



REPÚBLICA DE COLOMBIA – RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN
SALA LABORAL

Dra. CLAUDIA CECILIA TORO RAMÍREZ
Magistrada Ponente

Veintitrés (23) de marzo de dos mil veintidós (2022)
(03:00 p.m.)

Proceso:	Ejecutivo Laboral
Radicación:	19 001 31 05 003 2020 00204 01
Ejecutante:	ANGELA PATRICIA GUEVARA RAMIREZ
Ejecutada:	NACION- MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCION SOCIAL
Juzgado Primera Instancia:	JUZGADO TERCERO LABORAL DEL CIRCUITO DE POPAYAN – CAUCA
Asunto:	Ejecución sentencia que declaró existencia de un vínculo laboral con el ISS Liquidado–Confirma decisión apelada.
Auto Interlocutorio No.	031

I. ASUNTO

De conformidad con el artículo 15 del Decreto Ley 806 de 2020, pasa la Sala a resolver el **recurso de apelación** formulado por la apoderada judicial de la parte ejecutante, contra la decisión contenida en el auto interlocutorio No. 587 proferido el 26 de julio de 2021, por el Juzgado Tercero Laboral de este Circuito Judicial, por medio de la cual, negó el mandamiento de pago solicitado.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda.

La parte ejecutante llamó a juicio a la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, con el propósito de que se libre mandamiento de pago por las condenas impuestas en la Sentencia de fecha 24 de agosto de 2016, en contra del Instituto de Seguros Sociales Seccional Cauca, PAR ISS (hoy liquidado), proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Popayán, siendo modificada parcialmente y confirmada en todo lo demás por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Popayán, mediante providencia del 24 de mayo de 2017 en la cual se concedieron los derechos, así como la condena en costas y agencias en derecho, conforme lo dispuesto en el artículo 100 del CPTSS en concordancia con el artículo 306 del CGP.

Conforme a ello, el juzgado de conocimiento mediante proveído del 20 de marzo de 2018, libró orden de pago en contra del Patrimonio Autónomo de Remanentes del ISS liquidado, en favor de la parte ejecutante. Posteriormente el apoderado judicial de la ejecutada FIDUAGRARIA como vocera y administradora del P.A.R ISS en liquidación, presentó incidente de nulidad de lo actuado, a partir del mandamiento de pago, alegando que la jurisdicción laboral carece de competencia para conocer del asunto.

Mediante auto interlocutorio No. 0020 del 15 de enero de 2019 el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Popayán, negó la declaratoria de nulidad y el 22 de enero de 2019 concedió el recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Popayán, que en providencia del 18 de septiembre de 2019 revocó el auto apelado y en su lugar declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del 20 de marzo de 2018, inclusive, por falta de competencia funcional y ordenó remitir el expediente al Ministerio de Salud y Protección Social para el pago de las obligaciones insolutas, conforme lo señalado en el Decreto 541 de 2016 modificado por el decreto 1051 del mismo año.

El 07 de octubre de 2020 la apoderada de la parte ejecutante solicita se libre mandamiento de pago en contra de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, siendo negada mediante providencia del 26 de julio de 2021 por el Juzgado Tercero Laboral de este Circuito Judicial, decisión objeto del recurso de apelación, concedido mediante auto interlocutorio No. 969 del 14 de octubre de 2021.

2. Decisión de primera instancia.

Mediante auto 585 del 26 de julio de 2021, el *A quo* resolvió: *“PRIMERO: NEGAR el mandamiento de pago invocado por la parte ejecutante, en contra de la NACION-MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL por las razones expuestas en la parte motiva. SEGUNDO: Devolver a la parte actora los anexos sin necesidad de desglose y archivar lo actuado.”*

Para adoptar tal determinación, explica que según el parágrafo del artículo 32 del Decreto 254 de 2000, norma que regula la supresión y liquidación de entidades públicas, en el evento en que los recursos de la entidad liquidada sean insuficientes para cubrir su pasivo laboral, el mismo quedará a cargo de la Nación o de la entidad pública del orden nacional que se designe en el Decreto de supresión y liquidación de la entidad, lo que indica que las obligaciones derivadas de la relación laboral no desaparecen o que las sentencias judiciales proferidas por la justicia laboral se tornan inejecutables por terminar el proceso de

liquidación, sino que estas se radican, primero en cabeza del patrimonio de activos remanentes de la entidad liquidada y segundo de la Nación quien obra como garante de tales obligaciones.

Y en ese sentido, el Decreto 2013 de 2012 por el cual se ordenó la supresión y liquidación del ISS, en su artículo 19 establece que si dichos recursos son insuficientes le corresponderá a la Nación su cubrimiento con cargo a los recursos del presupuesto general, sin embargo y al haberse constituido el PAR ISS, administrado por FIDUAGRARIA y al no encontrarse probado que los recursos manejados por dicho fondo son insuficientes, no es procedente librar mandamiento de pago en contra de la Nación.

3. Recurso de Apelación.

Contra la decisión proferida, la apoderada judicial de la ejecutante formuló y sustentó recurso de apelación, argumentando que tal como se evidencia dentro del proceso ejecutivo que nos ocupa, obra comunicación de fecha 21 de octubre de 2019 emitida por parte del PAR ISS liquidado, en la cual claramente indica sobre la inexistencia de recursos líquidos, para atender las obligaciones que se encuentran a su cargo, motivo por el cual dicha manifestación es más que suficiente para considerar que el PAR ISS, no puede asumir el pago de las obligaciones en los términos que han sido reclamados mediante la ejecución, por lo cual nace la obligación del Ministerio de Salud y Protección Social de asumir el pago de las acreencias.

Informa que la petición presentada ante dicha cartera ministerial y que a su vez fue remitida por la misma al PAR ISS liquidado, se elevó en razón a la decisión emitida por parte de la jurisdicción laboral el 17 de septiembre de 2019, en la cual dispuso declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso ejecutivo laboral propuesto en contra de la entidad liquidada, por lo cual la decisión judicial quedó inejecutable frente a la misma y con la decisión que se apela, también es imposible adelantarse en contra del Ministerio de Salud y Protección Social, muy a pesar de que obre manifestación expresa por parte del PAR ISS liquidado de NO contar con los recursos para el cubrimiento de las obligaciones como la reclamada.

Considera contradictoria la decisión que se apela, con la adoptada por la jurisdicción laboral y la cual considera improcedente la ejecución en contra del PAR ISS, para determinar ahora que quien tiene a su cargo la obligación de

efectuar el pago reclamado es precisamente la entidad de la cual se archivaron las diligencias por existir una presunta nulidad de toda la actuación.

Asegura que teniendo en cuenta que el Ministerio de Salud y Protección Social resulta ser el garante designado por la ley de las obligaciones impuestas al PAR ISS liquidado y ante la manifestación expresa de esta entidad de no contar con los recursos para atender sus obligaciones y la imposibilidad de adelantar las acciones judiciales en contra de la misma, es procedente adelantar la ejecución que se propone en contra del Ministerio de Salud y de la Protección Social.

4. Trámite de segunda instancia.

4.1. Alegatos de conclusión.

Pese a que se corrió traslado a las partes para presentar alegatos finales, según constancia en fecha del 07 de marzo de 2022, el término concedido para alegar transcurrió en absoluto silencio.

III. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

Es esta Sala de Tribunal competente para conocer de la alzada propuesta por la apoderada judicial de la ejecutante contra la providencia enunciada en antecedencia, por ser el Superior Funcional del Juzgado que profirió la decisión atacada, la cual es susceptible del recurso de apelación, en virtud de lo reglado en el numeral 8º del artículo 65 del C.P.T. y de la S.S., con la modificación incorporada por el artículo 29 de la Ley 712 de 2001.

2. Alcance del recurso de apelación.

El artículo 35 de la Ley 712 de 2001, por medio del cual se adicionó el artículo 66A del C.P.T. y de la S.S., regula el principio de consonancia. Este consiste en que la decisión que resuelva la apelación de autos y sentencias deberá sujetarse a los puntos objeto del recurso de apelación. En consecuencia, la decisión de segunda instancia no podrá tocar los puntos que el apelante no discutió.

3. Planteamiento de los Problemas Jurídicos.

3.1. ¿Fue acertada la decisión del A quo de negar el mandamiento de pago en contra de la Nación- Ministerio de Salud y Protección Social?

4. Solución al problema jurídico planteado.

La respuesta al interrogante será positiva. Con respecto al Ministerio de Salud y Protección Social es exigible el pago de acreencias laborales del ISS, cuando se determine que los recursos transferidos al Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto de Seguros Sociales liquidado es insuficiente; pero a la fecha no se evidencia que los recursos del PAR ISS sean insuficientes para cubrir sus pasivos; por lo tanto, el Patrimonio Autónomo de Remanentes del I.S.S en liquidación, sigue siendo el competente para realizar los pagos, pues cuenta con activos que le fueron transferidos y con la inyección de recursos ordenados en el Decreto 1305 de 2020; por lo tanto, la solicitud de la actora debe surtir su trámite ante la instancia competente, según los pronunciamientos sobre competencia que en esa materia ha realizado la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.¹

El **fundamento de la tesis** es el siguiente:

El párrafo del artículo 32 del Decreto 254 de 2000 “por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional” señala que cuando los recursos sean insuficientes para cubrir sus pasivos, dichas obligaciones quedarán a cargo de la nación o entidad pública del orden nacional que se designe para tal efecto.

Por su parte, el Decreto 2013 de 2012 ordenó la supresión y liquidación del ISS, indicando en su artículo 19, que la atención de las obligaciones laborales pendientes estará a cargo del ISS en liquidación y que si dichos recursos no son suficientes, le corresponderá a la Nación su cubrimiento con cargo a los recursos del presupuesto general. En tal sentido, el ISS en liquidación antes del cierre del proceso, suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil y Pagos No.015-2015 con FIDUAGRARIA S.A., constituyendo el fideicomiso PAR ISS en liquidación, en el que la fiduciaria actuaría como vocera y administradora y el ISS en Liquidación el fideicomitente, y estipulando en el numeral 4º de la cláusula 73 que *las condenas que llegaren a imponerse en los procesos judiciales, arbitrales y administrativos y las obligaciones condicionales, que el liquidador identifique con anterioridad al cierre del proceso liquidatorio, se atenderán con sujeción a la prelación de créditos establecida en la ley y a la disponibilidad de recursos. Mientras que las obligaciones remanentes se cancelaran en primer lugar con los recursos líquidos que se hayan transferido al Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR que se hayan destinado especialmente para tal fin por parte de la entidad contratante. Y en caso de que no se hayan*

¹ Corte Suprema de Justicia. Sala Laboral. Sentencia CSJ STL4141-2018, reiterada en la CSJ STL4618-2019

transferido recursos líquidos para su atención, o no tengan fuente específica de financiamiento, deberán atenderse con el producto de la administración o enajenación de activos fideicomitados. Para lo cual, el Patrimonio Autónomo de Remanentes deberá perfeccionar las ventas de bienes propios o recibidos en dación en pago que por cualquier causa no hayan concluido durante el proceso de liquidación de la entidad.

Culminado el proceso de liquidación el 31 de marzo de 2015 (Acta final de liquidación publicada en el Diario Oficial No.49470 de la misma fecha), el artículo 1º del Decreto 541 de 2016 modificado posteriormente por el Decreto 1051 del mismo año, dispuso que a la Nación-Ministerio de Salud y Protección Social, le corresponde asumir el pago de las sentencias judiciales derivadas de las obligaciones contractuales a cargo del ISS liquidado y el artículo 2º del mismo decreto establece que el pago de esas sentencias, se efectuará con cargo a los activos transferidos por el liquidador del Patrimonio Autónomo de Remanentes del ISS en liquidación PAR ISS y en su defecto por la Nación Ministerio de Salud y Protección Social.

El gobierno nacional mediante el Decreto 1305 de 2020, reconoce como deuda pública las obligaciones de pago originadas en sentencias, conciliaciones judiciales debidamente ejecutoriadas y las deudas reconocidas en el proceso del Instituto de Seguros Sociales (ISS) en liquidación hasta por la suma de \$233.000.000.000, que operará exclusivamente para el Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto y por una sola vez. Del mismo modo, ordena pagarse con cargo al servicio de la deuda pública del presupuesto general de la Nación de la vigencia 2020 las obligaciones de pago originadas en dicho proceso.

5. Caso en concreto.

De la revisión efectuada al presente asunto, se tiene que el título base de cobro ejecutivo, lo integra la sentencia proferida el 24 de agosto de 2016 por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Popayán, en contra del Instituto de Seguros Sociales Seccional Cauca, PAR ISS (hoy liquidado), modificada parcialmente y confirmada en todo lo demás por la Sala Laboral del Tribunal Superior de este Distrito Judicial, mediante providencia del 24 de mayo de 2017. Respecto de la cual, el juzgado de conocimiento en auto del 20 de marzo de 2018, libró orden de pago en contra del Patrimonio Autónomo de Remanentes del ISS liquidado, posteriormente negó la solicitud de nulidad en el auto No. 0020 del 15 de enero de 2019, decisión revocada por la segunda instancia en providencia del 18 de septiembre del mismo año, declarando la nulidad de todo lo actuado a partir del 20

de marzo de 2018, inclusive, por falta de competencia funcional y ordenó remitir el expediente al Ministerio de Salud y Protección Social para el pago de las obligaciones insolutas, conforme lo señalado en el Decreto 541 de 2016 modificado por el decreto 1051 del mismo año.

En esta oportunidad, la apoderada de la parte ejecutante solicita se libre mandamiento de pago en contra de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en lo expresado por el PAR ISS en el oficio del 21 de octubre de 2019, al afirmar que no cuenta con recursos para pagar la obligación, petición que fue negada en providencia del 26 de julio de 2021 por el Juzgado Tercero Laboral de este Circuito Judicial, decisión que fue recurrida.

Conforme a la normatividad mencionada, se observa que si bien el artículo 32 del Decreto 254 de 2000 señala que cuando los recursos sean insuficientes para cubrir sus pasivos, dichas obligaciones quedarán a cargo de la nación o entidad pública del orden nacional que se designe para tal efecto. Y en el mismo sentido, el Decreto 2013 de 2012 en su artículo 19 indica que la atención de las obligaciones laborales pendientes estará a cargo del ISS en liquidación y si dichos recursos no son suficientes, le corresponderá a la Nación su cubrimiento con cargo a los recursos del presupuesto general. Y de igual forma, el artículo 1º del Decreto 541 de 2016 modificado posteriormente por el Decreto 1051 del mismo año, dispuso que a la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, le corresponde asumir el pago de las sentencias judiciales derivadas de las obligaciones contractuales a cargo del ISS liquidado.

No se puede desconocer que el artículo 2º del Decreto 541 de 2016 modificado posteriormente por el Decreto 1051 del mismo año, estableció que el pago de esas sentencias, se efectuará con cargo a los activos transferidos por el liquidador del Patrimonio Autónomo de Remanentes del ISS en liquidación PAR ISS y en su defecto por la Nación Ministerio de Salud y Protección Social. Y de la misma forma, el Contrato de Fiducia Mercantil y Pagos No.015-2015 con FIDUAGRARIA S.A., a través del cual, se constituyó el fideicomiso PAR ISS en liquidación, en su numeral 4º de la cláusula 73 estipuló que *las obligaciones remanentes se cancelaran en primer lugar con los recursos líquidos que se hayan transferido al Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR que se hayan destinado especialmente para tal fin por parte de la entidad contratante. Y en caso de que no se hayan transferido recursos líquidos para su atención, o no tengan fuente específica de financiamiento, deberán atenderse con el producto de la administración o enajenación de activos fideicomitados.* Para lo cual, el Patrimonio Autónomo de Remanentes deberá perfeccionar las ventas de bienes propios o recibidos en dación en pago que

por cualquier causa no hayan concluido durante el proceso de liquidación de la entidad.

Así las cosas, se observa que si bien en la respuesta del PAR ISS en Liquidación del 21 de octubre de 2019 se consigna que *no se cuenta con recursos suficientes para la atención de las restantes reclamaciones presentadas de manera oportuna, por lo que correspondiendo su reclamación a un cobro presentado con posterioridad al cierre del proceso liquidatario, el pago se encuentra sujeto a que se respete el orden de prelación legal de créditos antes referido y luego, a la disponibilidad de recursos, lo que impide que se le pueda suministrar una fecha estimada de pago*; también se afirma que *el patrimonio ante la inexistencia actual de recursos líquidos, adelanta labores de comercialización de bienes de propiedad del extinto ISS y solicitud de recursos, con el propósito de financiar el pago de las acreencias graduadas y calificadas oportunamente, luego extemporáneas y de encontrarse viable el pago, el de los cobros recibidos con posterioridad al cierre del proceso liquidatario.* Ello, aunado a que el Decreto 1305 de 2020, reconoció como deuda pública las obligaciones de pago originadas en sentencias, conciliaciones judiciales debidamente ejecutoriadas y las deudas reconocidas en el proceso del Instituto de Seguros Sociales (ISS) en liquidación hasta por la suma de \$233.000.000.000, exclusivamente para el Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto, ordenando pagar con cargo al servicio de la deuda pública del presupuesto general de la Nación de la vigencia 2020 las obligaciones de pago originadas en dicho proceso; permite concluir que a la fecha no se cumple la condición del artículo 32 del Decreto 254 de 2000, es decir que los recursos del PAR ISS sean insuficientes para cubrir sus pasivos; situación que al no evidenciarse, conlleva a confirmar el auto apelado; pues el Patrimonio Autónomo de Remanentes del I.S.S en liquidación, sigue siendo el competente para realizar los pagos, toda vez que a la fecha ese patrimonio cuenta con activos que le fueron transferidos y la solicitud de la actora debe surtir su trámite ante la instancia competente, según lo señalado por el órgano de cierre de esta especialidad.

Y además, porque en aplicación del inciso segundo del artículo 1º del decreto 541 de 2016, con la modificación introducida por el Decreto 1051 del mismo año, el trámite para el 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 ISS u otro que se determine para tal efecto, por lo que entiende la Sala que dicho Ministerio ya optó por el segundo mecanismo, es decir, hacer el pago a través del PAR ISS al cual le fueron transferidos los recursos por

lo que por el momento no sería procedente la ejecución en contra del referido Ministerio.

6. Costas.

Ante la no prosperidad del recurso de apelación propuesto, habría lugar a condenar en costas en esta instancia a la parte ejecutante, de no ser porque dentro del presente asunto ejecutivo aún no se ha trabado la litis, lo que conlleva a no emitir condena por tal concepto.

IV. DECISIÓN

En armonía con lo expuesto en precedencia, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Popayán,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto interlocutorio No.587, proferido el 26 de julio de 2021 por el Juzgado Tercero Laboral de este Circuito Judicial, que negó el mandamiento de pago solicitado; por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión por estados electrónicos, conforme al Decreto 806 de 2020, con inserción de la providencia en los mismos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Firma válida
providencia judicial

CLAUDIA CECILIA TORO RAMÍREZ
MAGISTRADA PONENTE



Firma válida
providencia judicial

CARLOS EDUARDO CARVAJAL VALENCIA
MAGISTRADO SALA LABORAL



Firma válida
providencia judicial

LEONIDAS RODRIGUEZ CORTES
MAGISTRADO SALA LABORAL