

## RESOLUCIÓN No. 06 DEL 14 DE OCTUBRE DE 2026

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución que reconoció, calificó y clasificó los pasivos de la Cooperativa Departamental Cafetera de Cundinamarca LTDA (COODECAFEC) en toma de posesión para liquidar.

El Agente Liquidador de COODECAFEC en toma de posesión para liquidar, en uso de sus facultades legales, en especial las que le confieren el artículo 120 de la Ley 79 de 1988; el artículo 294 y numeral 9 del artículo 295 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993); el Decreto 455 de 2004; el título 3 del libro 1, parte 9 del Decreto 2555 de 2010; la Resolución 2026140000695 del 28 de enero de 2026 y demás normas concordantes y complementarias, expide el presente acto administrativo con fundamento en las siguientes consideraciones

### CONSIDERACIONES:

#### 1. Antecedentes.

El Agente Liquidador de COODECAFEC en toma de posesión para liquidar, en uso de sus facultades legales antes mencionadas, emitió la Resolución No. 03 del 18 de agosto de 2026, mediante la cual se reconocieron, aceptaron, calificaron y graduaron las reclamaciones oportunamente presentadas.

El citado acto administrativo fue notificado de forma personal y por aviso, este último publicado en el diario *La República* el día 20 de agosto de 2026, mientras la Resolución fue previamente había sido remitida al correo electrónico informado por el recurrente, el día 18 de agosto de 2026. Por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1.3.2.5 del Decreto 2555 de 2010<sup>1</sup>, concordante con los artículos 69<sup>2</sup> y 73<sup>3</sup> de la Ley 1437 de 2011, la notificación se surtió al finalizar el día

<sup>1</sup> “Artículo 9.1.3.2.5. Notificación de la resolución. La resolución que determine las sumas y bienes excluidos de la masa y los créditos a cargo de la masa de la institución financiera intervenida se notificará en la forma prevista en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen. Adicionalmente, dentro de los primeros tres (3) días de expedición de la resolución se publicará un aviso en un diario de amplia circulación nacional, informando: la expedición de dicha resolución, el término para presentar el recurso de reposición y el lugar o lugares en los cuales podrá consultarse el texto completo de la resolución”.

<sup>2</sup> Artículo 69. Notificación por aviso. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino. Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso. En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal”.

<sup>3</sup> Artículo 73. Publicidad o notificación a terceros de quienes se desconozca su domicilio. “(...) los actos administrativos de carácter particular afecten en forma directa e inmediata a terceros que no intervinieron en la actuación y de quienes se desconozca su domicilio, ordenarán publicar la parte resolutoria en la página electrónica de la entidad y en un medio masivo

siguiente al del envío del acto al buzón electrónico del destinatario, es decir, el 19 de agosto.

En el punto 3.3. de la Resolución No. 03 del 18 de agosto de 2026, el Agente Liquidador decidió de fondo, sobre la reclamación presenta por el señor Alfonso Sánchez Alarcón, en los siguientes términos:

*“Se reconoce y acepta parcialmente la reclamación, graduándola graduando una parte de la cuantía solicitada como gasto de administración y la otra parte como crédito de quinto orden”.*

*“Si bien las cuentas de cobro No. 04 y 05 de 2025 corresponden a honorarios brindados y causados durante la etapa de **toma de posesión para administrar** de COODECAFEC (esto es, con anterioridad a la Resolución No. 2026140000695 del 28 de enero de 2026 que ordenó la liquidación forzosa administrativa), y las cuentas correspondientes a los meses de enero a abril de 2026 corresponden ya a la etapa de **liquidación**, ambos períodos deben ser diferenciados para su respectivo reconocimiento y graduación, teniendo en cuenta el argumento expuesto en el numeral anterior, sobre las obligaciones ex ante y los gastos ex post al inicio del proceso liquidatorio”.*

*“Ahora bien, respecto de la cuentas de cobro correspondiente a los meses de enero a abril de 2026, se debieron su continuidad en el cargo, necesaria e indispensablemente para garantizar la continuidad del control fiscal de la entidad, en cumplimiento de una función pública transitoria ordenada por la autoridad de supervisión, vigilancia y control, debido a la no aceptación el nombramiento del primer Contralor designado y las dificultades derivadas de la inscripción en el registro mercantil del segundo Contralor”.*

Dentro del término legal contemplado por el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>4</sup> (20 de agosto de 2026), el apoderado judicial, el doctor William Rojas en representación del señor Alfonso Sánchez Alarcón, interpuso el respectivo recurso de reposición en contra de la antes mencionada Resolución, solicitando su reposición y modificación parcial, con la finalidad de que el crédito que le asiste se clasificado como gasto de administración causado durante la toma de posesión para administrar y reciba el tratamiento preferente.

---

de comunicación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones Publicidad o notificación a terceros de quienes se desconozca su domicilio (...).”.

<sup>4</sup> Artículo 76. Oportunidad y presentación “Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez. Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar (...).”.

## 2. Análisis de los requisitos para tramitar el recurso.

Revisado el contenido de forma del citado recurso, se puede evidenciar que cumple con las formalidades legales consagradas en los artículos 76 y 77<sup>5</sup> de la Ley 1437 de 2011.

Adicionalmente, el recurrente no solicitó la práctica de pruebas, ni la Cooperativa Departamental Cafetera de Cundinamarca LTDA (COODECAFEC) en toma de posesión para liquidar considera necesario decretarlas de oficio, razón por la cual, de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 79 de la Ley 1437 de 2011<sup>6</sup>, el presente recurso se resolverá de plano.

## 3. Argumentos de la Recurrente.

El doctor William Rojas en representación del señor Alfonso Sánchez Alarcón, sostiene, en síntesis, lo siguiente:

El recurrente manifiesta su inconformidad exclusivamente frente a la clasificación y graduación de una parte de la acreencia reconocida a su favor, correspondiente a la suma de CINCUENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL PESOS (\$51.246.000), por concepto de honorarios de revisoría fiscal causados durante el período comprendido entre enero y diciembre de 2025, toda vez que considera que dicha obligación no corresponde a un crédito de quinta clase, sino a un gasto de administración causado durante la toma de posesión para administrar, razón por la cual solicita su reclasificación como gasto de administración de la liquidación y, consecuentemente, que la totalidad de la acreencia reconocida por valor de SETENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS SESENTA PESOS (\$72.256.860) reciba el tratamiento preferente previsto para esta clase de obligaciones

- (i) Afirma que la Resolución No. 03 incurre en una contradicción al reconocer como gastos de administración los honorarios de revisoría fiscal causados entre enero y abril de 2026, pero clasificar como crédito de quinta clase los honorarios correspondientes al año 2025, pese a que ambos obedecen a la misma

<sup>5</sup> Artículo 77. Requisitos. "Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos. Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos: 1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido. 2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad. 3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer. 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio. Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses. Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente. Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber".

<sup>6</sup> "Artículo 79. Trámite de los recursos y pruebas. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo. Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio. Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días. Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días. En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.

designación, remuneran la misma función y fueron causados durante una misma medida de intervención.

- (ii) Sostiene que el inciso final del parágrafo 2 del artículo 9.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 permite realizar los gastos administrativos previstos en el artículo 9.1.3.5.2 durante la toma de posesión para administrar, por lo que considera que la categoría de gastos de administración no está limitada a la etapa liquidatoria.
- (iii) Afirma que los honorarios de revisoría fiscal cumplen el criterio funcional para ser considerados gastos de administración, dado que fueron causados con ocasión de una función de control institucional designada por la Superintendencia de la Economía Solidaria y necesaria para el seguimiento, vigilancia y funcionamiento de la entidad intervenida.
- (iv) Sostiene que la continuidad en el ejercicio de la revisoría fiscal después de presentar su renuncia (ante la ausencia de un reemplazo) demuestra que la función era necesaria e indispensable para garantizar la continuidad del control de COODECAFEC, por lo que los honorarios causados durante 2025 también deberían recibir el tratamiento preferente.
- (v) Invoca la Sentencia T-176 de 1999 y la STC10199-2021 para sostener que las obligaciones causadas después de la toma de posesión y relacionadas con el funcionamiento, recuperación o sostenibilidad de la entidad intervenida deben recibir tratamiento preferente, y que una posterior liquidación no puede degradarlas retroactivamente.
- (vi) Invoca la Resolución 2022100000085926 de la Superintendencia Nacional de Salud como criterio sectorial que, según su interpretación, reconoce como gastos de administración los honorarios de los órganos de intervención y control durante las diferentes etapas de la medida.
- (vii) Sostiene que la aplicación analógica del artículo 71 de la Ley 1116 de 2006 sería improcedente por tratarse de un régimen especial, pero que, aun si se utilizara como criterio auxiliar, conduciría a reconocer como gastos de administración las obligaciones causadas durante la etapa anterior a la liquidación. A ello agrega que la clasificación adoptada por la Resolución No. 03 vulneraría los principios de igualdad, coherencia y debida motivación al otorgar tratamientos diferentes a obligaciones que considera jurídicamente homogéneas.

Por medio del referido recurso, el recurrente solicitó a COODECAFEC que le conceda las siguientes peticiones:

*“Solicito reponer y modificar parcialmente la Resolución No. 03 del 18 de agosto de 2026, manteniendo la cuantía total reconocida de COP \$72.256.860 y reclasificando como gastos de administración los COP \$51.246.000 correspondientes a los honorarios causados entre enero y diciembre de 2025. En consecuencia, la totalidad de la acreencia debe recibir el tratamiento preferente de los gastos administrativos y quedar excluida del quinto orden del pasivo concursal”.*

#### **4. Consideraciones jurídicas frente al recurso de reposición.**

Es necesario señalar, que la finalidad esencial del recurso de reposición, no es otra distinta, que la que el funcionario que tomó una decisión administrativa, tenga la oportunidad para que enmiende, aclare, modifique, revoque o corrija los posibles errores que se hayan podido presentar en el acto administrativo por ella expedido

en ejercicio de sus funciones. Que para que se pueda proponer el recurso de reposición, el mismo acto administrativo que tomó la decisión deberá expresar los recursos que proceden contra dicho acto administrativo.

Que el recurso de reposición deberá resolverse de plano, a no ser que al interponerlo se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

En atención a los motivos de inconformidad del recurrente, el equipo de liquidación de la Cooperativa decidirá si repone o no repone la decisión adoptada mediante la Resolución No. 03 del 18 de agosto de 2026, teniendo en cuenta las siguientes siete consideraciones de índole jurídica, sobre los argumentos del recurrente:

#### **4.1. Respetto de la pretendida imposibilidad de que la misma función reciba dos tratamientos distintos.**

Precisamente por tratarse de la misma función ejercida en dos momentos distintos de la intervención, el régimen especial exige dos tratamientos distintos, no por un criterio arbitrario del Agente Liquidador, sino porque así lo dispone expresamente el artículo 9.1.3.5.2 del Decreto 2555 de 2010, que reserva la categoría de “*gastos de administración de la liquidación*” a “***los créditos que se causen durante el curso de la liquidación***”. Es necesario tener claridad que el concepto general de gastos de administración debe examinarse atendiendo a la etapa procesal, finalidad y régimen jurídico dentro del cual se causa la obligación. Durante la “*toma de posesión para administrar*”, los gastos responden a las actuaciones requeridas para el funcionamiento, administración y eventual recuperación de la entidad intervenida (parágrafo 2° del artículo 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010). En contraste, durante la *liquidación*, los gastos se encuentran vinculados al desarrollo propio del proceso concursal, esto es, a la conservación, administración y realización de activos, determinación y atención del pasivo, y culminación del proceso (artículo 9.1.3.5.2 *ibídem*).

Esta diferenciación encuentra respaldo directo en el régimen especial previsto en el artículo 9.1.3.5.2 del Decreto 2555 de 2010, esta categoría exige de entrada la existencia de una obligación surgida en el marco del proceso liquidatorio, y aunque ambas categorías puedan recibir la denominación común de “gastos de administración”, ello no significa que sean jurídicamente equivalentes. El momento de causación no constituye, en abstracto, un criterio aislado ni suficiente para resolver la naturaleza de una obligación; sin embargo, sí constituye un elemento jurídicamente determinante cuando el régimen normativo establece un cambio de etapa y atribuye consecuencias distintas a cada una de ellas, como ocurre en este caso.

En consecuencia, la fecha de apertura de la liquidación (el 28 de enero de 2026, mediante la Resolución No. 2026140000695) no es "*el único criterio*" que el Agente Liquidador haya escogido por conveniencia, como lo sugiere el recurrente, sino el presupuesto que la propia norma especial fija como condición de la categoría que se pretende aplicar. Por esa razón, y no por una supuesta inconsistencia, la Resolución No. 03 reconoció y graduó como gasto de administración de la liquidación la suma correspondiente a los honorarios causados entre enero y abril de 2026 (período posterior a dicha Resolución, durante el cual la continuidad del recurrente en el cargo fue, en efecto, necesaria e indispensable para garantizar el control fiscal de la entidad ya en liquidación), mientras que los honorarios causados entre enero y diciembre de 2025, por corresponder a obligaciones causadas durante la toma de posesión para administrar, se graduaron conforme al régimen que le es propio a esa etapa.

Lejos de evidenciar una contradicción, el tratamiento diferenciado que recibieron ambos períodos dentro de un mismo acto administrativo confirma la aplicación consistente de un único criterio legal: toda obligación causada durante el curso de la liquidación es gasto de administración de esta, ninguna obligación causada antes de su apertura puede serlo, con independencia de la necesidad, utilidad o continuidad de la función que la originó. Que la necesidad de la función no haya desaparecido el 28 de enero de 2026 (como lo destaca el recurrente a propósito de su continuidad tras la renuncia del 8 de agosto de 2025) no determina, por sí sola, el régimen jurídico aplicable a los honorarios causados antes de esa fecha, pues, como se indicó al examinar el artículo 9.1.3.5.2 del Decreto 2555 de 2010, la necesidad del gasto y el régimen jurídico de su pago son cuestiones relacionadas, pero no idénticas.

#### **4.2. Naturaleza diferenciada de las tomas de posesión.**

El régimen de intervención previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y desarrollado por el Decreto 2555 de 2010, distingue tres momentos: la toma de posesión inicial, dirigida a conocer, asegurar y diagnosticar la situación de la entidad y determinar el curso de la actuación (art. 291, numeral 1, del EOSF). La segunda, la toma de posesión para administrar, orientada a la recuperación, continuidad y eventual normalización de la entidad (art. 291, numeral 3, del EOSF, artículos 9.1.1.1.1 y 9.1.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010). Mientras la última, la toma de posesión para liquidar, destinada a disolver y liquidar la entidad mediante un proceso concursal (artículo 293, numeral 1, del EOSF, además del Título 3 del Libro 1 de la Parte 9 del Decreto 2555 de 2010).

Por lo anterior, esta distinción no es meramente terminológica, cada momento responde y contempla alcances, efectos, objetivos, finalidades y consecuencias distintas, según la situación de la entidad intervenida y la determinación que adopte la autoridad encargada de su supervisión,

vigilancia y control; por lo tanto, que las tres medidas se encuentren comprendidas dentro del género “toma de posesión”, no puede concluirse que las reglas previstas específicamente para una de estas se puedan trasladar automáticamente o indistintamente a la demás.

En el caso concreto, COODECAFEC estuvo sometida a toma de posesión para administrar entre el 1 de marzo de 2022 (Resolución No. 2022331001155 y las demás que prorrogaron la medida) y el 28 de enero de 2026, fecha en la cual, mediante la Resolución No. 2026140000695, se ordenó su toma de posesión para liquidar. Las obligaciones que el recurrente pretende reclasificar fueron causadas, en su totalidad, durante el primero de estos momentos. En consecuencia, que en distintas disposiciones del decreto se emplee la expresión “gastos de administración” no permite concluir, por sí solo, que todos los gastos causados durante cualquier modalidad de toma de posesión tengan idéntica naturaleza jurídica, régimen de pago y prelación: es necesario determinar, en cada caso, la norma que gobierna la etapa correspondiente y la finalidad específica que la obligación cumple dentro de ella.

#### **4.3. Reglas de interpretación aplicables y los límites de extensión del régimen especial de intervención y liquidación.**

El artículo 230 de la Constitución Política dispone que: *“los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley”*, y que la jurisprudencia constituye un *“criterio auxiliar de la actividad judicial”*. En consecuencia, ningún pronunciamiento judicial o administrativo puede tener la aptitud de modificar, ampliar o suplir el texto expreso de una norma especial como el Decreto 2555 de 2010.

El artículo 27 del Código Civil dispone que: *“Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”*. El párrafo 2° del artículo 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 autoriza al representante legal de la entidad objeto de toma de posesión a *“realizar”* determinados gastos administrativos durante esa etapa; no dispone que tales gastos adquieran o conserven el tratamiento de pago preferente que el artículo 9.1.3.5.2 reserva, de manera expresa y taxativa, para los gastos de administración de la liquidación. Por lo que el tenor literal de la norma es claro y no admite la lectura extensiva propuesta por el recurrente.

Mientras el artículo 28 del Código Civil ordena dar a las *“Palabras de la ley su sentido natural y obvio (...)”*, salvo que el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, caso en el cual se les dará su significado legal. *“Realizar”* un gasto durante la administración (autorización de gestión) y *“gasto de administración de la liquidación”* categoría de prelación concursal definida en el artículo 9.1.3.5.2 son conceptos jurídicos distintos, cada uno con su propio significado y momento dentro del Decreto

2555 de 2010. Entonces, las palabras utilizadas por el legislador en el mencionado Decreto, tienen el significado legal que este mismo les asigna.

Por su parte, el artículo 30 del Código Civil dispone que: *“El contexto de la ley sirve para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía”*. El parágrafo 2° del artículo 9.1.1.1.1 se ubica en el Título 1 del Libro 1 de la Parte 9 del Decreto 2555 de 2010 (disposiciones generales sobre toma de posesión), mientras que el artículo 9.1.3.5.2 se ubica en el Título 3 del mismo libro (liquidación forzosa administrativa). Aislar el parágrafo general para extraer de él una regla de prelación que el título especial reserva a los créditos causados durante el curso de la liquidación rompe la correspondencia y armonía que exige el artículo 30 del Código Civil. Por lo que la interpretación empleada por el recurrente altera el régimen especial de la liquidación forzosa administrativa.

Se debe tener en cuenta que el artículo 31 del Código Civil dispone que: *“Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido y según las reglas de interpretación precedentes”*. En el presente caso, el recurrente toma la remisión contenida en el parágrafo 2° del artículo 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 hacia los gastos administrativos y pretende derivar de ella una consecuencia adicional que le resulta favorable: que las obligaciones causadas durante la toma de posesión para administrar conserven, aun después de iniciada la liquidación, el mismo tratamiento preferente de los *gastos de administración de la liquidación* propios de esta última etapa. Una cosa es reconocer la facultad de realizar determinados gastos durante la administración, y otra, distinta es atribuir a todos ellos, por vía interpretativa y en función de lo que resulta conveniente al interesado, el régimen jurídico completo que corresponde a los gastos de administración de una etapa procesal diferente. La primera conclusión se desprende del texto normativo; la segunda agrega a la disposición un efecto jurídico que esta no establece, precisamente en la dirección que más favorece la pretensión de quien la invoca, lo que el artículo 31 del Código Civil expresamente proscribire, lo favorable de una interpretación no autoriza ampliar su alcance.

El proceso de liquidación forzosa administrativa es, por disposición del artículo 293, numeral 1, del EOSF: *“concursal y universal”*, y tiene por finalidad esencial preservar la igualdad entre los acreedores, sin perjuicio de los privilegios legalmente establecidos. El orden de prelación que de allí se deriva del artículo 120 de la Ley 79 de 1988 para las cooperativas, no es una regla dispositiva sujeta a la interpretación que convenga a cada acreedor, sino una norma de aplicación obligatoria que protege el interés colectivo de la masa en su conjunto. Su cumplimiento no es facultativo ni para la entidad en liquidación ni para los acreedores, entonces, el régimen concursal aplicado es especial, imperativo y de orden público.

#### 4.4. Sobre la indebida integración de etapas procesales de distinto procedimiento.

El recurrente sostiene, con variaciones, que la toma de posesión constituye una medida administrativa unitaria y que, por ello, la liquidación posterior debe recibir las relaciones jurídicas surgidas durante la administración con la naturaleza que tenían al momento de su causación.

Sin embargo, de la existencia de una unidad institucional del régimen de intervención no se sigue que desaparezcan las diferencias jurídicas entre las etapas que lo integran. Precisamente porque la finalidad del procedimiento puede cambiar, el ordenamiento establece reglas diferentes para cada escenario: la toma de posesión para administrar tiene como finalidad la recuperación o continuidad de la entidad; la toma de posesión para liquidar supone la determinación de poner término a su actividad y adelantar la liquidación. El cambio de finalidad produce consecuencias jurídicas y determina el tránsito a una etapa procesal distinta, sometida a reglas específicas, de manera que no resulta jurídicamente procedente sostener que la apertura de la liquidación sea irrelevante frente al régimen aplicable a las obligaciones que se hagan valer dentro del proceso.

El concepto de "*gasto de administración*" tampoco puede entenderse de manera abstracta y aislada de la etapa procesal en la que se causa; la denominación común no implica identidad de régimen. Que una obligación haya sido necesaria para el funcionamiento de la entidad durante la administración no resuelve, por sí solo, cuál es el régimen jurídico que gobierna su pago una vez iniciada la liquidación, ni permite desconocer las reglas de reconocimiento, graduación y prelación propias de esta etapa. En términos concretos: que una obligación pueda considerarse necesaria para la administración de la entidad no significa automáticamente que deba ser reconocida y pagada como "*gasto de administración de la liquidación*".

#### 4.5. El artículo 9.1.3.5.2. del Decreto 2555 de 2010 y el criterio funcional invocado.

Aun cuando se admita que el artículo 9.1.3.5.2 contempla un criterio funcional para identificar determinados gastos de administración e incluso que su inciso final permita calificar como tales otros gastos que por su naturaleza constituyan gastos de funcionamiento no enumerados expresamente, **ello no permite concluir que cualquier obligación necesaria o vinculada con la intervención deba conservar indefinidamente la misma prelación**, con independencia de la etapa procesal en que se encuentre la entidad. La necesidad del gasto y el régimen jurídico de su pago son cuestiones relacionadas, pero no idénticas. En consecuencia, que los honorarios hayan sido necesarios para el desarrollo

de la administración no determina, por sí solo, su tratamiento dentro de la posterior liquidación.

El carácter no taxativo que el recurrente atribuye a la enumeración del artículo 9.1.3.5.2 (que en efecto admite, mediante su inciso final, la calificación de gastos adicionales a los expresamente relacionados) no puede leerse de manera aislada del encabezado de la misma disposición, que condiciona esa calificación, taxativa o no, a que se trate de "*créditos que se causen durante el curso de la liquidación*". La flexibilidad del criterio funcional opera, por tanto, dentro del límite temporal que la norma fija de entrada, no al margen de él, permite ampliar qué tipo de obligaciones pueden calificar como gasto de administración dentro de la liquidación, no cuándo deben haberse causado para poder calificar como tal. Sostener lo contrario equivaldría a que el carácter no taxativo de un listado derogara, por esa sola circunstancia, el presupuesto temporal expreso que condiciona la existencia de la categoría, lo que resulta contrario a la interpretación sistemática que exige el artículo 30 del Código Civil ya expuesta en esta resolución.

Los dictámenes, conceptos, informes y demás soportes que el recurrente aporta como prueba de que su gestión se integró materialmente al seguimiento de la Superintendencia de la Economía Solidaria durante la administración no se desconocen, y en efecto acreditan la naturaleza de control y la relevancia institucional de la función desarrollada. Sin embargo, esa prueba es idónea para demostrar el tipo de labor ejercida, esto es, que se trataba de una función de control y no de una asesoría ordinaria, mas no para suplir el presupuesto temporal que la norma exige para calificarla como gasto de administración de la liquidación. La relevancia institucional de una función no modifica el momento en que la obligación correspondiente se causó, y es este último, y no aquella, el criterio que el artículo 9.1.3.5.2 del Decreto 2555 de 2010 erige como determinante.

#### **4.6. Examen diferenciado de las providencias judiciales y el acto administrativo invocado.**

La recurrente invoca, como fundamento adicional, la Sentencia STC10199-2021 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, la Sentencia T-176 de 1999 de la Corte Constitucional, la Resolución No. 20221000000085926 del 14 de diciembre de 2022 de la Superintendencia Nacional de Salud y la doctrina de la Superintendencia Financiera. Estas tres fuentes merecen un examen diferenciado, pues no se encuentran en la misma situación.

- **Sentencia T-176 de 1999: pertinente en sus hechos, pero de alcance distinto al pretendido.** Esta providencia sí corresponde a los hechos que se le atribuyen: resolvió un caso relativo a la Caja Popular Cooperativa en toma de posesión para administrar, y estableció que la prohibición de iniciar procesos ejecutivos contra la

entidad intervenida se aplica únicamente a las acreencias anteriores a la toma de posesión, de manera que las obligaciones posteriores sí pueden perseguirse ejecutivamente, en resguardo de la capacidad de la entidad de seguir operando durante la etapa de recuperación. Esa es, sin embargo, la totalidad de lo que la sentencia resuelve. La providencia no establece (ni puede entenderse que establezca) que dichas obligaciones deban reconocerse como gastos de administración con prelación preferente dentro de una liquidación forzosa administrativa posteriormente iniciada, institución con requisitos y efectos propios, definidos en el artículo 9.1.3.5.2 del Decreto 2555 de 2010. La sentencia judicial puede constituir un antecedente relevante para ilustrar que las obligaciones posteriores a la toma de posesión no quedan congeladas ni inmunes, pero no puede convertirse en una regla general de integración del régimen especial de liquidación que sustituya las distinciones que el propio ordenamiento establece.

- **Sentencia STC10199-2021: ausencia de identidad fáctica.** Debe precisarse que la sentencia, antes que sustentar la interpretación propuesta por el recurrente, evidencia la necesidad de diferenciar entre la toma de posesión con fines de administración y la toma de posesión con fines de liquidación. En la **página 11**, la Corte Suprema distingue expresamente las normas aplicables a la toma de posesión con fines de **administración** de aquellas propias de la **liquidación**, y en la **página 12** señala que se desconoció “*la finalidad última de los dos tipos de medidas de intervención (administración - liquidación)*”. En el mismo apartado, la providencia precisa que determinadas obligaciones “*eventualmente pueden subsumirse*” en el concepto de gastos de administración, pero advierte que la determinación concreta de ello corresponde, en principio, al juez natural del asunto.

Por tanto, la sentencia no establece la regla que pretende derivar el recurrente, según la cual toda obligación causada durante una toma de posesión para administrar conserva automáticamente la condición de gasto de administración si posteriormente la entidad es sometida a liquidación. **La providencia resuelve una controversia relativa a la efectividad de obligaciones posteriores a una toma de posesión para administrar**, y precisamente para ello diferencia dicho régimen del correspondiente a una entidad que se encuentra en liquidación.

Por tanto, la providencia no establece que los efectos jurídicos de las obligaciones surgidas durante la administración deban trasladarse automáticamente a una posterior liquidación. Por el contrario, la distinción efectuada por la Corte confirma que el tratamiento de una obligación debe determinarse conforme al régimen jurídico y a la finalidad de la etapa de intervención en la que se encuentra la entidad. En consecuencia, la coincidencia en la expresión “gastos de administración” no permite equiparar los efectos jurídicos de ambas etapas ni trasladar, por vía interpretativa, una prelación propia de la

administración al régimen especial de la liquidación. (Anexo a la presente Resolución se comparte la Sentencia invocada).

- **Resolución de la Superintendencia Nacional de Salud: sin identificación verificable ni unidad material con el régimen aplicable.** Dado que el marco normativo vigente y públicamente disponible sobre honorarios de agentes interventores, liquidadores y contralores en el sector salud corresponde a la Resolución No. 002599 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud y sus modificaciones de 2023 y 2024. En todo caso, el contenido que se le atribuye, dicha resolución carecería de unidad material con la controversia debatida: su objeto, destinatarios y supuesto regulatorio (honorarios de interventores, liquidadores y contralores del sistema de salud, sujeto a la Ley 1122 de 2007, la Ley 1751 de 2015 y sus decretos reglamentarios) no son idénticos a los que concurren en el proceso de liquidación forzosa administrativa de COODECAFEC, sin que exista entre ambos regímenes sectoriales una norma de reenvío que permita trasladar sus reglas. La coincidencia entre dos regímenes no determina identidad normativa entre ellos, que una autoridad sectorial distinta haya considerado determinados honorarios como gastos de administración no significa que haya establecido una regla general según la cual toda obligación profesional causada durante cualquier modalidad de intervención deba conservar indefinidamente esa naturaleza y prelación al producirse la liquidación.

#### **4.7. La alegada contradicción interna y vulneración de principios.**

Tampoco se configura la alegada contradicción con los principios de igualdad, coherencia y debida motivación. La diferencia de clasificación entre los honorarios causados durante el año 2025 y aquellos causados con posterioridad al 28 de enero de 2026, no obedece a una valoración distinta de la función desempeñada por el recurrente, ni desconoce que la revisoría fiscal constituyera una actividad necesaria para la entidad intervenida. **La diferencia responde al régimen jurídico aplicable al momento en que se causaron las respectivas obligaciones.**

En efecto, la circunstancia de que una misma función haya continuado desarrollándose antes y después de la apertura de la liquidación no determina que las obligaciones causadas en ambos períodos deban recibir necesariamente idéntico tratamiento dentro del proceso liquidatorio. La necesidad o funcionalidad de la actividad constituye un elemento relevante para establecer su vinculación con la medida de intervención, pero no sustituye las reglas que determinan la clasificación y prelación de las acreencias dentro de la liquidación. Por ello, no debe entenderse que los gastos de administración solo puedan existir durante la etapa de liquidación: como ya se expuso al examinar el parágrafo 2° del artículo 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010, también durante la administración pueden causarse obligaciones con esa denominación genérica. **Lo que no ocurre es que esa categoría conserve automáticamente, en la posterior liquidación, la prelación propia de los gastos de administración de esta última, pues**

**cada una está sujeta al régimen jurídico que gobierna la etapa y el momento en que la respectiva obligación se causó y debe ser reconocida.**

El artículo 13 de la Constitución Política no exige dar un tratamiento idéntico a toda situación de hecho, sino dar un tratamiento igual a quienes se encuentran en una situación jurídica igual y un tratamiento diferenciado a quienes se encuentran en una situación distinta, siempre que la diferenciación obedezca a un criterio objetivo y razonable. En este caso, el criterio diferenciador, el régimen jurídico vigente al momento de causación de cada obligación, según la entidad se encontrara en toma de posesión para administrar o en toma de posesión para liquidar, es precisamente el que la ley especial establece como presupuesto de la categoría de “*gasto de administración de la liquidación*” (artículo 9.1.3.5.2 del Decreto 2555 de 2010). Aplicar ese criterio de manera uniforme a los dos períodos en que el recurrente ejerció su función no vulnera el principio de igualdad, lo realiza. Sería, por el contrario, la aplicación de un tratamiento idéntico a dos períodos sometidos a regímenes distintos la que resultaría arbitraria y carente de fundamento objetivo.

Tampoco se desconoció el deber de motivación. Contrario a lo afirmado por el recurrente, la Resolución No. 03 no guardó silencio sobre la necesidad de la función desarrollada durante la administración, expresamente reconoció que las cuentas de cobro correspondientes a 2025 “*corresponden a honorarios brindados y causados durante la etapa de toma de posesión para administrar*” y que, por ese motivo (no por desconocer su necesidad), debían diferenciarse de las causadas durante la liquidación “*teniendo en cuenta (...) las obligaciones ex ante y los gastos ex post al inicio del proceso liquidatorio*”. La motivación existe, lo que el recurrente cuestiona no es su ausencia, sino su desacuerdo con el criterio jurídico que en ella se aplicó, lo cual no constituye un vicio de motivación sino una controversia sobre el fondo del asunto, ya resuelta en las consideraciones precedentes de esta resolución.

Por consiguiente, no existe contradicción en reconocer la necesidad de la revisoría fiscal durante las distintas etapas de la intervención y, al mismo tiempo, aplicar a las obligaciones causadas en cada etapa el régimen jurídico que corresponde a su respectivo momento de causación.

## **5. Consideración respecto a la pretensión de la recurrente.**

De acuerdo con las consideraciones precedentes, no resulta jurídicamente procedente acceder a las pretensiones formuladas por el recurrente, en cuanto solicita que los honorarios correspondientes al período comprendido entre enero y diciembre de 2025, por valor de CINCUENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL PESOS (\$51.246.000), sean reclasificados como gastos de administración de la liquidación y que, en consecuencia, la totalidad de la acreencia reconocida por valor de SETENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS SESENTA PESOS (\$72.256.860) reciba el tratamiento preferente previsto para esta clase de obligaciones.

En efecto, el recurrente parte de una premisa que no resulta jurídicamente admisible, que el hecho de que una obligación haya sido causada durante la toma de posesión para administrar y se encuentre funcionalmente relacionada con la intervención determina, por sí solo, que dicha obligación deba conservar el carácter de gasto de administración y la prelación correspondiente dentro de la posterior liquidación.

Como se explicó a lo largo de la presente decisión, la existencia de gastos necesarios para el desarrollo de la toma de posesión para administrar no se desconoce. Lo que no resulta procedente es trasladar automáticamente a la etapa liquidatoria el régimen de prelación pretendido respecto de obligaciones causadas en una etapa anterior, sin que exista una disposición que establezca expresamente dicha consecuencia.

La circunstancia de que los servicios de revisoría fiscal hayan sido necesarios para el funcionamiento, vigilancia y desarrollo de la intervención no determina, por sí sola, la clasificación de las obligaciones derivadas de dichos servicios dentro del proceso de liquidación. El criterio funcional permite establecer la relación de una obligación con la medida de intervención, pero no sustituye las reglas especiales que determinan su clasificación, graduación y prelación dentro del proceso liquidatorio.

En este sentido, la diferencia de tratamiento entre los honorarios causados durante el año 2025 y aquellos reconocidos como gastos de administración de la etapa liquidatoria no constituye una contradicción ni implica desconocer la necesidad de la función desarrollada por el recurrente. La diferencia obedece al momento en que se causaron las respectivas obligaciones y al régimen jurídico aplicable a cada etapa de la medida de intervención. La posterior apertura de la liquidación no modifica retroactivamente la causa de las obligaciones causadas durante la administración, pero tampoco permite atribuirles, por ese solo hecho, una prelación que el régimen aplicable a la liquidación no les reconoce.

Por las razones antes expuestas, la pretensión conjunta formulada por el apoderado del recurrente, Alfonso Sánchez, **no están llamadas a prosperar**, por lo tanto, se mantiene la graduación efectuada como crédito de quinto orden efectuada en la Resolución No. 03 del 18 de agosto de 2026, como una obligación devenida y causada de la etapa de administración y contemplada el parágrafo 2° del artículo 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 como **“los gastos administrativos”**.

En mérito de lo expuesto, el Agente Liquidador de COODECAFEC en toma de posesión para liquidar

#### **RESUELVE:**

**Artículo Primero.** Negar la pretensión de reclasificar como gastos de administración de la liquidación la suma de CINCUENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL PESOS (\$51.246.000), correspondiente a las cuentas de cobro Nos. 04 y 05,

causadas durante el período comprendido entre enero y diciembre de 2025, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**Artículo Segundo.** Negar la pretensión de reconocer la totalidad de la acreencia, por valor de SETENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS SESENTA PESOS (\$72.256.860), como gasto de administración de la liquidación y, en consecuencia, de otorgarle el tratamiento preferente previsto para esta clase de obligaciones.

**Artículo Tercero.** Confirmar en todas sus partes la Resolución No. 03 de 18 de agosto de 2026, en lo que respecta a la clasificación y graduación de la acreencia reconocida a favor de la recurrente, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente acto administrativo.

**Artículo Cuarto.** Notificar personalmente el contenido del presente acto administrativo al señor Alfonso Sánchez Alarcón y su apoderado William Rojas, en los términos señalados por los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011.

**Parágrafo.** En el acto de notificación se deberá advertir al recurrente que contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

**Artículo Quinto.** La presente resolución rige a partir de su ejecutoria.

Se expide en Bogotá D.C., a los catorce (14) días del mes de octubre de dos mil veintiséis (2026).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**GUILLERMO GAVIRIA ZAPATA**  
**AGENTE LIQUIDADOR**

*Elaborado por Julián Santos Hernández*  
*Coordinador Jurídico – Coodecafec*

