habrá, como quedó mencionado, autonomía presupuestal y, en últimas, se estará limitando su capacidad de acción (...) Por ello, para garantizar la autonomía de los órganos (...), se requiere, como lo ha indicado la Corte, que tengan autonomía presupuestal y, en consecuencia, que las decisiones sobre ordenación del gasto puedan ser adoptadas de manera independiente. Por supuesto, lo anterior no obsta para que en el proceso de asignación se deban respetar integralmente las normas sobre presupuesto que sean aplicables (...).

Al tenor de las jurisprudencias citadas es posible concluir, que la autonomía presupuestal se soporta en tres atribuciones bien definidas: ordenación del gasto, capacidad de contratar y disposición de los recursos previamente aprobados en la Ley Anual de Presupuesto.

Ordenar el gasto, es ejecutar el presupuesto y a través de la ley, se fija su alcance y ejercicio, la cual no puede desconocer la autonomía de que gozan algunos órganos estatales.

Esta línea de definiciones, conduce a establecer que ejecutar el presupuesto es un acto en el que el ordenador del gasto debe tener en cuenta la autorización de la Ley de Presupuesto y, a partir de ello, decidir la oportunidad de contratar y comprometer recursos.

De otra parte, el precitado Estatuto dispone:

"Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas. (Ley 38 de 1989, artículo 14, Ley [179](#) de 1994, artículo 55, inciso)".

Sobre este principio, la Doctrina señala que:

"Este principio que guarda estrecha relación con el de legalidad, consiste en que los gastos deben incorporarse en el presupuesto de la entidad competente.

La aplicación de este principio impide al ejecutor llevar a cabo obras bajo el pretexto de estar incorporadas en su presupuesto, cuando se puede establecer que no corresponden a la naturaleza y objeto de la entidad. No es suficiente entonces que exista una ley que cree el gasto, sino que se necesita que esté incorporado en el presupuesto de la entidad facultada para ejecutarlo".

La Corte Constitucional, ha expresado al respecto:

"También podría considerarse una formulación técnica el llamado ¿principio de la especialización¿ que exige la coherencia entre la apropiación y el uso que se le dé, y entre aquella y el objeto y funciones del organismo para el cual se hace (artículo [14](#) Ley 38 de 1989)".

"Por ello se considera que una obvia consecuencia de la legalidad del gasto es el llamado principio de ¿especialización¿, que se encuentra expresamente consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Carta, el cual señala que no se podrá ¿transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto¿. En efecto, en la nomenclatura de la Hacienda Pública, la palabra crédito no tiene el significado técnico del derecho privado ya que materia presupuestal se denomina crédito a la ¿autorización conferida al Gobierno por el Congreso para invertir determinada suma en un servicio dado¿. Por consiguiente, esta norma constitucional está prohibiendo que el Gobierno utilice una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual esta fue apropiada. Así, el artículo [18](#) del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto especifica los alcances del principio de especialización y establece que ¿las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas¿. Y no podría ser de otra forma pues poca eficacia tendría el principio de legalidad si, una vez aprobado el presupuesto, el Gobierno pudiera variar a su arbitrio los montos de las partidas o la destinación de las mismas".

Atendiendo al principio de especialización y a lo expuesto por la Corte Constitucional, en la imputación presupuestal de las obligaciones a cargo de los diferentes órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación debe haber una correspondencia entre el objeto del gasto y la apropiación.

De suerte que la cancelación de las reclamaciones que, según lo expuesto por usted a Carlos Eduardo Riaño, representante del Ministro de Hacienda y Crédito Público, ante la Junta Directiva de ese Instituto, se relacionan con asuntos laborales, contractuales, subsidios, etc., deberían ser atendidas, afectando el rubro que dio origen al compromiso, o que corresponda al pago de pasivos exigibles vigencias expiradas, siempre y cuando se cumplan con las condiciones exigidas para este tipo de situaciones.

Por otra parte, manifiesta usted que la Oficina de Defensa Judicial del Ministerio del Interior y de Justicia, indica que no se pueden enmarcar esas reclamaciones en una sentencia o conciliación; en este sentido, en lo que compete a esta Dirección, se observa que el pluricitado Estatuto prevé:

"Artículo 45. Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de estos (...)".

Una vez las instancias judiciales producen los fallos definitivos, se conoce el órgano (s) condenado (s), y en consecuencia la Sección Presupuestal pertinente deberá surtir los trámites tendientes a apropiar las partidas necesarias, con arreglo a lo dispuesto en las normas anteriormente expuestas y en concordancia con el referido principio de especialización.

Por lo tanto, las conciliaciones y los fallos judiciales se cancelan afectando el rubro de sentencias y conciliaciones, siguiendo el postulado contenido en el principio de especialización";

Que la Gerencia Liquidadora mediante la Resolución 126 del 12 de febrero de 2004 resolvió las reclamaciones presentadas dentro del proceso de liquidación de la entidad, ordenando en muchos casos, la acumulación al trámite de reclamaciones señalado en el artículo [22](#) de la Ley 819 de 2003 y la Resolución 895 del 15 de diciembre de 2003;

Que el artículo [22](#) de la Ley 819 del 9 de julio de 2003 señalaba:

"Las acciones que emanen de las leyes sociales tal como lo señala el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, prescribirán en tres (3) años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. Sin embargo, tratándose de entidades públicas en liquidación, las reclamaciones administrativas que se presenten ante estas sobre estos derechos solo podrán presentarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de publicación del último aviso de emplazamiento. Es obligación del liquidador incluir en el inventario de la liquidación, la totalidad de las obligaciones contingentes que surjan de las reclamaciones que se presenten dentro de este término y con posterioridad se abstendrá de dar trámite a las reclamaciones extemporáneas. Para iniciar acción judicial se requiere haber hecho en forma oportuna la reclamación administrativa correspondiente.

Para el efecto del emplazamiento de que trata este artículo, se publicarán dos (2) avisos en un diario de amplia circulación nacional y en otro del domicilio principal de la entidad liquidada, durante dos semanas consecutivas, con un intervalo no inferior a quince (15) días calendario.

En aquellas entidades en que a la fecha de entrar a regir la presente ley se encuentren en proceso de liquidación o aquellas que hubieren asumido las obligaciones de entidades ya liquidadas, deberá surtir el procedimiento señalado en este artículo. En este caso, el emplazamiento deberá surtir a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley";

Que la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia mediante Oficio 15846 del 30 de octubre de 2003, suscrito por el Dr. Jaime Alfonso López Díaz, manifestó:

"En consecuencia, estando el Inurbe en proceso de liquidación para el día 9 de julio del año en curso, debe darse aplicación de manera preferente a la norma especial, esto es, al artículo [22](#) de la Ley 819 de 2003, a fin de atender las reclamaciones administrativas sobre los derechos que emanen de las leyes sociales tal como lo señala el artículo 151 del Código de Procedimiento

Laboral. Para tal efecto, es obligación del liquidador proceder a surtir el emplazamiento a más tardar el 8 de enero de 2004, mediante la publicación de dos (2) avisos en un diario de amplia circulación nacional y otro del domicilio principal de la entidad liquidada durante dos semanas consecutivas, con un intervalo no inferior a quince (15) días calendario";

Que con el objeto de dar cumplimiento al mandato legal contenido en el artículo [22](#) de la Ley 819 de 2003 y al Concepto 15846 del 30 de octubre de 2003 expedido por la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, la Gerencia Liquidadora mediante la Resolución 895 de 2003, ordenó un emplazamiento a las personas naturales o jurídicas que se consideraran con derecho a formular reclamaciones administrativas sobre derechos sociales contra el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, para que presentaran las solicitudes correspondientes;

Que el término para presentar reclamaciones según lo dispuesto en dicha resolución y las normas que regulaban la materia, fue de seis (6) meses que se contaron a partir de la publicación del último aviso emplazatorio;

Que la publicación de los avisos a que se refieren las normas que regulaban la materia, se surtieron los días 20 de diciembre de 2003 y 3 de enero de 2004 en los diarios El Tiempo y El Nuevo Siglo;

Que en consecuencia de lo anterior, el término para la presentación de reclamaciones fue el comprendido entre el 5 de enero y el 6 de julio de 2004;

Que el artículo 25 del Decreto 2211 del 8 de julio de 2004 -norma que derogó el Decreto 2418 de 1999 y que resulta aplicable al presente procedimiento conforme lo previsto en el artículo 63 del Decreto 2211 de 2004-, estableció: "Traslado de las reclamaciones. Vencido el término para presentar reclamaciones, el expediente se mantendrá en la oficina principal de la entidad en liquidación en traslado común a todos los interesados por un término de cinco (5) días hábiles. Durante el término del traslado cualquiera de los interesados podrá objetar las reclamaciones presentadas, acompañando las pruebas que tuviere en su poder";

Que la anterior disposición, resulta aplicable al Inurbe en Liquidación en virtud de la remisión expresa de los artículos [26](#) del Decreto 554 de 2003 y 1o del Decreto 254 de 2000;

Que la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-460 del 11 de mayo de 2004 declaró la inexequibilidad del artículo [22](#) de la Ley 819 de 2003. No obstante lo anterior, como quiera que el proceso aperturado mediante la Resolución 895 de 2003 se efectuó en vigencia de la norma, el mismo debe llevarse a cabo bajo los procedimientos previstos en las disposiciones complementarias a su ejercicio, sin que resulten contradictorias con la determinación adoptada por la Corte Constitucional, como quiera que dicho procedimiento ofrece mayores garantías a las personas reclamantes;

Que la Gerencia Liquidadora del Inurbe en Liquidación, mediante la Resolución número 1583 del 5 de agosto de 2004 dio traslado por el término de cinco (5) días hábiles de las reclamaciones sobre derechos sociales presentadas dentro del proceso de liquidación de la entidad;

Que la precitada resolución fue fijada en las Regionales del Inurbe en Liquidación durante el período comprendido entre el 17 y el 23 de agosto de 2004;

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto 2211 de 2004, la entidad

cuenta con un período de treinta (30) días hábiles para resolver las reclamaciones presentadas dentro del proceso de liquidación de la entidad;

Que el término precitado vence el día 4 de octubre de 2004;

Que a la fecha no se cuentan con los presupuestos de hecho y de derecho que permitan resolver de fondo las reclamaciones presentadas dentro del proceso de liquidación del Inurbe en Liquidación, como quiera que no existe actualmente rubro dentro del presupuesto de la entidad que ampare el pago de las reclamaciones que se llegaren a aceptar,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1o. Suspender a partir de la fecha hasta por sesenta (60) días hábiles, el término para decidir sobre las reclamaciones formalmente presentadas contra el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, por las razones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo.



ARTÍCULO 2o. Ordenar la publicación de este acto administrativo, por una sola vez en un periódico de amplia circulación nacional, asimismo, ordenar su fijación en lugar visible en la Sede Principal y en las Sedes Regionales del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación.



ARTÍCULO 3o. Informar que contra la decisión contenida en el presente acto administrativo, no procede recurso alguno.



ARTÍCULO 4o. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 30 de septiembre de 2004.

El Gerente Liquidador,

JORGE ALBERTO SERNA JARAMILLO.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

