

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

**TRASLADO RECURSO**

Manizales, Caldas, seis (6) de abril de dos mil veintidós (2022)

La suscrita Secretaria del Despacho HACE CONSTAR que en atención y cumplimiento a lo ordenado por la Señora Juez en auto del 04/04/2022, proferido dentro del proceso de la referencia, en la fecha y hora se CORRE EL SIGUIENTE TRASLADO MEDIANTE FIJACIÓN EN LISTA, que se mantendrá digitalmente a disposición de las partes en la Secretaría por un (1) día, concretamente en la sección de TRASLADO ESPECIALES Y ORDINARIOS del Micrositio Web del Juzgado:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/469>

FECHA TRASLADO FIJACIÓN EN LISTA	7 DE ABRIL DE 2022 A LAS 7:30 A.M.
MEDIO DE CONTROL	EJECUTIVO
RADICADO No.	170013339007-2018-00633-00
ENLACE EXPEDIENTE DIGITAL	<a href="https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/jadmin07mzl_notificacionesrj_gov_co/EIHhSDw1OhpPvdM3UNISD48BKT01gweECCLWkBTDEd88wA?e=FffCaO">https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/jadmin07mzl_notificacionesrj_gov_co/EIHhSDw1OhpPvdM3UNISD48BKT01gweECCLWkBTDEd88wA?e=FffCaO</a>
DEMANDANTE	ALIRIO DE JESÚS SUAZA RAMIREZ Y OTRA
DEMANDADO	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN – FIDUAGRARIA P.A.R.I.S.
TRASLADO	DEL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN PRESENTADO POR APODERADO JUDICIAL DE LA NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA AUTO DEL 15/04/2021 “AUTO RESUELVE NULIDAD”, SE CORRE TRASLADO A LAS PARTES
DESCARGAR TRASLADO	A CONTINUACIÓN DEL PRESENTE TRASLADO, SE ADJUNTA EL RESPECTIVO ESCRITO CONTENTIVO DEL RECURSO ↻
PROCEDIMIENTO	Artículos 110, 318 y 319 del C.G.P. por remisión normativa del artículo 242 C.P.A.C.A. y artículo 244 ibídem
TÉRMINO	TRES (3) DÍAS
INCIO TÉRMINO	08/04/2022
VENCIMIENTO TÉRMINO	19/04/2022

  
MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA  
Secretaria

BUZÓN DE MEMORIALES: ESTIMADOS ABOGADOS, PARTES, MINISTERIO PÚBLICO Y USUARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, TODA COMUNICACIÓN DIRIGIDA AL DESPACHO (MEMORIALES), DEBE PRESENTARSE ESTRICTAMENTE DE MANERA DIGITAL Y EN FORMATO PDF, A TRAVÉS DEL CORREO ELECTRÓNICO [admin07ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin07ma@cendoj.ramajudicial.gov.co) DENTRO DE LOS HORARIOS ESTABLECIDOS DE ATENCIÓN AL USUARIO (LUNES A VIERNES DE 7:30 A.M. A 12:00 M. Y DE 1:30 P.M. A 5:00 P.M.), TODA COMUNICACIÓN / MEMORIAL PRESENTADO POR FUERA DE ESTE HORARIO SE TENDRÁ POR RADICADO EN LA HORA Y/O FECHA HÁBIL SIGUIENTE, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 109 DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES

Manizales, cuatro (04) de abril de dos mil veintidós (2022)

**A.S:** 260  
**Radicación:** 17-001-33-39-007-2019-00633-00  
**Medio de Control:** EJECUTIVO  
**Ejecutante:** ALIRIO DE JESÚS SUAZA RAMIREZ Y OTRO  
**Ejecutado:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN – FIDUAGRARIA P.A.R.I.S.

Con memorial allegado el 19 de abril de 2021, el abogado de la parte ejecutante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, contra el auto proferido por este Despacho el 15 de abril de 2021, por medio del cual se rechazó de plano el incidente de nulidad propuesto por la entidad demandada.

Previo a decidir sobre el recurso de reposición y en subsidio el de apelación propuestos, se **ordena que por la Secretaría del Despacho** se proceda a correr traslado del recurso de reposición, en los términos del artículo 319 del Código General del Proceso.

**CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jackeline García Gómez', written in a cursive style.

**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

## Juzgado 07 Administrativo - Caldas - Manizales

---

**De:** Juan Martin Arango Medina <jmarango.minsaludeje@gmail.com>  
**Enviado el:** lunes, 19 de abril de 2021 3:16 p. m.  
**Para:** Juzgado 07 Administrativo - Caldas - Manizales  
**Asunto:** RECURSO REPOSICIÓN Y APELACIÓN AUTO RECHAZA INCIDENTE NULIDAD EJECUTIVO DTE. ALIRIO DE JESUS SUAZA RAMIREZ RAD. 17001333900720180063300  
**Datos adjuntos:** RECURSO REPOSICIÓN Y APELACIÓN AUTO RECHAZA INCIDENTE NULIDAD EJECUTIVO DTE. ALIRIO DE JESUS SUAZA RAMIREZ RAD. 17001333900720180063300.pdf

Cordial saludo,

Me permito remitir RECURSO REPOSICIÓN Y APELACIÓN CONTRA AUTO RECHAZA INCIDENTE NULIDAD dentro del proceso EJECUTIVO DTE. ALIRIO DE JESUS SUAZA RAMIREZ RAD. 17001333900720180063300. Gracias.

--



**JUAN MARTÍN ARANGO MEDINA**

Apoderado Nación - Ministerio de Salud y Protección Social

Correo: [jmarango.minsaludeje@gmail.com](mailto:jmarango.minsaludeje@gmail.com)

Cel. 3113859500



Remitente notificado con

[Mailtrack](#) ...



Señores

**JUZGADO 07 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**

Manizales (Caldas)

<b>PROCESO</b>	EJECUTIVO ADMINISTRATIVO
<b>EJECUTANTE</b>	ALIRIO DE JESUS SUAZA RAMIREZ
<b>EJECUTADO</b>	LA NACIÓN MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS
<b>RADICACIÓN</b>	17001333900720180063300
<b>ASUNTO</b>	RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN CONTRA AUTO INTERLOCUTORIO NO. 245-2021 DEL 15 DE ABRIL DE 2021, NOTIFICADO EN ESTADOS DEL 16 DE ABRIL DE 2021

**JUAN MARTÍN ARANGO MEDINA**, mayor de edad, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 1.053.801.712 de Manizales (Caldas), abogado titulado y en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 232.594 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de Apoderado en calidad de Apoderado Judicial de **LA NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, según poder especial, amplio y suficiente conferido por la Dra. **ANDREA ELIZABETH HURTADO NEIRA**, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 46.682.025, obrando en calidad de Directora Técnica de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, me permito presentar **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN CONTRA AUTO INTERLOCUTORIO NO. 245-2021 DEL 15 DE ABRIL DE 2021, NOTIFICADO EN ESTADOS DEL 16 DE ABRIL DE 2021**, en los siguientes términos:

**1) DEL AUTO RECURRIDO**

Mediante Auto Interlocutorio No. 245-2021 del 15 de abril de 2021, notificado en estados del 16 de abril de 2021, el Despacho resolvió:

**“PRIMERO: RECHAZAR DE PLANO el incidente de nulidad propuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social, conforme a lo expuesto en antelación.**

**SEGUNDO: DECLARAR la inexistencia de la falta de competencia funcional alegada por el apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social.**

**TERCERO: Por la Secretaría del Despacho emítase OFICIO con destino agente liquidador del ISS a través del cual se le comunique la presente decisión, en los términos expuestos en la parte considerativa de este proveído”.**

**2) PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN FRENTE AL AUTO QUE NIEGA UNA NULIDAD EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

De entrada, es preciso advertir, que como el presente incidente de nulidad fue propuesto el 08 de julio de 2020, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, le sigue siendo aplicable al presente trámite de incidente las normas vigentes al momento de su presentación, es decir, las normas de la Ley 1437 de 2011.

El artículo 242 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

**“ARTÍCULO 242. REPOSICIÓN.** Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.

*En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil”.*

Por su parte, el artículo 243 ibidem establece:

**“ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

6. El que decreta las nulidades procesales.

(...)”

Se precisa, que el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 es enunciativo, aunque en apariencia tenga una enumeración taxativa. El término “decrete” contenido en el numeral 6 del artículo 243 ibidem debe entenderse como sinónimo de “decidir”, además el artículo 306 ibidem remite expresamente al C.P.C o C.G.P. para llenar los vacíos en la sistemática contencioso administrativa; y el artículo 351 numeral 8 del C.P.C. o artículo 321 numeral 6 del CG.P. contempla como apelable el auto que niega una nulidad.

Así lo ha dispuesto el CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejera ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil seis (2006) Radicación número: 41001-23-31-000-2001-01255-01(15849) Actor: INDIRA ESCOBAR GUZMAN Y OTRO Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, RECURSO DE QUEJA:

*“La Sala ha sostenido que el recurso de apelación procede contra el auto que niega la nulidad como el que la concede, pues dentro de las providencias citadas por el artículo 181 del C.C.A. como apelables, se encuentra la que “decrete” nulidades, expresión que debe entenderse como sinónimo de “decidir”, ya que el juez al resolver sobre una nulidad bien puede admitirla o negarla, pues si se entendiera que únicamente procede contra las providencias que conceden nulidades, se estaría vulnerando los principios de debido proceso, derecho de defensa y de igualdad de las partes consagrados en el artículo 4 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al proceso administrativo por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo. En consecuencia, la Sala encuentra que la decisión de rechazar por improcedente el recurso de apelación contra el auto de 18 de julio de 2005 no se encuentra ajustada a derecho y por lo tanto, se concederá el recurso de apelación elevado por la parte demandante”.*

### 3) MOTIVOS DE INCONFORMIDAD

El *a-quo* para resolver el incidente de nulidad por falta de jurisdicción y competencia, propuesto por mi representada, consideró acoger la interpretación asumida, entre otros pronunciamientos, por el Auto del 24 de octubre de 2019, Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Tercera -Subsección B -Consejero Ponente: Martín Bermúdez Muñoz, radicación número: 17001-23-33-000-2017-00689- 01(62484), Actor: Trujis S.A.S. Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social y Otro -Proceso ejecutivo, y por el Auto del 3 de agosto de 2020 Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo -Sección Tercera -Subsección B Consejero ponente: Martín Bermúdez Muñoz Radicación número: 17001-23-33- 000-2018-00502-01(63564)A, Actor: Luis Eduardo Gómez bastos y otros -Demandado: Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, Referencia: Ejecutivo, y por tanto no accedió a declarar configurada la falta de jurisdicción o competencia respecto de la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, estimando que el Despacho sí está facultado para conocer de la acción ejecutiva impetrada con miras a obtener el pago de las condenas impuestas, considerando que *“el Decreto 541 de 2016, modificado por el Decreto 1051 de la misma anualidad, establece una regla especial en relación con el pago de las obligaciones derivadas de sentencias en contra del ISS, por tanto los aquí demandantes tiene derecho a ejecutar el pago de su sentencia ante este juzgado por tratarse de una obligación extracontractual a cargo del ISS”.*

Tal decisión, si bien no pacífica, va en contravía igualmente de las más recientes providencias que las altas cortes han proferido en la materia, inclusive posteriores a la acogida por el *a-quo*, como la adoptada por el CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ dentro del proceso de ACCIÓN DE TUTELA Radicación: 11001-03-15-000-2020-02361-01, Demandante: PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, Demandados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA Y JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE NEIVA que en Sentencia de Tutela del 15 de octubre de 2020, resolvió amparar el derecho fundamental al debido proceso del PAR ISS y en consecuencia, ordenó al Juzgado Segundo Administrativo de Neiva que declare terminado el proceso ejecutivo promovido por Lucía Hermosa Pinilla y otros (expediente 41001-33-31-002-2004-00330-00), con la advertencia de que deberá acumularse al proceso de liquidación del ISS. Al efecto, el Honorable Consejo de Estado consideró:

#### **“6. De la respuesta al problema jurídico de fondo**

*6.1. En criterio de la Sala, el Tribunal Administrativo del Huila y el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva incurrieron en defecto sustantivo, pues, de conformidad con las normas aplicables al proceso de liquidación del ISS, esto es, los decretos 254 de 2000 y 2013 de 2012, no era posible tramitar y decidir el proceso ejecutivo promovido por Lucía Hermosa Pinilla y otros.*

*6.1.1. Como se vio, de conformidad con los decretos 254 de 2000 y 2013 de 2012, los jueces de la República no podían abrir procesos ejecutivos contra el ISS, por virtud del fuero de atracción previsto en el proceso de liquidación del ISS. Esas normas claramente indican que todos los procesos ejecutivos promovidos contra el ISS debían terminarse y las respectivas acreencias debían acumularse en el proceso de liquidación.*

6.1.2. La ejecución reclamada por Lucía Hermosa Pinilla y otros tiene origen en una sentencia dictada mientras se encontraba abierto el proceso de liquidación del ISS. En efecto, la sentencia condenatoria fue dictada el 12 de octubre de 2012 y la liquidación del ISS fue ordenada mediante el Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012. Por ende, es claro que el cobro debía someterse a las reglas previstas en el proceso de liquidación y no en un proceso ejecutivo independiente.

6.1.3. Si bien pudo ocurrir que las autoridades judiciales demandadas, al momento en que se interpuso la demanda, no conocieran la existencia del proceso de liquidación del ISS, lo cierto es que, posteriormente, fueron advertidas de esa situación y debieron cumplir con lo dispuesto en los decretos 254 de 2000 y 2013 de 2012, esto es, debieron terminar el proceso ejecutivo y enviar las diligencias al proceso de liquidación. Sólo de esta manera se garantiza la finalidad misma del proceso de liquidación: que, en igualdad de condiciones, los acreedores obtengan los pagos que legítimamente reclamen.

6.1.3.1. Al respecto, en sentencia C-382 de 2005, la Corte Constitucional sostuvo que «el objetivo mismo del fuero de atracción de los procesos liquidatorios, que se controvierte en esta oportunidad, es el de garantizar que la totalidad de los acreedores de las entidades públicas que se han visto afectadas a procesos de liquidación puedan, efectivamente, acceder a la protección de las autoridades encargadas de llevar a cabo tal proceso liquidatorio, en condiciones de igualdad, sin que existan circunstancias adicionales –tales como la existencia de procesos ejecutivos paralelos contra bienes de propiedad de la entidad en liquidación- que obstruyan o restrinjan la efectividad de sus derechos crediticios».

6.1.4. Además, la Sala ve en las actuaciones de Lucía Hermosa Pinilla y otros un abuso del derecho, toda vez que promovieron el proceso ejecutivo a sabiendas de que el crédito reclamado ya había sido reconocido en el proceso de liquidación del ISS. En efecto, cuando fue interpuesta la demanda ejecutiva (21 de mayo de 2015), el crédito judicial reclamado por Lucía Hermosa Pinilla y otros ya se encontraba reconocido en el proceso de liquidación del ISS, por virtud de la Resolución REDI 009358 del 17 de marzo de 2015.

6.1.4.1. En sentencia SU-631 de 2017, la Corte Constitucional señaló que el abuso del derecho «supone que su titular haga de una facultad o garantía subjetiva un uso contrapuesto a sus fines, a su alcance y a la extensión característica que le permite el sistema. Se presenta cuando en el ejercicio de un derecho subjetivo se desbordan los límites que el ordenamiento le impone a este, con independencia de que con ello ocurra un daño a terceros». Justamente, en este caso, se reitera, es evidente que Lucía Hermosa Pinilla y otros promovieron el proceso ejecutivo a sabiendas de la existencia del proceso de liquidación y del reconocimiento del crédito reclamado.

6.1.4.2. Ni siquiera existe un riesgo de falta de pago del crédito reclamado por Lucía Hermosa Pinilla y otros, pues, como se vio, de conformidad con el Decreto 1051 del 2016, «será competencia del Ministerio de Salud y Protección Social asumir el pago de las sentencias judiciales derivadas de las obligaciones contractuales y extracontractuales a cargo del Instituto de Seguros Sociales Liquidado. El trámite de pago podrá hacerlo el Ministerio de Salud y Protección Social directamente o través del Patrimonio Autónomo de Remanentes constituido por el liquidador del extinto Instituto de Seguros Sociales, u otro que se determine para tal efecto».

6.1.4.3. De hecho, a juicio de la Sala, lo expuesto también evidencia que la decisión de tramitar y decidir el proceso ejecutivo de Lucía Hermosa Pinilla y otros vulnera el derecho a la igualdad de los acreedores que hacen parte del proceso ejecutivo. Como se vio, la finalidad de los procesos de liquidación es garantizar la igualdad entre los acreedores y, por ende, un proceso ejecutivo independiente deriva en un trato preferencial injustificado.

6.2. Queda resuelto el problema jurídico: el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva y el Tribunal Administrativo del Huila incurrieron en defecto sustantivo, por desconocimiento de los decretos 254 de 2000 y 2013 de 2012. En consecuencia, la Sala revocará la providencia impugnada y, en su lugar, amparará el derecho fundamental al debido proceso del PAR ISS.

6.2.1. Ahora, la Sala estima que la orden de amparo no puede estar encaminada a dejar sin efectos la sentencia del proceso ejecutivo o anular todo lo actuado. En este caso, corresponde seguir lo dispuesto por el propio Decreto 2013 de 2012, que ordenó la supresión del ISS, y que en el artículo 7 estableció las funciones del liquidador del ISS, así:

**ARTÍCULO 7°. Funciones del Liquidador.** El liquidador actuará como representante legal del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y adelantará el proceso de liquidación de la entidad, dentro del marco de este decreto y las disposiciones del artículo 6° del Decreto-ley 254 de 2000, modificado por el artículo 6° de la Ley 1105 de 2006 y demás normas aplicables. En particular, ejercerá las siguientes funciones:

(...)

5. Dar aviso a los Jueces de la República del inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiendo que deben acumularse al proceso de liquidación y que no se podrá continuar ninguna otra clase de procesos contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador. Quedan exceptuados del presente numeral los procesos ejecutivos referentes a obligaciones pensionales del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, los cuales continuarán siendo atendidos por Colpensiones.

6.2.2. Siendo así, la Sala ordenará al Juzgado Segundo Administrativo de Neiva que declare terminado el proceso ejecutivo promovido por Lucía Hermosa Pinilla y otros, con la advertencia de que deberá acumularse al proceso de liquidación, en cumplimiento de lo ordenado en el Decreto 2013 de 2012”.

De igual forma, hay una línea jurisprudencial en las altas cortes y otros Tribunales del país, que, conforme a los precedentes jurisprudenciales señalados **en casos de similares pretensiones al que nos ocupa, se decidió NEGAR o ABSTENERSE de librar mandamiento de pago contra la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD y PROTECCIÓN SOCIAL, respecto a acreencias a cargo del PAR ISS**, que la judicatura puede dilucidar e interpretar de manera diferente a la decisión adoptada, como las siguientes, ya enunciadas y aportadas en el escrito de nulidad:

1) Sentencia de primera instancia proferida el 11 de marzo de 2019 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en la acción de tutela con radicado No.54676, a través de la cual se ordena declarar la nulidad de lo actuado en el proceso ejecutivo incoado por Luisa María Duran Palomino en contra del P.A.R. I.S.S.

2) Sentencia de segunda instancia dictada el 11 de junio de 2019 por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en la acción de tutela con radicado No.54676, la cual confirma la decisión adoptada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

3) Sentencia de primera instancia proferida el 27 de junio de 2018 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en la acción de tutela con radicado No.51540, en la que se ordena declarar la nulidad de lo actuado en el proceso ejecutivo incoado por Maria Neila Amaya Hernández en contra del P.A.R. CAPRECOM.

4) Sentencia de primera instancia proferida el 2 de marzo de 2020 por el Tribunal Administrativo del Huila en la acción de tutela con radicado 4100233300020200003100, mediante la cual se ordena declarar la nulidad de lo actuado en el proceso ejecutivo incoado por Roberto Pinilla Ortiz y otros, en contra del P.A.R. I.S.S.

6) Auto proferido el 16 de mayo de 2019 por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, mediante el cual declaró la nulidad de lo actuado en el proceso ejecutivo incoado por Jorge Luis Espinosa en contra del P.A.R. I.S.S.

7) Auto proferido el 20 de agosto de 2019 por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Barranquilla, mediante el cual declaró la nulidad de lo actuado en el proceso ejecutivo incoado por Dubys Ruiz Rangel en contra del P.A.R. I.S.S.

8) Auto Interlocutorio No. 278 del 12 de noviembre de 2019 M.P. EDUARDO ANTONIO LUBO BARRIOS, Dte. Jesús María Tobón Rad. 2018-00030 que CONFIRMÓ el Auto Interlocutorio No. 689 del 14 de agosto de 2018 proferido por el Juzgado 8 Administrativo de Cali que NEGÓ librar mandamiento de pago contra la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD y PROTECCIÓN SOCIAL.

9) Auto Interlocutorio No. 007 del 18 de enero de 2019 M.P. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME, Dte. Médicos San José Limitada Rad. 2001-01530 que repuso y se ABSTUVO de librar mandamiento de pago contra la NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD y PROTECCIÓN SOCIAL. **Decisión confirmada por el CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN “A” CONSEJERO PONENTE: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA, Auto del 14 de junio de 2019.**

### 3) DEL CASO CONCRETO

El caso que se somete a consideración se contrae a establecer si una obligación impuesta por un fallo judicial, la cual fue aceptada, calificada y graduada como un crédito en el trámite de liquidación de una entidad pública, puede ser ejecutada judicialmente.

Para dilucidar lo anterior se expondrán los principios que rigen los procesos administrativos de liquidación de entidades públicas y las consecuencias que de ellos se derivan en torno a la ejecución judicial de las obligaciones de estas últimas.

El Instituto de Seguro Sociales fue suprimido y liquidado por orden del Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 15 del artículo 189 constitucional y a través del decreto 2013 de 2012. El marco normativo aplicable a el trámite de la liquidación es el conformado por el decreto 254 de 2000, modificado por la ley 1105 de 2006, el decreto ley 663 de 1993, modificado por la ley 510 de 1999 y el decreto 2555 de 2010, todo ello de conformidad con el artículo 1 del decreto por medio del cual se ordenó la supresión y liquidación del ISS.

Conforme a la citada normatividad, un procedimiento administrativo de liquidación implica la extinción de una entidad pública y tiene por objeto la enajenación de sus bienes, previo inventario de los mismos<sup>1</sup>, y el pago en forma ordenada de las obligaciones a su cargo<sup>2</sup>; además, se caracteriza por el principio de universalidad concursal<sup>3</sup>, según el cual, dicho procedimiento comprende a todos los deudores y acreedores de la entidad pública, así como a todos los bienes y obligaciones de la misma<sup>4</sup>.

En virtud de dicho principio, resulta obligatoria la concurrencia de los acreedores al proceso de liquidación en el plazo que se disponga para ello<sup>5</sup>, con el fin de determinar todas las obligaciones a pagar y con el propósito de que la masa de liquidación sirva de garantía general de las mismas; de igual forma, resulta forzosa tanto la terminación de los procesos de ejecución que estén cursando contra la entidad pública en liquidación<sup>6</sup>, como la improcedencia de ejecuciones futuras en su contra, ello con el fin de que los titulares de las obligaciones que ya están en juicio y las que allí se pretendan llevar concurren al proceso liquidatorio (fuero de atracción concursal<sup>7</sup>), las integren a la universalidad de créditos respaldados por el patrimonio de la entidad y obtengan su pago a prorrata, conforme a la prelación prevista en la ley<sup>8</sup> (“par conditio creditorum”<sup>9</sup>).

Lo anterior, por cuanto:

*“el proceso ejecutivo singular con medidas cautelares como los procesos liquidatorios tienen el mismo propósito: lograr el pago de las acreencias del deudor. Si bien en el primero este propósito es individual de (sic) ejecutante, (sic) y puede lograrlo sobre bienes determinados del deudor, el mismo objetivo puede ser conseguido dentro de un proceso liquidatorio universal. En este último, la prenda general constituida por el activo patrimonial del deudor responde ante todos los acreedores en igualdad de condiciones, salvo las prelaciónes legales, de manera tal que la garantía de pago subsiste.*

<sup>1</sup> Artículo 18 del decreto 254 del 2000, modificado por el artículo 12 de la ley 1105 de 2006.

<sup>2</sup> Sentencia C – 735 de 2007.

<sup>3</sup> Según Roberto García Martínez: “El principio de universalidad se extiende en dos direcciones básicas: la primera es una manifestación desde el punto de vista subjetivo, integrándose con el principio de colectividad, es decir, con la participación de todos los acreedores del concursado, sin exclusiones ni excepciones, en base al (sic) concepto de distribución de las pérdidas y ganancias en igual medida. La segunda, desde una óptica objetiva, hace que la universalidad permita formar la masa activa, con la integración del patrimonio del deudor, universalidad que no sólo abarca el presente, sino también el pasado y el futuro de ese patrimonio” (“Derecho Concursal”, Buenos Aires, editorial Abeledo – Perrot, 1997, páginas 38 y 39).

<sup>4</sup> Sentencia C – 291 de 2002: “(...) la disolución de cualquier persona jurídica da lugar a su subsiguiente liquidación, proceso que tiene un carácter universal que se deriva de la circunstancia de que el patrimonio mismo es una universalidad jurídica, en la cual el activo responde por el pasivo. Esta característica exige que sean llamados todos los acreedores, incluso aquellos respecto de los cuales la deuda no es aún exigible, y que se conforme la masa de bienes a liquidar, activo con el cual se atenderá el pasivo patrimonial. Ahora bien, el proceso liquidatorio regulado por el Decreto 254 de 2000 se reviste de las mismas características de universalidad que están presentes a la hora de la liquidación de cualquier persona jurídica, y cumple con los mismos principios que dominan los procesos concursales. Estos principios, acorde con el espíritu del constituyente, persiguen dar a todos los acreedores el mismo tratamiento, salvo las preferencias que se señalan en la ley”.

<sup>5</sup> Artículo 23 del decreto 254 del 2000, modificado por el artículo 12 de la ley 1105 de 2006.

<sup>6</sup> Literal d del artículo 2 del decreto 254 del 2000.

<sup>7</sup> Sentencia C- 382 de 2005: “Por una parte, el fenómeno de terminación de los procesos ejecutivos en curso contra las entidades en liquidación, y su acumulación al proceso del (sic) liquidación en virtud del ‘fuero de atracción’ de este último, no se presenta como consecuencia de la decisión del liquidador de comunicar la apertura del proceso de liquidación, sino como consecuencia de un mandato legal. El hecho de que entre las funciones del liquidador se encuentre la de oficiar a las autoridades judiciales y de registro competentes, informándoles sobre la apertura de la liquidación para que den cumplimiento a la ley, no transforma al liquidador en un obstaculizador del ejercicio de las funciones judiciales, sino en el simple ejecutor de un mandato legal”.

<sup>8</sup> Artículo 32 del decreto 254 del 2000.

<sup>9</sup> Para la doctrina “Par Conditio Creditorum se basa en el axioma jurídico siguiente: mismas causas mismas consecuencias, iguales supuestos normativos, mismos efectos jurídicos. Resulta así, que la igualdad de trato entre los acreedores se determina por la situación jurídica en que se encuentra cada acreedor, esto es, por la actualización de la hipótesis normativa en que se coloque cada acreedor y se cumple trato igual a los iguales y desigual a los desiguales” (PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y MUNIVE PÁEZ, Manuel Alejandro: “Obra Jurídica Enciclopédica - Derecho Concursal”, editorial Porrúa, México, 2012, página 68).

*No es pues cierto, como lo afirma el demandante, que por el hecho de la apertura del proceso liquidatorio, del llamamiento a todos los demandantes en procesos ejecutivos en curso y de la cancelación de los embargos decretados, se eliminen las garantías de pago, pues como queda dicho estas se conservan sobre la masa de la liquidación. (sic) Más aun (sic) si se trata de obligaciones laborales, que es el caso que motiva la preocupación del actor, pues como es sabido su pago con cargo a esta masa tiene prelación según las normas legales vigentes que regulan la materia, a las que expresamente remite el artículo 32 del Decreto sub examine<sup>10</sup>.*

Así, no es de recibo el argumento, según el cual un proceso ejecutivo no riñe con el trámite de un proceso de liquidación; todo lo contrario, pues la convergencia universal de acreedores es la única forma igualitaria en que una entidad pública en liquidación puede garantizar el pago de las obligaciones de las cuales aquéllos son titulares, con sujeción a los órdenes que la ley establece para el efecto.

Aceptar una postura contraria a esto último implicaría que todos los acreedores pueden ejercer la acción ejecutiva para exigir el pago de sus obligaciones, sin importar la naturaleza de su crédito, lo cual desnaturalizaría el proceso de liquidación y tornaría inútil su institución por parte del legislador<sup>11</sup>. En el caso de la referencia, la obligación que se pretende ejecutar es la condena impuesta por la jurisdicción contencioso administrativa al Instituto de Seguros Sociales.

Dicho crédito fue reconocido, graduado y admitido con cargo a la masa de liquidación por parte del liquidador, según **OFICIO FECHADO EL 11 DE FEBRERO DE 2014 PROFERIDO POR LA DIRECCIÓN JURÍDICA NACIONAL DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN, EL OFICIO FECHADO EL 07 DE MARZO DE 2017 Y EL OFICIO FECHADO EL 11 DE MAYO DE 2018** lo que quiere decir que la demandante se vinculó al trámite de liquidación, sometió su crédito a las reglas de graduación que dispone la ley y, en este sentido, quedó obligado al orden de prelación dispuesto por el liquidador y a la disponibilidad de recursos para el pago; por tanto, la aceptación y graduación de un crédito si afecta la exigibilidad del mismo, dado que esta última se encuentra supeditada a las parámetros fijados en el proceso liquidatorio universal y al respeto del principio de igualdad de acreedores que lo gobierna (“par conditio creditorum”), de ahí que dicha obligación no sea susceptible de ejecución judicial, como se puso de presente atrás.

Distinta consecuencia jurídica se desprendería si, para el momento en que nació la obligación (en este caso una condena judicial), la entidad pública a cargo ya no existe debido a que su liquidación ya finalizó, pues es claro que, en tal evento, el crédito no hubiera podido ser graduado, su titular no se hubiera podido constituir como parte de la universalidad de acreedores en el respectivo proceso liquidatorio y, por tanto, el pago del mismo podría exigirse mediante la acción ejecutiva y le correspondería, entonces, a la entidad pública que se subrogó en los derechos y las obligaciones de aquella liquidada.

No obstante, tal hipótesis no se concreta en este caso, pues basta para constatarlo con observar que la sentencia de segunda instancia, fue dictada previo al proceso de liquidación que finalizó el 31 de marzo del año 2015 (artículo 1° del decreto 2714 de 2014) y que el crédito derivado del fallo expedido fue reconocido, aceptado y graduado. Así las cosas, el crédito derivado de la condena impuesta al Instituto de Seguros Sociales, no es susceptible de ejecución judicial, debido a que se encuentra sometido a los órdenes de pago y a los recursos dispuestos para tal efecto en el proceso de liquidación de aquella entidad pública (ISS).

Conforme a lo anterior, es claro que en el presente proceso, el auto a través del cual libró orden de pago en contra del Ministerio de Salud y Protección Social y a favor de los ejecutantes, **se encuentra viciado de nulidad**, así como los autos que se profirieron con posterioridad, como quiera que el **JUZGADO 07 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES** no era el competente para pronunciarse sobre dicha acreencia, pues se debe respetar la garantía del derecho a la igualdad de los demás acreedores del extinto ISS.

<sup>10</sup> Sentencia C – 382 de 2005, por medio de la cual se analizó la constitucionalidad de algunas normas del decreto 254 de 2000, relativo a los procedimientos de liquidación de entidades públicas del orden nacional.

<sup>11</sup> Sentencia C – 291 de 2002: “El legislador no consideró que el haber iniciado el proceso ejecutivo y el haber logrado el decreto de embargo de un bien específico perteneciente a la persona jurídica disuelta, (sic) fuera razón suficiente para conceder un privilegio en el pago al acreedor respectivo, ni para excluir de la masa de la liquidación el bien previamente embargado. Razones que justamente tocan con la necesidad de no establecer privilegios injustificados, y de hacer efectivo el principio ‘par conditio creditorum’ que busca hacer efectiva la igualdad entre acreedores en los procesos liquidatorios, lo llevaron a la conclusión contraria: que el sólo hecho del embargo ya decretado no podía constituirse en fundamento constitucional suficiente para otorgar el privilegio mencionado. De lo contrario, la circunstancia de haber logrado primero la medida cautelar sería argumento para hacer prevalecer un crédito sin ninguna consideración distinta, como las relativas a la situación de debilidad del acreedor, a la presencia de intereses públicos en la satisfacción de los créditos, o simplemente a la existencia de garantías especiales constitutivas de derechos adquiridos, que son razones, estas sí de rango constitucional, para conceder privilegios, que son tenidas en cuenta por el ordenamiento”.

Por lo anteriormente expuesto, solicito respetuosamente al Señor Juez (en sede de reposición) y al Honorable Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas (Reparto) – en sede de apelación – estimar los argumentos legales y jurisprudenciales que se han plasmado y los precedentes traídos a colación que impiden la iniciación de procesos ejecutivos contra las entidades públicas del orden nacional que han sido liquidadas, como es el caso del ISS y por tanto, **REVOCAR EL AUTO INTERLOCUTORIO NO. 245-2021 DEL 15 DE ABRIL DE 2021, NOTIFICADO EN ESTADOS DEL 16 DE ABRIL DE 2021** proferido por el **JUZGADO 07 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES** y **DECLARAR LA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO POR FALTA DE COMPETENCIA**, dado que la nulidad acá solicitada es insaneable y puede ser declarada por el Juez en cualquier momento, inclusive de oficio, y en consecuencia, dar por terminado el proceso y remitir el expediente al administrador Fiduciario para que en ese escenario, se realice la gestión administrativa del pago de la condena.

Téngase como pruebas las aportadas al proceso, las normas vigentes sobre la materia y la jurisprudencia que se relaciona a continuación:

1) Sentencia de Tutela del 15 de octubre de 2020 del CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ dentro del proceso de ACCIÓN DE TUTELA Radicación: 11001-03-15-000-2020-02361-01, Demandante: PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, Demandados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA Y JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE NEIVA.

Del Señor Juez,



**JUAN MARTIN ARANGO MEDINA**  
C.C. 1.053.801.712 de Manizales (Caldas)  
T.P. No. 232.594 del C.S. de la J.



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**Bogotá D.C., quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-02361-01  
**Demandante:** PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES  
**Demandados:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA Y JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE NEIVA  
**Temas:** Contra providencia judicial de mandamiento de pago contra el PAR ISS. Defecto sustantivo, por desconocimiento de las normas que prevén el fuero de atracción en el proceso de liquidación del ISS. Abuso del derecho por cuanto se promovió proceso ejecutivo a sabiendas de la existencia del reconocimiento del crédito en proceso de liquidación. No puede iniciarse proceso ejecutivo cuando existe proceso liquidatario. Revoca y concede amparo.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia del 30 de julio de 2020, dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado, que declaró improcedente la tutela.

**ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

1.1. El 17 de febrero de 2020, en ejercicio de la acción de tutela y por intermedio de apoderado judicial, el Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de Seguros Sociales pidió la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, que estimó vulnerado por el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva y el Tribunal Administrativo del Huila.

1.2. En consecuencia, el demandante solicitó que se ordenara a la autoridad judicial demandada que «*declare la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso ejecutivo con número de radicado 410012331-000-2004-00330-00, iniciado por LUCILA HERMOSA PINILLA, ROBERTO PINILLA ORTIZ y otros., contra el PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN cuya vocera y administradora es FIDUAGRARIA S.A., desde el auto que libro mandamiento de pago y en su lugar se ordene la remisión del expediente al PAR I.S.S. Liquidado, con el fin de que sea sometido al trámite*

1



*administrativo de pago antes descrito, en virtud del contrato de Fiducia No. 015 de 2015».*

## 2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

2.1. Mediante Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012, el Gobierno Nacional dispuso la supresión y liquidación del Instituto de Seguros Sociales (en adelante ISS en liquidación).

2.2. Por sentencia de reparación directa del 12 de octubre de 2012, el Tribunal Administrativo del Huila condenó al ISS en liquidación a indemnizar a Lucía Hermosa Pinilla y otros, por haber incurrido en falla en la prestación del servicio médico asistencial.

2.3. El 15 de marzo de 2013, el ISS en liquidación y la sociedad Desarrollo Fiduciaria de Agropecuario S.A. (en adelante Fiduagraria) suscribieron contrato de fiducia mercantil, con, entre otros, los siguientes propósitos: (i) constituir el PAR ISS; (ii) atender los procesos judiciales, arbitrales y administrativos, o de otro tipo en los cuales sea parte, tercero, interviniente o litisconsorte el ISS en liquidación, y (iii) asumir y ejecutar las demás obligaciones remanentes a cargo del ISS en liquidación al cierre del proceso liquidatario.

2.4. Lucía Hermosa Pinilla y otros presentaron solicitud de pago en el marco del procedimiento de liquidación del ISS. Por consiguiente, mediante Resolución REDI 009358 del 17 de marzo de 2015, el PAR ISS dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO.- RECONOCER Y ADMITIR, con cargo a los bienes de la masa liquidatoria del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES en LIQUIDACIÓN, en los términos de lo dispuesto en la parte considerativa del presente acto y a favor de ROBERTO PINILLA HERMOSA, con identificación [...] el crédito quirografario de quinta clase presentado por valor de TREINTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$36.843.750,00) M/CTE; \* ROBERTO PINILLA ORTIZ, con identificación No. 12094719, el crédito quirografario de quinta clase presentado por valor de CERO PESOS (\$0,00) M/CTE; LUCILA HERMOSA DE PINILLA, con identificación No. 36145524, el crédito quirografario de quinta clase presentado por valor de CINCUENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$58.950.000,00) M/CTE; ANA MARÍA PINILLA HERMOSA, con identificación No. 36301270, el crédito quirografario de quinta clase presentado por valor de TREINTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$36.843.750,00) M/CTE; BLANCA ROCÍO PINILLA HERMOSA, con identificación No. 55170613, el crédito quirografario de quinta clase presentado por valor de TREINTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$36.843.750,00) M/CTE; FLOR ANGELA PINILLA HERMOSA, con identificación No. 55150748, el crédito quirografario de quinta clase presentado por valor de TREINTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$36.843.750,00) M/CTE [...].

2.5. El 21 de mayo de 2015, Lucía Hermosa Pinilla y otros interpusieron demanda ejecutiva, con el fin de lograr el cumplimiento de la sentencia del 12 de octubre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila.



2.6. Mediante auto de 8 de julio de 2015, el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva libró mandamiento de pago contra Colpensiones y Fiduagraria S.A., en calidad de mandante del PAR ISS.

2.7. En audiencia inicial del 28 de septiembre de 2016, el juzgado demandado dictó sentencia, así:

PRIMERO.- DECLARAR PROBADA las excepciones propuestas por la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES denominadas INEXISTENCIA DE TITULO EJECUTIVO A CARGO DE COLPENSIONES - INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN A CARGO DE COLPENSIONES, según las consideraciones antepuestas.

SEGUNDO.- DECLARAR NO PROBADA la excepción propuesta por la SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. - FIDUAGRARIA S.A. vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto del Seguro Social en liquidación P.A.R. I.S.S" denominada "NOVACIÓN", según las consideraciones expuestas.

TERCERO.- Como consecuencia de lo anterior ordenar seguir adelante la ejecución solamente respecto de la ejecutada SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A.A - FIDUAGRARIA S.A. Vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de Seguro Social en liquidación P.A.R. I.S.S, conforme las siguientes sumas de dinero:  
[...]

Valor total de la Obligación: DOSCIENTOS SEIS MILLONES TRESCIENTOS VEINTICINCO MIL PESOS M/CTE (\$ 206.325.000,)

CUARTO.- Ordenar la liquidación del crédito conforme a lo ordenado en el artículo 446 del C.G.P., aclarando que en la liquidación del crédito a efectuar, deberá incluir los intereses que devengan las sumas de dinero por medio de las cuales se ordenó seguir adelante la ejecución, previa liquidación realizada conforme lo establecido en el concepto No. 2184 de fecha 29 de abril de 2014, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado. M.P. ALVARO NAMÉN VARGAS.

QUINTO.- CONDENAR en costas a la parte demandada conforme a lo prescrito por los numerales 10 y 20 del artículo 365 del Código General del Proceso.

Se fijan como costas la suma de diez millones trescientos dieciséis mil doscientos cincuenta pesos (\$10.316.250,00) MCTE., que corresponde al 5% de lo pretendido, la cual se incluirá en la liquidación de costas respectiva.

2.8. Fiduagraria, en calidad de administradora del PAR ISS, apeló esa decisión y, por sentencia del 7 de marzo de 2018, el Tribunal Administrativo del Huila la confirmó y la modificó en el sentido de la liquidación del crédito se excluyeran los intereses de mora causados con posterioridad al 28 de septiembre de 2012.

2.9. Por auto del 21 de marzo de 2018, ordenó obedecer lo dispuesto por el Tribunal Administrativo del Huila y, mediante providencias del 23 de mayo y 1° de agosto de 2018, aprobó las liquidaciones de costas y del crédito, respectivamente.

2.10. El 23 de septiembre de 2019, Fiduagraria solicitó al Juzgado Segundo Administrativo de Neiva que decretara la nulidad de todo lo actuado, pues, a su juicio, el proceso ejecutivo resultaba improcedente por estar abierto el proceso liquidatorio.

2.11. Mediante auto de 11 de octubre de 2019, el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva rechazó la solicitud de nulidad, puesto que no fue indicada la causal de nulidad. Que, además, las excepciones de falta de jurisdicción y competencia son



previas y debieron alegarse oportunamente, esto es, en recurso de reposición contra el auto que libró mandamiento de pago.

2.12. El apoderado del PAR ISS interpuso recurso de reposición, que fue resuelto de forma desfavorable, mediante auto de 6 de noviembre de 2019.

2.13. Por auto del 11 de febrero de 2020, el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva denegó el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en el proceso ejecutivo.

### 3. Argumentos de la demanda de tutela

3.1. Preliminarmente, la parte actora manifestó que la tutela cumple los requisitos generales de procedibilidad. Que el asunto tiene relevancia constitucional, por estar vulnerado el derecho fundamental al debido proceso. Que fueron agotados los recursos disponibles en el proceso ejecutivo, puesto solicitó que el juzgado demandado realizara un control de legalidad sobre el proceso ejecutivo, de conformidad con el artículo 132 del Código General del Proceso. Que está cumplido el requisito de inmediatez, puesto que el proceso ejecutivo se encuentra en curso. Que los defectos identificados cambian el sentido de la decisión cuestionada. Que no se cuestiona una sentencia de tutela.

3.2. En cuanto al fondo del asunto, la parte actora adujo que *«en virtud de los autos del once de octubre y seis de noviembre de 2019 proferidos dentro del proceso ejecutivo identificado con Radicación No. 41001333100220040033000 se da lugar a la violación al derecho fundamental del debido proceso, a la igualdad y demás derechos fundamentales que llegasen a resultar violados en contra del PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN cuya vocera y administradora es FIDUAGRARIA S.A.»*. En síntesis, alegó los siguientes defectos específicos:

3.2.1. **Defecto procedimental, por exceso ritual manifiesto**, *«al no tener de presente que el derecho procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos y porque aplicó rigurosamente el derecho procesal»*. Que se configura el exceso ritual manifiesto al exigir que la falta de jurisdicción y competencia tenga que ser alegada como excepción previa en el proceso ejecutivo, pues lo cierto es que acudió a lo previsto en el artículo 132 del Código General del Proceso, que señala que el juez debe realizar control de legalidad en cada una de las etapas del proceso.

3.2.2. **Desconocimiento del precedente judicial fijado por el Consejo de Estado<sup>1</sup> y la Corte Suprema de Justicia<sup>2</sup>**, que señala la improcedencia del proceso ejecutivo cuando existe concurso de acreedores.

3.2.3. **Defecto sustantivo**, por cuanto *«omitió la interpretación de las normas que regulan el proceso concursal de entidades públicas en liquidación como lo son el decreto ley 245 de 2000 modificado por la ley 1105 de 2006, al igual que el decreto*

<sup>1</sup> La parte actora citó la providencia del 4 de diciembre de 2019, dictada por el Consejo de Estado, Sección tercera, Subsección B, expediente 20001-23-15-000-2001-00558-01 (58433).

<sup>2</sup> La parte actora aludió a los siguientes expedientes: STL 8189-2018, STL 2158-2019, STL 5596-2019 y STP 7743-2019, tramitados, en sede de tutela, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.



*2013 de 2012 que ordeno la supresión y liquidación del Instituto de Seguros Sociales haciendo caso omiso a la contextualización de la irregularidad planteada, desencadenando en decisiones que afectaron el debido proceso del PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL ISS, en lo que tiene que ver con el trámite de pago de acreencias bajo el marco legal en mención, en virtud de la estricta prelación de créditos, manteniendo en firme la continuación de la acción ejecutiva exigiendo de manera forzosa el pago inmediato de una acreencia aun por encima de otras acreencias que están en primer orden».*

3.2.3.1. Que, además, el contrato de fiducia mercantil señala que los pagos de condenas judiciales deben realizarse de conformidad con la prelación de créditos propia del procedimiento concursal. Que, de hecho, es vulnerado el derecho a la igualdad de los demás acreedores que intervinieron en el proceso de liquidación.

#### 4. Intervenciones

4.1. El **Juzgado Segundo Administrativo de Neiva** alegó que la tutela es improcedente, por no cumplir el requisito de subsidiariedad. Que la solicitud de control de legalidad fue tramitada como incidente de nulidad y, por ende, la decisión de rechazo era apelable, de conformidad con el artículo 321 [numeral 6] del Código General del Proceso.

4.1.1. Que, además, la parte actora pretende que sean revisadas actuaciones judiciales concluidas, por cuanto el proceso ejecutivo terminó con sentencia del 7 de marzo de 2018.

4.2. Las señoras **Lucila Pinilla Hermosa** y **Blanca Rocío Pinilla Hermosa** indicaron que no es procedente aplicar los pronunciamientos citados por la parte actora, pues, en todo caso, el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva actuó con apego a la ley.

4.2.1. Que la tutela no cumple el requisito de subsidiariedad, puesto que la parte actora no recurrió el auto de 11 de febrero de 2020, que negó el levantamiento de las medidas de embargo decretadas en el proceso ejecutivo. Que, además, no fue recurrido el mandamiento de pago y nada se dijo sobre la falta de jurisdicción y competencia en la audiencia inicial. Que la tutela no es un remedio para corregir las omisiones cometidas en el marco de los procesos ordinarios.

4.2.2. Que la parte actora simplemente pretende revivir un debate debidamente agotado.

4.3. El señor **Roberto Pinilla Hermosa** solicitó que se declare la improcedencia de la acción, por no cumplir los requisitos de subsidiariedad e inmediatez.

4.3.1. Que la falta de inmediatez se evidencia en que el hecho que sustenta la vulneración parte de la providencia que libró mandamiento de pago, que fue dictada en el año 2015. Que, además, la sentencia que decidió en segunda instancia el proceso ejecutivo fue dictada el 21 de marzo de 2018, esto es, 20 meses antes de la interposición de la demanda de tutela.



4.3.2. Que la ausencia de subsidiariedad se configura porque la parte actora no recurrió la decisión de librar mandamiento de pago. Que, de hecho, en la audiencia inicial se guardó silencio en cuanto a la supuesta falta de jurisdicción y competencia.

4.3.3. Que el precedente del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia no constituye un hecho nuevo, toda vez que no pueden aplicarse de manera retroactiva.

4.3.4. Que la supuesta falta de competencia debe entenderse saneada, puesto que la parte actora no la propuso en la oportunidad procesal precedente, esto es, en la contestación de la demanda ejecutiva. Que, de hecho, la falta de jurisdicción y competencia no es causal de nulidad, de conformidad con el artículo 133 del Código General del Proceso.

4.4. La **Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)** solicitó que fuera desvinculada, por falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no tuvo ninguna incidencia en la decisión cuestionada.

4.5. El **Tribunal Administrativo del Huila** no intervino, pese a que fue vinculado al trámite de tutela, mediante providencia del 10 de junio de 2020, notificada por correo electrónico del día 12 del mismo mes y año.

## 5. Trámite de primera instancia

5.1. Inicialmente, mediante sentencia del 2 de marzo de 2020, el Tribunal Administrativo del Huila amparó los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la parte actora, dejó sin efectos los proveídos de 11 de octubre y 6 de noviembre de 2019 y ordenó al juzgado demandado que resolviera de fondo la solicitud de control de legalidad presentada por el PAR ISS, en el sentido de decretar la nulidad de todo lo actuado desde el mandamiento de pago y remitir las actuaciones al proceso de liquidación.

5.2. La sentencia de tutela del 2 de marzo de 2020 fue impugnada por las señoras Blanca Rocío Pinilla Hermosa y Lucila Hermosa de Pinilla.

5.3. En sede de impugnación, el magistrado Alberto Montaña Plata, integrante del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, declaró la nulidad de la sentencia del 2 de marzo de 2020, pues, en su criterio, la demanda de tutela se dirigió contra la totalidad de las actuaciones del proceso ejecutivo, incluidas las dictadas por el Tribunal Administrativo del Huila. Por consiguiente, el magistrado dispuso que la tutela fuera repartida nuevamente en el Consejo de Estado, para que fuera decidida en primera instancia.

5.4. Una vez repartido el trámite de tutela, por auto del 10 de junio de 2020, la Sección Primera del Consejo de Estado dispuso la vinculación del Tribunal Administrativo del Huila, en calidad de demandado.

## 6. Sentencia impugnada

6.1. Mediante sentencia del 30 de julio de 2020, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró improcedente la tutela, toda vez que no cumplió el requisito de subsidiariedad.



6.1.1. Que, en este caso, la parte actora «*pretende que se dejen sin efecto los autos de 11 de octubre y 6 de noviembre de 2019, proferidos por el Juzgado, por medio de las cuales se decidió rechazar la solicitud de control de legalidad propuesta por el P.A.R. I.S.S., en liquidación, dentro del proceso ejecutivo identificado con el número de radicación 2004-00330-00*».

6.1.2. Que la solicitud de nulidad fue formulada de manera extemporánea, toda vez que fue surtido todo el proceso ejecutivo y la parte actora guardó silencio sobre la supuesta falta de jurisdicción y competencia. Que, de hecho, la nulidad se entiende saneada, según el artículo 135 del Código General del Proceso.

6.1.3. Que lo procedente era que la supuesta falta de jurisdicción y competencia debía ser alegada como excepción previa en el proceso ejecutivo, de conformidad con los artículos 442 [numeral 3] y 438 del Código General del Proceso.

## 7. Impugnación

7.1. El PAT ISS impugnó la sentencia del 30 de julio de 2020. En síntesis, reiteró los argumentos expuestos en la demanda de tutela y agregó que no fue posible alegar la nulidad como excepción previa en el proceso ejecutivo, toda vez que «*para el año 2015 el Honorable Consejo de Estado aún no se había pronunciado sobre la improcedencia de las acciones ejecutivas contra el Instituto de Seguros Social en liquidación*».

## CONSIDERACIONES

### 1. De la acción de tutela contra providencias judiciales

1.1. A partir del año 2012<sup>3</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De hecho, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014<sup>4</sup>, se precisó que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública.

1.2. Para tal efecto, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005. Esto es, la relevancia constitucional, el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, la inmediatez y que no se esté cuestionando una sentencia de tutela.

1.3. Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo, que miran más hacia la prosperidad de la tutela: **(i)** defecto sustantivo, **(ii)** defecto fáctico, **(iii)** defecto procedimental absoluto, **(iv)** defecto orgánico, **(v)** error inducido, **(vi)** decisión sin motivación, **(vii)** desconocimiento del precedente y **(viii)** violación directa de la Constitución.

<sup>3</sup> Ver sentencia del 31 de julio de 2012.

<sup>4</sup> Expediente (I) 11001-03-15-000-2012-02201-01.

1.4. Las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones jurídicas que son propias de los procesos ordinarios o expongan los argumentos que, por negligencia o decisión propia, dejaron de proponer oportunamente.

1.5. Ahora, tratándose de tutela contra providencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado o por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercen funciones de órganos de cierre en las respectivas jurisdicciones, la Corte Constitucional ha establecido un requisito adicional, consistente en «*la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional*»<sup>5</sup>.

## 2. Planteamiento del caso

2.1. En los términos de la impugnación propuesta, la Sala debe iniciar por verificar si la presente solicitud de amparo cumple los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Luego, examinará si las acusaciones formuladas por la parte actora contra las providencias cuestionadas configuran alguna de las causales específicas de procedibilidad de la acción. Para abordar este último capítulo, la Sala formulará el problema jurídico de fondo, analizará las argumentaciones y las pruebas del caso y tomará la decisión que corresponda.

2.2. **De la relevancia constitucional:** la cuestión que aquí se discute sí tiene relevancia constitucional, por cuanto el PAR ISS acusa a las autoridades judiciales demandadas de vulnerar el derecho fundamental al debido proceso, derecho tradicionalmente relevante en la institución de la acción de tutela.

2.2.1. En este caso, la parte actora no pretende una instancia adicional, por cuanto lo que discute es si era procedente o no tramitar y decidir el proceso ejecutivo promovido por Lucía Hermosa Pinilla y otros. Además, fueron debidamente identificadas las circunstancias por las que supuestamente fueron vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso (concretamente, las garantías de juez natural y de respeto a las reglas propias de cada juicio) y a la igualdad. La demanda de tutela está fundada en serias razones que indican que justifican que la Sala examine el fondo del asunto.

2.3. **Del agotamiento de los mecanismos de defensa judicial:** la Sala advierte que, en principio, la tutela no cumpliría este requisito, pues el PAR ISS omitió agotar los mecanismos de defensa disponibles en el proceso ejecutivo, como el recurso de reposición contra el mandamiento de pago. En ese recurso pudo alegar, por ejemplo, la falta de jurisdicción y competencia, que son excepciones previas, conforme con el artículo 100 [numeral 1] del Código General del Proceso, y «*deberán alegarse mediante reposición contra el mandamiento de pago*», en los términos del artículo 442 *ibidem*.

2.3.1. No obstante, en este caso, a juicio de la Sala, el requisito de subsidiariedad debe flexibilizarse, pues, al margen de las omisiones del PAR ISS, lo cierto es que, como se verá más adelante, los jueces de la República tienen el deber de suspender

<sup>5</sup> SU-573 de 2017.



o terminar todos los procesos ejecutivos adelantados contra entidades en liquidación. Eso fue justamente lo que desconocieron las autoridades judiciales demandadas, pues, a pesar de la existencia del proceso de liquidación del ISS y del fuero de atracción legalmente previsto, libraron mandamiento de pago y decretaron medidas cautelares en favor de la parte actora en el proceso ejecutivo.

2.3.2. Para la Sala, esa actuación desconoce el artículo 230 de la Constitución Política, que establece que los jueces, en sus providencias, están sometidos al imperio de la ley, ley que en este caso los obligaba a suspender o terminar los procesos ejecutivos que se adelantaran contra el ISS en liquidación. En consecuencia, la Sala tiene por cumplido el requisito de subsidiariedad.

**2.4. De la inmediatez:** respecto de este requisito, la Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones.

2.4.1. Es cierto que, en principio, la acción de tutela debe presentarse tan pronto se tenga conocimiento de la vulneración o amenaza del derecho fundamental, pues esa circunstancia marca el punto de partida para analizar la vulneración o amenaza que se atribuye a la entidad pública o al particular, según sea el caso. Sin embargo, hay casos en los que la violación o amenaza no se concreta en un solo hecho, sino que son varios los hechos que la configuran y, por ende, la vulneración se extiende en el tiempo, es continua. Incluso, puede ocurrir que el paso del tiempo agrave la violación y que, por tanto, la intervención del juez sea, con mayor razón, urgente e improrrogable.

2.4.2. Eso es justamente lo que ocurre en este caso. Si bien las providencias cuestionadas se dictaron hace más de seis meses, lo cierto es que la violación de los derechos fundamentales invocados es continua, pues mientras exista el proceso ejecutivo promovido por Lucía Hermosa Pinilla y otros, es evidente que subsiste la vulneración de las normas que regulan el proceso de liquidación del ISS, que impiden iniciar procesos ejecutivos que afecten la masa de bienes resultantes de la liquidación del ISS. La continuidad en la vulneración también se justifica en que, incluso en este momento, subsiste la obligación de acumular las obligaciones del ISS en el proceso de liquidación.

2.4.3. **No se cuestionan sentencias de tutela**, sino providencias judiciales dictadas en un proceso ejecutivo.

2.5. Están, pues, cumplidos los requisitos generales y, por ende, pasa la Sala a resolver el problema jurídico de fondo, en los términos planteados en la demanda de tutela.

### 3. Planteamiento del problema jurídico de fondo

3.1. En síntesis, el PAR ISS estima que el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva y el Tribunal Administrativo del Huila vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, toda vez que, contra lo señalado en los decretos 254 de 2000 y 2013 de 2012, tramitaron y decidieron el proceso ejecutivo promovido contra el ISS por Lucía Hermosa Pinilla y otros.



3.2. Por consiguiente, en criterio de la Sala, el problema jurídico se concreta a decidir si el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva y el Tribunal Administrativo del Huila, incurrieron en defecto sustantivo, por desconocimiento de los decretos 254 de 2000 y 2013 de 2012.

3.3. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala dividirá el estudio en los siguientes ítems: (i) de los procesos de liquidación de entidades de derecho público; (ii) de los hechos probados en el expediente electrónico de tutela, y (iii) de la respuesta al problema jurídico de fondo.

#### 4. De la liquidación de entidades de derecho público

4.1. Los artículos 151 y 157 de la Ley 222 de 1995, en cuanto a la liquidación obligatoria de sociedades, previeron (i) que la apertura del trámite liquidatorio implica, entre otras cosas, *«La remisión e incorporación al trámite de la liquidación de todos los procesos de ejecución que se sigan contra el deudor. Con tal fin se oficiará a los jueces que puedan conocer de procesos ejecutivos contra el deudor»*, y (ii) que las medidas de embargo, secuestro y embargo decretadas en el proceso liquidatorio *«prevalecerán sobre los embargos y secuestros que se hayan decretado y practicado en otros procesos en que se persigan bienes del deudor»*.

4.2. El artículo 22 de la Ley 550 de 1999, en el mismo sentido, señalaba que la toma de posesión de entidades financieras y aseguradoras implicaba, entre otras cosas, las siguientes:

d) La suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión por razón de obligaciones anteriores a dicha medida. A los procesos ejecutivos se aplicarán en lo pertinente las reglas previstas por los artículos 99 y 100 de la Ley 222 de 1995, y cuando allí se haga referencia al concordato se entenderá que se hace relación al proceso de toma de posesión. La actuación correspondiente será remitida al agente especial;

e) La cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la toma de posesión que afecten bienes de la entidad. La Superintendencia Bancaria librára los oficios correspondientes [...].

4.3. En principio, ante el vacío legal, leyes 222 de 1995 y 550 de 1990 eran aplicadas a los procesos de liquidación de entidades públicas. Sin embargo, a partir del Decreto 254 de 2000, el Gobierno Nacional fijó el régimen para la liquidación de las Sociedades Públicas, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90 %) o más de su capital social y las Empresas Sociales del Estado. En lo que interesa, esa norma señaló que el liquidador, entre otras funciones, tiene la de *«dar aviso a los jueces de la república del inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiéndole que deben acumularse al proceso de liquidación y que no se podrá continuar ninguna otra clase de proceso contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidado»*.

4.4. En cuanto al proceso de liquidación de entidades públicas, en sentencia C-291 de 2002, la Corte Constitucional explicó lo siguiente: *«la cancelación de los embargos practicados dentro de procesos ejecutivos que están en curso al momento del decreto de disolución o supresión de una entidad pública, no desconoce el derecho de igualdad de los correspondientes ejecutantes, sino que más bien garantiza este derecho no sólo en cabeza suya sino también en la de todos los*

10

*demás que ahora son llamados a concurrir al proceso liquidatorio. La medida reprochada busca específicamente no permitir un privilegio que carecería de un fundamento constitucional adecuado, en cuanto tomaría pie en la única consideración de haber logrado primero el decreto de la medida cautelar, para en cambio respetar la prelación de créditos sentada de manera especial por el legislador con miras a la efectividad de objetivos superiores ciertos».*

4.4.1. En términos generales, la Sala advierte que el proceso ejecutivo y los procesos liquidatorios tienen el mismo propósito, esto es, lograr el pago de las acreencias del deudor. Sin embargo, en el proceso liquidatorio universal, la prenda general la constituye el patrimonio del deudor y con esta se responde ante todos los acreedores en igualdad de condiciones, salvo ciertas prelacións legales. Justamente, por virtud del principio general de igualdad entre acreedores, la ley obliga a terminar los procesos ejecutivos iniciados individualmente y a unificarlos en el proceso de liquidación.

4.5. En lo que aquí interesa, mediante el Decreto 2013 de 2012, el Gobierno Nacional dispuso la liquidación del ISS y ordenó que el agente liquidador diera *«aviso a los Jueces de la República del inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiendo que deben acumularse al proceso de liquidación y que no se podrá continuar ninguna otra clase de procesos contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador. Quedan exceptuados del presente numeral los procesos ejecutivos referentes a obligaciones pensionales del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, los cuales continuarán siendo atendidos por COLPENSIONES».*

4.5.1. Como se ve, en norma especial<sup>6</sup>, fue dispuesta la liquidación del ISS<sup>7</sup> y se ordenó la terminación de los procesos ejecutivos individualmente considerados, a fin de que fueran acumulados al proceso de liquidación.

4.6. El artículo 10 del Decreto 2714 de 2014 prorrogó hasta el 31 de marzo de 2015 el plazo para culminar el proceso de liquidación del ISS. Actualmente, vencido el mencionado plazo, el Decreto 1051 del 2016 señaló que *«será competencia del Ministerio de Salud y Protección Social asumir el pago de las sentencias judiciales derivadas de las obligaciones contractuales y extracontractuales a cargo del Instituto de Seguros Sociales Liquidado. El trámite de pago podrá hacerlo el Ministerio de Salud y Protección Social directamente o través del Patrimonio Autónomo de Remanentes constituido por el liquidador del extinto Instituto de Seguros Sociales, u otro que se determine para tal efecto».*

## 5. De lo probado en el caso concreto

5.1. En el expediente electrónico están demostradas las siguientes circunstancias:

- (i) Que, por sentencia de reparación directa del 12 de octubre de 2012, el Tribunal Administrativo del Huila condenó al ISS en liquidación a indemnizar a

<sup>6</sup> De conformidad con el artículo 1 del Decreto 254 de 2000, las entidades que *«tengan un régimen propio de liquidación, contenido en normas especiales, una vez decretada su supresión o disolución realizarán su liquidación con sujeción a dichas normas».*

<sup>7</sup> El Instituto Colombiano de Seguros Sociales fue creado mediante el artículo 80 de la Ley 90 de 1946, como un establecimiento público, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, encargado de la dirección y vigilancia de los seguros sociales, denominándose Instituto Colombiano de Seguros Sociales.



Lucía Hermosa Pinilla y otros, por haber incurrido en falla en la prestación del servicio médico asistencial.

- (ii) Que Lucía Hermosa Pinilla y otros presentaron solicitud de pago en el marco del procedimiento de liquidación del ISS.
- (iii) Que, mediante Resolución REDI 009358 del 17 de marzo de 2015, el PAR ISS dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO.- RECONOCER Y ADMITIR, con cargo a los bienes de la masa liquidatoria del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES en LIQUIDACIÓN, en los términos de lo dispuesto en la parte considerativa del presente acto y a favor de ROBERTO PINILLA HERMOSA, con identificación [...] el crédito quirografario de quinta clase presentado por valor de TREINTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$36.843.750,00) M/CTE; \* ROBERTO PINILLA ORTIZ, con identificación [...], el crédito quirografario de quinta clase presentado por valor de CERO PESOS (\$0,00) M/CTE; LUCILA HERMOSA DE PINILLA, con identificación No. [...] el crédito quirografario de quinta clase presentado por valor de CINCUENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$58.950.000,00) M/CTE; ANA MARÍA PINILLA HERMOSA, con identificación [...] el crédito quirografario de quinta clase presentado por valor de TREINTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$36.843.750,00) M/CTE; BLANCA ROCÍO PINILLA HERMOSA, con identificación [...] el crédito quirografario de quinta clase presentado por valor de TREINTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$36.843.750,00) M/CTE; FLOR ANGELA PINILLA HERMOSA, con identificación [...] el crédito quirografario de quinta clase presentado por valor de TREINTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$36.843.750,00) M/CTE [...].

- (iv) Que, el 21 de mayo de 2015, Lucía Hermosa Pinilla y otros interpusieron demanda ejecutiva, con el fin de lograr el cumplimiento de la sentencia del 12 de octubre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila.
- (v) Que, mediante auto de 8 de julio de 2015, el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva libró mandamiento de pago contra Colpensiones y Fiduagraria S.A., en calidad de mandante del PAR ISS.
- (vi) Que, en audiencia inicial del 28 de septiembre de 2016, el juzgado demandado dictó sentencia, así:

PRIMERO.- DECLARAR PROBADA las excepciones propuestas por la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES denominadas INEXISTENCIA DE TÍTULO EJECUTIVO A CARGO DE COLPENSIONES - INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN A CARGO DE COLPENSIONES, según las consideraciones antepuestas.

SEGUNDO.- DECLARAR NO PROBADA la excepción propuesta por la SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. - FIDUAGRARIA S.A. vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto del Seguro Social en liquidación P.A.R. I.S.S" denominada "NOVACION", según las consideraciones expuestas.

TERCERO.- Como consecuencia de lo anterior ordenar seguir adelante la ejecución solamente respecto de la ejecutada SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. - FIDUAGRARIA S.A. Vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de Seguro Social en liquidación P.A.R. I.S.S, conforme las siguientes sumas de dinero:  
[...]



Valor total de la Obligación: DOSCIENTOS SEIS MILLONES TRESCIENTOS VEINTICINCO MIL PESOS/MCTE (\$ 206.325.000,)

CUARTO.- Ordenar la liquidación del crédito conforme a lo ordenado en el artículo 446 del C.G.P., aclarando que en la liquidación del crédito a efectuar, deberá incluir los intereses que devengan las sumas de dinero por medio de las cuales se ordenó seguir adelante la ejecución, previa liquidación realizada conforme lo establecido en el concepto No. 2184 de fecha 29 de abril de 2014, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado. M.P. ALVARO NAMÉN VARGAS.

QUINTO.- CONDENAR en costas a la parte demandada conforme a lo prescrito por los numerales 10 y 20 del artículo 365 del Código General del Proceso.

Se fijan como costas la suma de diez millones trescientos dieciséis mil doscientos cincuenta pesos (\$10.316.250,00) MCTE., que corresponde al 5% de lo pretendido, la cual se incluirá en la liquidación de costas respectiva.

- (vii) Que Fiduagraria, en calidad de administradora del PAR ISS, apeló esa decisión y, por sentencia del 7 de marzo de 2018, el Tribunal Administrativo del Huila la confirmó y la modificó en el sentido de que en la liquidación del crédito se excluyeran los intereses de mora causados con posterioridad al 28 de septiembre de 2012.
- (viii) Que, el 23 de septiembre de 2019, Fiduagraria solicitó al Juzgado Segundo Administrativo de Neiva que decretara la nulidad de todo lo actuado, pues, a su juicio, el proceso ejecutivo resultaba improcedente, por estar abierto el proceso de liquidación del ISS.
- (ix) Que, mediante auto de 11 de octubre de 2019, el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva rechazó la solicitud de nulidad, puesto que no fue indicada la causal de nulidad. Que, además, las excepciones de falta de jurisdicción y competencia son previas y debieron alegarse oportunamente, esto es, en recurso de reposición contra el auto que libró mandamiento de pago. Que el apoderado del PAR ISS interpuso recurso de reposición, que fue resuelto de forma desfavorable, por auto de 6 de noviembre de 2019.
- (x) Que, por auto del 11 de febrero de 2020, el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva denegó el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en el proceso ejecutivo, solicitado por el PAR ISS.

## 6. De la respuesta al problema jurídico de fondo

6.1. En criterio de la Sala, el Tribunal Administrativo del Huila y el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva incurrieron en defecto sustantivo, pues, de conformidad con las normas aplicables al proceso de liquidación del ISS, esto es, los decretos 254 de 2000 y 2013 de 2012, no era posible tramitar y decidir el proceso ejecutivo promovido por Lucía Hermosa Pinilla y otros.

6.1.1. Como se vio, de conformidad con los decretos 254 de 2000 y 2013 de 2012, los jueces de la República no podían abrir procesos ejecutivos contra el ISS, por virtud del fuero de atracción previsto en el proceso de liquidación del ISS. Esas normas claramente indican que todos los procesos ejecutivos promovidos contra el ISS debían terminarse y las respectivas acreencias debían acumularse en el proceso de liquidación.

6.1.2. La ejecución reclamada por Lucía Hermosa Pinilla y otros tiene origen en una sentencia dictada mientras se encontraba abierto el proceso de liquidación del ISS. En efecto, la sentencia condenatoria fue dictada el 12 de octubre de 2012 y la liquidación del ISS fue ordenada mediante el Decreto 2013 del 28 de septiembre de 2012. Por ende, es claro que el cobro debía someterse a las reglas previstas en el proceso de liquidación y no en un proceso ejecutivo independiente.

6.1.3. Si bien pudo ocurrir que las autoridades judiciales demandadas, al momento en que se interpuso la demanda, no conocieran la existencia del proceso de liquidación del ISS, lo cierto es que, posteriormente, fueron advertidas de esa situación y debieron cumplir con lo dispuesto en los decretos 254 de 2000 y 2013 de 2012, esto es, debieron terminar el proceso ejecutivo y enviar las diligencias al proceso de liquidación. Sólo de esta manera se garantiza la finalidad misma del proceso de liquidación: que, en igualdad de condiciones, los acreedores obtengan los pagos que legítimamente reclamen.

6.1.3.1. Al respecto, en sentencia C-382 de 2005, la Corte Constitucional sostuvo que *«el objetivo mismo del fuero de atracción de los procesos liquidatorios, que se controvierte en esta oportunidad, es el de garantizar que la totalidad de los acreedores de las entidades públicas que se han visto afectadas a procesos de liquidación puedan, efectivamente, acceder a la protección de las autoridades encargadas de llevar a cabo tal proceso liquidatorio, en condiciones de igualdad, sin que existan circunstancias adicionales –tales como la existencia de procesos ejecutivos paralelos contra bienes de propiedad de la entidad en liquidación- que obstruyan o restrinjan la efectividad de sus derechos crediticios»*.

6.1.4. Además, la Sala ve en las actuaciones de Lucía Hermosa Pinilla y otros un abuso del derecho, toda vez que promovieron el proceso ejecutivo a sabiendas de que el crédito reclamado ya había sido reconocido en el proceso de liquidación del ISS. En efecto, cuando fue interpuesta la demanda ejecutiva (21 de mayo de 2015), el crédito judicial reclamado por Lucía Hermosa Pinilla y otros ya se encontraba reconocido en el proceso de liquidación del ISS, por virtud de la Resolución REDI 009358 del 17 de marzo de 2015.

6.1.4.1. En sentencia SU-631 de 2017, la Corte Constitucional señaló que el abuso del derecho *«supone que su titular haga de una facultad o garantía subjetiva un uso contrapuesto a sus fines, a su alcance y a la extensión característica que le permite el sistema. Se presenta cuando en el ejercicio de un derecho subjetivo se desbordan los límites que el ordenamiento le impone a este, con independencia de que con ello ocurra un daño a terceros»*. Justamente, en este caso, se reitera, es evidente que Lucía Hermosa Pinilla y otros promovieron el proceso ejecutivo a sabiendas de la existencia del proceso de liquidación y del reconocimiento del crédito reclamado.

6.1.4.2. Ni siquiera existe un riesgo de falta de pago del crédito reclamado por Lucía Hermosa Pinilla y otros, pues, como se vio, de conformidad con el Decreto 1051 del 2016, *«será competencia del Ministerio de Salud y Protección Social asumir el pago de las sentencias judiciales derivadas de las obligaciones contractuales y extracontractuales a cargo del Instituto de Seguros Sociales Liquidado. El trámite de pago podrá hacerlo el Ministerio de Salud y Protección Social directamente o través del Patrimonio Autónomo de Remanentes constituido por el liquidador del extinto Instituto de Seguros Sociales, u otro que se determine para tal efecto»*.

6.1.4.3. De hecho, a juicio de la Sala, lo expuesto también evidencia que la decisión de tramitar y decidir el proceso ejecutivo de Lucía Hermosa Pinilla y otros vulnera el derecho a la igualdad de los acreedores que hacen parte del proceso ejecutivo. Como se vio, la finalidad de los procesos de liquidación es garantizar la igualdad entre los acreedores y, por ende, un proceso ejecutivo independiente deriva en un trato preferencial injustificado.

6.2. Queda resuelto el problema jurídico: el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva y el Tribunal Administrativo del Huila incurrieron en defecto sustantivo, por desconocimiento de los decretos 254 de 2000 y 2013 de 2012. En consecuencia, la Sala revocará la providencia impugnada y, en su lugar, amparará el derecho fundamental al debido proceso del PAR ISS.

6.2.1. Ahora, la Sala estima que la orden de amparo no puede estar encaminada a dejar sin efectos la sentencia del proceso ejecutivo o anular todo lo actuado. En este caso, corresponde seguir lo dispuesto por el propio Decreto 2013 de 2012, que ordenó la supresión del ISS, y que en el artículo 7 estableció las funciones del liquidador del ISS, así:

**ARTÍCULO 7°. Funciones del Liquidador.** El liquidador actuará como representante legal del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación y adelantará el proceso de liquidación de la entidad, dentro del marco de este decreto y las disposiciones del artículo 6° del Decreto-ley 254 de 2000, modificado por el artículo 6° de la Ley 1105 de 2006 y demás normas aplicables. En particular, ejercerá las siguientes funciones:

(...)

5. Dar aviso a los Jueces de la República del inicio del proceso de liquidación, **con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiéndolo que deben acumularse al proceso de liquidación** y que no se podrá continuar ninguna otra clase de procesos contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador. Quedan exceptuados del presente numeral los procesos ejecutivos referentes a obligaciones pensionales del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, los cuales continuarán siendo atendidos por Colpensiones.

6.2.2. Siendo así, la Sala ordenará al Juzgado Segundo Administrativo de Neiva que declare terminado el proceso ejecutivo promovido por Lucía Hermosa Pinilla y otros, con la advertencia de que deberá acumularse al proceso de liquidación, en cumplimiento de lo ordenado en el Decreto 2013 de 2012.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## FALLA

1. **Revocar** la sentencia impugnada, por las razones expuestas. Es su lugar:
2. **Amparar** el derecho fundamental al debido proceso del PAR ISS.
3. **Ordenar** al Juzgado Segundo Administrativo de Neiva que declare terminado el proceso ejecutivo promovido por Lucía Hermosa Pinilla y otros (expediente 41001-33-31-002-2004-00330-00), con la advertencia de que deberá acumularse al proceso de liquidación del ISS.



4. **Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
5. **Publicar** la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.
6. **Enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

[Firmado electrónicamente]  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Presidenta de la Sección

[Firmado electrónicamente]  
**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Magistrado

[Firmado electrónicamente]  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Magistrado

## **Juzgado 07 Administrativo - Caldas - Manizales**

---

**De:** Juzgado 07 Administrativo - Caldas - Manizales  
**Enviado el:** viernes, 16 de abril de 2021 11:25 a. m.  
**Para:** Procesos Territoriales; Julian Andres Molina Loaiza; afhenao@procuraduria.gov.co; Juan Martin Arango Medina; rubidu2001@hotmail.com; archivoissliquidado@issliquidado.com.co; notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co; angela.ramos@issliquidado.com.co  
**Asunto:** REFERENCIA: ESTADO 031- PROCESO: 2018-00633– LINK ACCESO EXPEDIENTE ELECTRÒNICO  
**Datos adjuntos:** 2018-00633 AutoResuelveIncidenteNulidad .pdf

Señores:

PARTE DEMANDANTE  
PARTE DEMANDADA  
MINISTERIO PÚBLICO  
ANDAJE

**REFERENCIA: ESTADO 031- PROCESO: 2018-00633– LINK ACCESO EXPEDIENTE ELECTRÒNICO**

[https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jadmin07mzl\\_notificacionesrj\\_gov\\_co/EIHhSDw1OhpPvdM3UNISD48BkT01gweECCLWkBTDEd88wA?e=jjLnzT](https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jadmin07mzl_notificacionesrj_gov_co/EIHhSDw1OhpPvdM3UNISD48BkT01gweECCLWkBTDEd88wA?e=jjLnzT)

En atención a la providencia del 015 de abril de 2021, notificada por estado No. 032, en el archivo adjunto se le informa lo resuelto por el Despacho en el proceso de la referencia.

Cordialmente,

CAROL XIMENA CASTAÑO DUQUE  
Secretaria  
Juzgado 7° Administrativo del Circuito  
Manizales

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
MANIZALES – SISTEMA MIXTO**

Manizales, quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Interlocutorio:	245-2021
Medio de control:	EJECUTIVO
Radicado:	17-001-33-39-007-2018-00633-00
Ejecutante:	ALIRIO DE JESÚS SUAZA RAMÍREZ Y OTRA
Ejecutado:	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACIÓN –FIDUAGRARIA P.A.R.I.S.S

Procede al Despacho en este momento a resolver en incidente de nulidad propuesto por el apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social, quien solicita se declare la nulidad por falta de competencia de este Juzgado, para conocer de presente proceso.

**I. ANTECEDENTES**

**Actuación procesal:**

Los señores Blanca Ovidia Ochoa Cifuentes y Alirio De Jesús Suaza Ramírez, presentaron demanda ejecutiva el 7 de diciembre de 2018, solicitando que se librara mandamiento de pago en contra del Patrimonio Autónomo de Seguros Sociales en Liquidación –Fiduagraria P.A.R.I.S.S y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Mediante auto interlocutorio No. 443 del 11 de abril de 2019 esta Sede judicial libró mandamiento de pago en contra de las referidas entidades; providencia que fue notificada personalmente el 7 de mayo de 2019.

El 21 de mayo de 2019 el Ministerio de Salud y Protección Social contestó la demanda ejecutiva.

El 8 de julio de 2020 el apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social presento solicitud de incidente de nulidad por falta de competencia del este despacho.

De la solicitud anterior se corrió traslado del 16 al 20 de octubre de 2020, intersticio en el cual la apoderada de la parte ejecutante allegó escrito de pronunciamiento.

### **Solicitud de nulidad:**

Como sustento del incidente de nulidad propuesto, el apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social argumenta en síntesis que, el auto a través del cual se libró orden de pago en su contra y a favor de los ejecutantes, se encuentra viciado de nulidad, como quiera que este Despacho no es el competente para pronunciarse sobre dicha acreencia, pues se debe respetar la garantía del derecho a la igualdad de los demás acreedores del extinto ISS.

Agrega que la orden de pago se libró con expresa prohibición legal, al omitirse el procedimiento establecido en las normas de liquidación forzosa administrativa, pues no se tuvo en cuenta que la liquidación del ISS se rigió por las normas contenidas en el Decreto 2013 de 2012, Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, el Decreto 2555 de 2010 y en lo no dispuesto por tales disposiciones, por lo reglado en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y que en el análisis a la luz de la integralidad de estas disposiciones citadas, no se puede desconocer el precepto del artículo 116 de ésta última normativa (EOST o Decreto 663 de 1993), que prohíbe el inicio de nuevas ejecuciones contra el ISS liquidado.

Afirma que al haberse iniciado el presente proceso ejecutivo en contravención de los mandatos que así lo prohíben, se configura una nulidad insaneable por falta de competencia que debe ser declarada por el Despacho de manera oficiosa.

Para sustentar lo anterior, cita apartes jurisprudenciales de la Corte Constitucional -Sentencia C-537 de 2016, Corte Suprema de Justicia en sentencia de tutela STL 14357-2019 y Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Tercera Subsección B Magistrado ponente: Martín Bermúdez Muñoz del 4 de diciembre de 2019 Referencia: Ejecutivo Radicación: 20001-23-15-000-2001-00558-01 (58433).

Considerando por tanto, que se ha obrado en contravención a la imposibilidad de iniciar el presente proceso ejecutivo en contra del extinto ISS cuyo fideicomiso es administrado por Fiduagraria S.A., toda vez que se libró un mandamiento de pago por una sentencia que no tiene la virtud de ser ejecutable por la vía ordinaria, iterando que la acreencia de los demandantes debe ser graduada de conformidad con la prelación legal de créditos dispuesta en el numeral 1º del artículo 300 del Decreto 663 de 1993 y el artículo 2488 y siguientes del Código Civil Colombiano, pues con ello se garantiza el derecho a la igualdad de los acreedores.

En vista de lo anterior, solicita estimar los argumentos legales plasmados y los precedentes traídos a colación que impiden la iniciación de procesos ejecutivos contra las entidades públicas del orden nacional que han sido liquidadas, como es el caso del ISS y por tanto declarar la nulidad de todo lo actuado por falta de competencia, dado que la nulidad acá solicitada es insaneable y puede ser declarada por esta Jueza en cualquier momento, inclusive de oficio; y por tanto dar por terminado el proceso y remitir el expediente al administrador Fiduciario para que en ese escenario, se realice la gestión administrativa del pago de la condena.

## **Oposición:**

El externo activo sostuvo que dentro de las causales de nulidad que establece el artículo 133 del C.G.P, no se encuentra enlistada la alegada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Refiere que el Ministerio de Salud y Protección Social asumió el pago de las obligaciones del extinto Instituto de los Seguros Sociales tal y como se desprende del Decreto 1051 del 27 de junio de 2016.

Afirma que la norma en comento según jurisprudencia del Consejo de Estado crea una excepción que fue plasmada específicamente dentro del proceso con radicado 11001-03-15-000-2020-00199-00 de Consejo de Estado -Sección Segunda - subsección A del 23 de abril de 2020, donde se manifestó que no existe vulneración al debido proceso al haberse librado mandamiento de pago en contra del Ministerio de Salud y Protección Social y no se configura la falta de jurisdicción decretada por el Tribunal administrativo de Caldas. Razón por la cual solicita que no se acceder al trámite de la nulidad.

## **II. CONSIDERACIONES**

Las nulidades atañen a la ineficacia de los actos jurídicos procesales y se erigen para proteger el proceso, están presididas por los principios de taxatividad, especificidad y trascendencia, tal como se deriva de los artículos 133 y siguientes del C. G.P., en tanto expresamente se enlistan los eventos en los cuales el proceso resulta viciado, advirtiéndose que cualquier otra situación constituye una simple irregularidad con entidad precaria para afectar la validez de la actuación.

En consecuencia, debe precisarse que solamente procederá la declaratoria de nulidad cuando el fundamento expuesto por quien alegue su configuración, se enmarque dentro de los prepuestos propios de la casual invocada, esto es, atendiendo la naturaleza taxativa de las mismas.

En ese orden de ideas, para resolver la solicitud planteada, es oportuno anotar que el artículo 208 de la Ley 1437 de 2011, previó que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo las causales de nulidad serán las señaladas en el Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso, el cual previo las siguientes:

**“Artículo 133. Causales de nulidad.** El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.
2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.
3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida.

4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.

5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.

6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.

7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación.

8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.

**Parágrafo.** Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código establece.”

Conforme la norma transcrita, se observa que el supuesto alegado por el apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social no constituye causal de nulidad, como quiera que se arguye la falta de competencia funcional, y si bien el numeral 1º del artículo en cita prevé como causal de nulidad actuar en el proceso después de declararse probada la falta de jurisdicción o competencia, tal escenario no ha acaecido dentro del plenario, lo que conlleva a rechazar de plano la causal elevada.

No obstante lo anterior, dado carácter improrrogable de falta jurisdicción y/o competencia por el factor funcional, este despacho estudiara si en el *sub examine* se da el acaecimiento de este fenómeno jurídico.

Debe anotarse en principio, que el Despacho no niega la existencia de jurisprudencia emanada de la Corte Suprema de Justicia en la que de forma reitera se ha ordenado a los juzgados de la Jurisdicción Ordenaría la remisión de los expedientes ejecutivos iniciados en contra Patrimonio Autónomo de Remanente del ISS a su liquidador e incluso al Ministerio de Salud y Protección Social, según el caso.

Sin embargo, debe anotarse que pasa por alto el apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social que en dicha jurisprudencia se aborda el tema de las obligaciones derivadas de las relaciones laborales de los empleados del extinto ISS, y no las obligaciones contenidas en sentencias que declaran la responsabilidad extracontractual de ISS liquidado.

Sentando lo anterior, es necesario precisar que el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ha abordado situaciones de similares contornos fácticos al que ahora se estudia, en las cuales ha revocado dos decisiones del Tribunal Administrativo de Caldas en las cuales declaró la falta de jurisdicción, estableciendo que:

8.- Tratándose del pago de obligaciones a cargo de entidades en liquidación, el artículo 32 del Decreto 254 de 2000 establece que este pago se hará con cargo a la masa de liquidación y de conformidad con las normas que regulan la prelación de créditos. Así, en aplicación del *principio de universalidad* que rige los procesos de liquidación, no podría el demandante ejecutar de forma individual su crédito por fuera del proceso de liquidación del ISS.

9.- Sin embargo, el Decreto 541 de 2016, modificado por el Decreto 1051 de la misma anualidad, estableció una regla especial en relación con el pago de las obligaciones derivadas de sentencias en contra del ISS. Dispuso textualmente:

**<<De la competencia para el pago de las sentencias derivadas de obligaciones contractuales y extra contractuales. Será competencia del Ministerio de Salud y Protección Social asumir el pago de las sentencias judiciales derivadas de las obligaciones contractuales y extra contractuales a cargo del Instituto de Seguros Sociales.**

*<<El trámite de pago, podrá hacerlo el Ministerio de Salud y Protección Social directamente o a través del Patrimonio Autónomo de Remanentes constituido por el liquidador del extinto Instituto de Seguros Sociales, u otro que se determine para tal efecto.>> (se resalta)*

10.- En el expediente obra prueba de que mediante Resolución REDI No. 009359 del 17 de marzo de 2015, **se reconoció y admitió un crédito** a favor de Amparo Jaramillo Castro y Álvaro Alarcón Tavera derivado de una condena impuesta al ISS en una acción de reparación directa.<sup>1</sup> Este crédito corresponde al que se pretende ejecutar a través de este proceso, el cual fue cedido a la demandante Trujis S.A.S.

11.- Así las cosas, si bien el crédito **ya se encuentra reconocido** dentro del proceso de liquidación del ISS, en virtud de la *regla especial* contenida en el Decreto 541 de 2006 que se expidió con posterioridad a dicho reconocimiento, la demandante tiene derecho de solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social el pago de su crédito, por tratarse del pago de una sentencia derivada de obligaciones extracontractuales a cargo del ISS.

---

<sup>1</sup> Cuaderno principal, folios 11 a 39.

12.- Se advierte que la regla contenida en el Decreto 541 de 2016 constituye una *excepción* a la regla de universalidad que rige los procesos de liquidación, en la medida que establece un obligado distinto (Ministerio de la Protección Social), para el pago de las condenas.

13.- Si bien es cierto que en el Decreto 541 de 2016, se establece que el pago lo podrá hacer directamente el Ministerio << *o a través del Patrimonio Autónomo de Remanentes constituido por el liquidador del extinto Instituto de Seguros Sociales* >>, lo anterior no implica que el Ministerio pueda excusarse del cumplimiento de la obligación impuesta a su cargo. En virtud de lo anterior, la presente ejecución sí resulta procedente contra la entidad demandada y no se configura la falta de jurisdicción decretada por el Tribunal.”<sup>2</sup>

Posteriormente esa misma Corporación afirmó además:

“5.- La Sala revocará el auto apelado pues es claro que el Decreto 541 de 2016, modificado por el Decreto 1051 de 2016, estableció una regla especial para el pago de sentencias condenatorias contra el ISS, con cargo al Ministerio de Salud y Protección Social y por fuera del proceso de liquidación. Por lo tanto, sí era procedente librar el mandamiento de pago deprecado.

6.- Tratándose del pago de obligaciones a cargo de entidades en liquidación, el artículo 32 del Decreto 254 de 2000 establece que este se hará con cargo a la masa de liquidación y de conformidad con las normas que regulan la prelación de créditos. Así, en aplicación del *principio de universalidad* que rige los procesos de liquidación, no podría el demandante ejecutar de forma individual su crédito por fuera del proceso de liquidación del ISS.

7.- No obstante lo anterior, en el marco del proceso de liquidación del ISS, mediante acción de cumplimiento se solicitó que el Ministerio de Salud y Protección Social diera cumplimiento a lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, en virtud del cual << *El acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas.* >> En sentencia del 15 de diciembre de 2015, el Consejo de Estado resolvió la segunda instancia del referido proceso, revocó la sentencia proferida el 28 de octubre por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y ordenó al Gobierno Nacional:

<< *el cumplimiento del parágrafo 1º del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, en el sentido de que se disponga sobre la subrogación de las obligaciones del ISS liquidado, en materia de condena de sentencias contractuales y extracontractuales.* >>

---

<sup>2</sup> Auto del 24 de octubre de 2019, Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Tercera - Subsección B -Consejero Ponente: Martín Bermúdez Muñoz, radicación número: 17001-23-33-000-2017-00689-01(62484), Actor: Trujis S.A.S. Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social y Otro -Proceso ejecutivo.

8.- En cumplimiento de esta orden, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió el Decreto 541 del 6 de abril de 2016 mediante el cual se determinó que esta entidad asumiría el pago de las sentencias de condena al ISS, siempre y cuando se cumplieran ciertas condiciones. El artículo 1º del decreto dispuso textualmente:

*<<Artículo 1. De la competencia para el pago de las sentencias derivadas de obligaciones contractuales y extracontractuales. Será competencia del Ministerio de Salud y Protección Social asumir el pago de las sentencias judiciales derivadas de obligaciones contractuales y extracontractuales a cargo del Instituto de Seguros Sociales Liquidado.*

*<<Sólo procederá el pago de los fallos judiciales de que trata este decreto, si el acreedor y/o beneficiario demuestra que cumplió su obligación legal de presentar la reclamación dentro del término del emplazamiento que tuvo lugar en el plazo comprendido entre el cinco (5) de diciembre de 2012 y el cuatro (4) de enero de 2013, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.1.3.2.1 del Decreto 2555 de 2010.*

*<<El análisis de procedencia y/o exigibilidad y el trámite de pago, podrá hacerlo el Ministerio de Salud y Protección Social directamente o a través del Patrimonio Autónomo de Remanentes constituido por el Liquidador del extinto Instituto de Seguros Sociales, u otro que se determine para tal efecto.>>*

9.- El demandante de la acción de cumplimiento inició un incidente de desacato ante el Tribunal Administrativo del Valle, el cual fue resuelto mediante auto del 6 de mayo de 2016, en el que se ordenó quitar los condicionamientos para que el Ministerio de Salud asumiera las condenas derivadas de sentencias contra el ISS. Así las cosas, en cumplimiento de esta orden, el ministerio expidió el Decreto 1051 de 2016, mediante el cual se modificó el artículo 1 del Decreto 541 de 2016, el cual quedó así:

***<<De la competencia para el pago de las sentencias derivadas de obligaciones contractuales y extra contractuales. Será competencia del Ministerio de Salud y Protección Social asumir el pago de las sentencias judiciales derivadas de las obligaciones contractuales y extra contractuales a cargo del Instituto de Seguros Sociales.***

*<<El trámite de pago, podrá hacerlo el Ministerio de Salud y Protección Social directamente o a través del Patrimonio Autónomo de Remanentes constituido por el liquidador del extinto Instituto de Seguros Sociales, u otro que se determine para tal efecto.>> (se resalta)*

10.- En este sentido, en principio la presente ejecución no podría proponerse contra el Ministerio de Salud y Protección Social, en la medida en que el deudor del crédito era el ISS, al ser la entidad condenada mediante la sentencia que se pretende ejecutar en este proceso. Sin embargo, es claro que el Decreto 541 de 2016, modificado por el Decreto 1051 de la misma anualidad, estableció una regla especial en relación con el pago de las obligaciones derivadas de sentencias en contra del ISS y le

asignó la calidad de deudor de estas obligaciones al Ministerio de Salud y Protección Social, sin ningún tipo de condicionamiento.

11.- Si bien es cierto que en el Decreto 541 de 2016, modificado por el Decreto 1051 de 2016 se estableció que el pago lo podría hacer directamente el Ministerio <<o a través del Patrimonio Autónomo de Remanentes constituido por el liquidador del extinto Instituto de Seguros Sociales>>, ello no implica que los acreedores se vean en la obligación de pretender el pago de su crédito dentro del proceso de liquidación. La norma le otorga al acreedor la opción de pretender el pago directamente a través del Ministerio de Salud y Protección Social o mediante el Patrimonio Autónomo.

12.- Por lo tanto, no solo resulta procedente la ejecución de esta obligación por fuera del proceso de liquidación del ISS, sino que también es procedente contra el Ministerio de Salud y Protección Social, al haber asumido esta entidad, por disposición reglamentaria, la calidad de deudor de las obligaciones derivadas de sentencias de responsabilidad extracontractual contra el ISS.”<sup>3</sup>

Queda claro entonces que el Decreto 541 de 2016, modificado por el Decreto 1051 de la misma anualidad, establece una regla especial en relación con el pago de las obligaciones derivadas de sentencias en contra del ISS, por tanto los aquí demandantes tiene derecho a ejecutar el pago de su sentencia ante este juzgado por tratarse de una obligación extracontractual a cargo del ISS.

Razón por la cual se declara que no existe la falta de competencia funcional alegada por el apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social, y en consecuencia se continuara con el trámite del presente proceso.

Finalmente, se precisa que si bien no obra constancia dentro del plenario en la que se constante si el agente liquidador del ISS reconoció o está efectuado el estudio del crédito de los señores Blanca Ovidia Ochoa Cifuentes y Alirio De Jesús Suaza Ramírez, se observa que a través de comunicaciones 1630 del 11 de febrero de 2014 con radicado No. 170012300000320060069700 del Ministerio demandando, y la identificada como salida No. 201702638 del 7 de marzo de 2017 del P.A.R.I.S.S., se admitió que el mismo debía ser calificado como de quinta categoría.

Así las cosas, se ordenará que por la Secretaría del Despacho se emita oficio a través del cual se comunique al agente liquidador del ISS la presente decisión, con el fin de que tenga conocimiento que los créditos perseguidos por los demandantes ya están siendo cobrados al Ministerio de Salud y Protección Social y a dicho patrimonio mediante el presente proceso ejecutivo.

Por lo expuesto, el JUZGADO SEPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES -CALDAS,

---

<sup>3</sup> Auto del 3 de agosto de 2020 Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo -Sección Tercera -Subsección B Consejero ponente: Martín Bermúdez Muñoz Radicación número: 17001-23-33-000-2018-00502-01(63564)A, Actor: Luis Eduardo Gómez bastos y otros -Demandado: Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, Referencia: Ejecutivo

## RESUELVE

**PRIMERO:** RECHAZAR DE PLANO el incidente de nulidad propuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social, conforme a lo expuesto en antelación.

**SEGUNDO:** DECLARAR la inexistencia de la falta de competencia funcional alegada por el apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social.

**TERCERO:** Por la Secretaría del Despacho emítase OFICIO con destino agente liquidador del ISS a través del cual se le comuniquen la presente decisión, en los términos expuestos en la parte considerativa de este proveído.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriado el presente auto, CONTINÚESE con el trámite correspondiente.

### NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ  
JUEZ**

ZGC/Sust.

Firmado Por:

**JACKELINE GARCIA  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 007  
CIRCUITO MANIZALES**

<p><b>JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO – SISTEMA MIXTO - MANIZALES – CALDAS</b></p> <p><b><u>NOTIFICACIÓN POR ESTADO – ORALIDAD</u></b></p> <p>La providencia anterior se notifica en el Estado</p> <p><b>No. 31 del 15 de abril de 2021</b></p> <p><b>CAROL XIMENA CASTAÑO DUQUE Secretaria</b></p>
---

**GOMEZ  
ADMINISTRATIVO DEL**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**401d2583ccaa10c2bcc5a9aa6cb3f4dff680c3549f71adc92772a88c474be878**

Documento generado en 15/04/2021 02:54:18 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>