

Proceso Ejecutivo Laboral: 2015-00177-02.
Ejecutante: Fernando Vallejo Rojas.
Ejecutado: PAR ISS Liquidado.
Asunto: Auto declara invalidez y ordena remisión Min. Salud y Protección Social.

TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE POPAYAN
- SALA LABORAL -
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS EDUARDO CARVAJAL VALENCIA.

Popayán, veinticinco (25) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Vencido el término de traslado concedido a la parte ejecutante de la solicitud de nulidad elevada por La Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, dando aplicación a lo consagrado en el artículo 15 del Decreto 806 de 2020, convertido en legislación permanente en virtud de la Ley 2213 de 2022, le correspondería al despacho entrar a resolver el recurso de apelación o la solicitud de nulidad de La llamada a integrar el litisconsorcio necesario de la parte ejecutada **LA NACION-MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL** por indebida notificación a dicha entidad la cual de suyo procedería; dentro del **PROCESO EJECUTIVO LABORAL CONEXO** adelantado por el señor **FERNANDO VALLEJO ROJAS** contra el **PAR ISS LIQUIDADO ADMINISTRADO POR FIDUAGRARIA S.A. y LA NACIÓN – MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL (VINCULADO)**, sino fuera porque de entrada se advierte la necesidad de declarar la invalidez de lo actuado y ordenar la remisión del expediente al Juzgado Laboral de origen para que previo levantamiento de las medidas cautelares que estuvieren pendientes, si las hubiere, y si quedaren saldos pendientes por pagar proceda de inmediato, a remitir el expediente al Ministerio de Salud y Protección Social, para que dicho Ministerio proceda al pago de las acreencias laborales reconocidas mediante sentencia judicial al señor Fernando Vallejo Rojas, en los términos del inciso 2º del artículo 1º del Decreto 541 de 2016, en la forma como quedó modificado por el Decreto 1051 de 2016 y que a la fecha se encuentren insolutas. Providencia que debe ser proferida por el Magistrado Ponente en atención a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 15 del C.P.T.S.S. y del art. 35 del CGP lo cual de paso permite controvertir la providencia al interior de la Sala. Asunto radicado bajo la partida No. 19-001-31-05-002-2015-00177-02.

1. ANTECEDENTES

1.1. Como antecedentes fácticos y procesales relevantes, se tienen los contenidos en la demanda ejecutiva visible dentro del archivo "02AnexosSolicitudMandamPago" del expediente digital, a partir de la cual la parte ejecutante pretende se libre a su favor mandamiento de pago a cargo del PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES LIQUIDADO, administrado por FIDUAGRARIA S.A. en cuantía de \$43'.273.242, correspondiente a las acreencias laborales actualizadas y las costas procesales derivadas del proceso ordinario laboral. Igualmente se condene en costas a la demandada en el proceso ejecutivo.

1.2. A través de auto interlocutorio No.500 de 3 de junio de 2015, el juzgado de conocimiento libró mandamiento de pago por el valor de \$42'560.290 por acreencias laborales, por \$664.350 por costas de primera instancia y por las costas que se causen en el proceso ejecutivo.

1.3. En audiencia de fecha 11 de noviembre de 2015, se declararon improcedentes las excepciones propuestas por la parte ejecutada y se ordenó seguir adelante con la ejecución; ante ésta decisión la apoderada del PAR ISS propuso recurso de apelación y el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Popayán confirmó la providencia.

1.4. Aprobada la actualización del crédito, el PAR ISS liquidado efectuó los siguientes pagos al ejecutante: \$41'.295.150.oo el 29 de diciembre de 2015 y \$4'.398.734.oo el 16 de enero de 2017.

1.5. Mediante auto interlocutorio No. 189 de fecha 6 de marzo de 2017 y teniendo en cuenta la solicitud de la parte ejecutada, el despacho se abstuvo de terminar el proceso por pago total de la obligación, por estimar que se encuentra pendiente el pago de costas fijadas en la audiencia que resolvió las excepciones, por valor de \$3.457.971.oo, razón por la que

mediante providencia del 14 de marzo de 2018, requirió el pago de las costas procesales del ejecutivo, manifestando la parte ejecutada que se encuentra en la consecución de los recursos que permitan continuar pagando las demás obligaciones.

1.6. El día 19 de abril de 2018, a través de auto interlocutorio No. 285, se dispuso integrar al litisconsorcio necesario de la parte ejecutada con LA NACION-MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, ordenando su notificación.

1.7. El apoderado judicial del PAR – I.S.S. en fecha 14 de diciembre de 2018, formula nulidad de todo lo actuado por considerar que no resulta posible adelantar este proceso ejecutivo al tratarse el I.S.S de una entidad en liquidación, por tanto la acreencia objeto de ejecución debe tramitarse al interior del Patrimonio Autónomo de Remanentes y como apoyo de su argumento cita la sentencia de tutela STL8189 de 2018, radicado 51540 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia; solicitud que fue rechazada previo traslado, mediante auto interlocutorio 119 del 5 de marzo de 2019, en tanto se adujo que no indica el interés para interponer la misma y no refiere de manera específica cuál es la nulidad que alega. Decisión que si bien fue objeto de alzada, por no suministrar lo necesario, se declaró desierto el recurso de apelación.

1.8. Mediante memorial presentado electrónicamente el 14 de mayo de 2019, el apoderado de la parte ejecutada Fiduararia S.A como vocera del PAR ISS presentó memorial de ampliación del incidente de nulidad soportado en la Sentencia de tutela STL 3704-2019 del 11 de marzo de 2019 y posteriormente el nuevo apoderado, mediante memorial solicita se inicie trámite de control de legalidad, argumentando lo dispuesto en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, el 18 de agosto de 2021, mediante fallo de tutela STL10664-2021, radicación No. 63956, que en un caso análogo, resolvió conceder el amparo al debido proceso del PAR ISS en liquidación, ordenando al Tribunal Superior de Distrito judicial de Bogotá

declarar la nulidad del proceso ejecutivo contra el PAR ISS y remitir el proceso al Ministerio de Salud y Protección Social para que el mismo de trámite al pago de las sumas adeudadas al ejecutante.

1.9. A través de providencia No. 090 de fecha 14 de febrero de 2023, el juzgado dispuso negar la nulidad y condenar en costas a la parte ejecutada, fijando las agencias en derecho en 4 salarios mínimos legales vigentes.

Como fundamento de la decisión expuso que respecto de la ampliación del incidente de nulidad presentada y del incidente de control de legalidad, toda nulidad propuesta por un factor distinto al funcional o subjetivo, se encuentra saneada al tenor de lo dispuesto en el art. 16 CGP, siendo claro que en aplicación de lo ahí dispuesto y de los arts. 132 y 133 del CGP y la sentencia C-537 de 2016, aun en el hipotético de que se aceptara la tesis de una falta de competencia para conocer del proceso, tal causal de nulidad, al ser ajena al factor funcional o subjetivo, se encuentra saneada al no haber sido oportunamente alegada, pues la misma fue propuesta luego de más de tres (3) años de proferido el auto que libra mandamiento ejecutivo.

1.10. Inconforme con esta decisión, la apoderada judicial de la parte ejecutada formula Recurso de Reposición y en subsidio **RECURSO DE APELACION**, de la siguiente manera:

1.10.1. De la apelación de la parte ejecutada:

La parte ejecutada por intermedio de apoderada interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, manifestando que las costas decretadas son bastante onerosas teniendo en cuenta que su representada ya había pagado el crédito que dio origen al proceso y que la intención del apoderado judicial no fue dilatar el proceso sino salvaguardar los derechos de su representada. Señala que si bien está de acuerdo con las consideraciones

del despacho donde se indica que la solicitud o el incidente de nulidad debió presentarse en el justo momento en el que se tuvo conocimiento del proceso ejecutivo, no es menos cierto que sea en el momento procesal que sea, como apoderados, al percatarse de una nulidad deben ponerla en conocimiento del despacho, por lo que el anterior apoderado solo buscaba que no se vulneraran los derechos del PAR ISS EN LIQUIDACION. Destaca que debe tenerse en cuenta que las providencias judiciales que sustentan la nulidad no son de 2015 como si lo es el mandamiento de pago y por eso, se podría concluir que el apoderado judicial solo hasta esa fecha tuvo conocimiento de las diferentes providencias judiciales que le dan la razón al PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES ISS EN LIQUIDACION al indicar que la jurisdicción ordinaria perdió competencia para conocer de estos asuntos.

Indica que su representada cumplió con la obligación de incluir el crédito para pago y desembolsó los dineros correspondientes. Solicita revocar de manera parcial el auto interlocutorio No.090 del catorce (14) de febrero de dos mil veintitrés (2023), notificado el 15 de febrero de 2023, en su numeral tres que corresponde a la condena en costas, para en su lugar no condenar a su representada en costas procesales o en su defecto, reducir las mismas en tanto se hacen sumamente onerosas por la simple presentación de un incidente de nulidad.

1.11. Una vez surtida la fijación en lista del recurso de reposición, el A quo decide rechazar por extemporáneo el recurso de reposición y conceder el recurso de apelación.

1.12. Alegatos de conclusión: En este punto es importante resaltar que los alegatos no constituyen una oportunidad adicional para cambiar o adicionar los fundamentos del recurso de apelación, por lo que la Sala sólo resolverá sobre los puntos objeto de apelación.

1.12.1. El apoderado del ejecutante durante el término concedido no presentó alegatos de conclusión, según nota secretarial que antecede.

1.12.2. La parte ejecutada, por intermedio de su apoderada judicial en sus alegatos de conclusión manifiesta que ratifica lo expuesto en el recurso impetrado y reitera que la interposición de un incidente de nulidad no está supeditada a un término exacto, sino que por el contrario puede alegarse en todo momento inclusive después de sentencia cuando esta incurra en la nulidad misma, destaca que el auto recurrido con la imposición de costas por 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes pareciera que obedeciera a un “castigo” por la presentación del incidente 3 años después de notificado el mandamiento de pago, sin tener en cuenta que se cumplió con la obligación de incluir el crédito para pago, que desembolsó los dineros correspondientes, y que el apoderado judicial anterior solo buscaba salvaguardar los derechos de su mandante. Solicita revocar de manera parcial el Auto Interlocutorio No.090 del catorce (14) de febrero de dos mil veintitrés (2023), notificado el 15 de febrero de 2023, en su numeral tres que corresponde a la condena en costas, para en su lugar no condenar en costas procesales o en su defecto, reducir las mismas por cuanto son sumamente onerosas por la simple presentación de un incidente de nulidad.

1.12.3. La llamada a integrar el litisconsorcio necesario de la parte ejecutada LA NACION-MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, por intermedio de apoderado en sus alegatos de conclusión manifiesta que pese a que acorde con la documental que reposa en el expediente digital compartido al momento de notificar el auto que corre traslado para formular alegaciones en segunda instancia, no tenía conocimiento de la existencia del presente proceso, ni mucho menos fue notificado del auto interlocutorio No.285 del 19 de abril de 2018, a través del cual el Juzgado Segundo Laboral de Popayán, ordenó integrar al litis consorcio necesario de la parte demandada al Ministerio de Salud, en el que igualmente en su numeral segundo dispuso la notificación personal del mandamiento de pago y de la providencia que vincula a la entidad.

Asegura que no puede ser sujeto activo dentro del citado proceso toda vez que la litis se traba no solamente con la expedición de la providencia que se dispone su vinculación, sino que, para que quede formalmente vinculado, y pueda así ejercer una efectiva defensa de sus intereses frente a las pretensiones y hechos de la demanda, requiere ser, notificado y tener la oportunidad procesal para contestar la demanda, en tanto de no ser así, se estaría vulnerando derechos que constitucionalmente le asisten a cualquier persona, máxime cuando se trata de una persona jurídica de naturaleza pública que tiene a su cargo la administración de recursos que forman parte del presupuesto general de la Nación, omisión que genera nulidad de todo lo actuado a partir de la fecha en que cobró firmeza el auto que dispuso su vinculación.

Sostiene que lo argumentado no debe entenderse como una aceptación tácita de las obligaciones que pretende la parte ejecutante le sean pagadas, toda vez que el proceso hasta la notificación del auto de alegatos, era totalmente desconocido para el Ministerio, aunque lo anterior no es óbice para realizar algunas apreciaciones frente a lo resuelto por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán, al negar la nulidad deprecada por el demandado Fiduagraria S.A., en calidad de administrador del P.A.R. I.S.S., con lo cual no está de acuerdo y por lo que solicita se revoque el auto apelado, y se declare la nulidad del mandamiento de pago y se ordene la remisión del expediente al Patrimonio Autónomo de Remanentes del I.S.S., o al Ministerio de Salud y Protección Social.

Sostiene que con la decisión se están desconociendo los precedentes y la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado en tema de procesos de liquidación de entidades públicas, encontrándose probada la excepción de inexigibilidad del título, la misma que debió haber sido declarada probada de manera oficiosa por el despacho y se viola el principio de legalidad cuando el despacho se abroga una competencia que no tiene. Señala que el Ministerio de Salud y Protección Social no puede considerarse como sucesor procesal del extinto Instituto

Proceso Ejecutivo Laboral: 2015-00177-02.
Ejecutante: Fernando Vallejo Rojas.
Ejecutado: PAR ISS Liquidado.
Asunto: Auto declara invalidez y ordena remisión Min. Salud y Protección Social.

de Seguro Social y se rompe el principio de igualdad frente a las cargas públicas.

Resalta que acorde con reiterada jurisprudencia y en aplicación de las normas que rigen los procesos liquidatorios de las entidades públicas, contrario a lo resuelto por el A quo, lo que procede en el presente caso y frente a los procesos ejecutivos en que se reclama una obligación a cargo de una entidad en liquidación o liquidada, es remitir el proceso para que haga parte del patrimonio autónomo de remanentes, y sea con cargo a los recursos que la conforman que se realice el pago, con apego al derecho que le asiste a todos y cada uno de los acreedores de la entidad liquidada. Máxime en el caso que nos ocupa, cuando lo que se está reclamando actualmente le sea pagado al ejecutante, no son derechos laborales, pues los mismos como bien lo establecen las decisiones adoptadas en primera instancia, ya fueron objeto de pago, subsistiendo únicamente la obligación de pago de las agencias en derecho causadas en el curso del ordinario laboral y el ejecutivo, crédito éste que acorde con las normas que regulan el proceso liquidatorios y la prelación de pagos, deben ser clasificados, como efectivamente aparece lo hizo la ejecutada, como crédito quirografario de quinta clase.

Con fundamento en los anteriores antecedentes procesales se pasa a resolver el asunto en comento, teniendo en cuenta las siguientes,

2. CONSIDERACIONES:

En atención a la regla jurisprudencial fijada en sede de tutela por parte de la SL de la CSJ, respecto del conocimiento de las ejecuciones de sentencias que reconocen y ordenan el pago de derechos laborales a cargo del PAR ISS, surge definir ¿Si lo decidido de manera uniforme por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en sede de tutela, entre otras providencias en las STL 3704-2019 (11 de marzo de 2019), SLT-2094 de 15 de febrero de 2019 (54418), STL 2158-2019 (20 de

Proceso Ejecutivo Laboral: 2015-00177-02.
Ejecutante: Fernando Vallejo Rojas.
Ejecutado: PAR ISS Liquidado.
Asunto: Auto declara invalidez y ordena remisión Min. Salud y Protección Social.

febrero), STL 6449-2019 (30 de abril) y STL 5596-2019 (30 de abril), constituye precedente judicial obligatorio en procesos ejecutivos como el presente y por ende debe ordenarse su remisión al Ministerio de Salud y Protección Social, para que sea esa entidad la que conforme a lo estipulado en el Decreto 541 de 2016, que fuera modificado por el Decreto 1051 del mismo año, proceda a disponer el pago correspondiente?

TESIS DEL DESPACHO: La tesis del despacho conduce a señalar que no se puede desconocer que a partir de la posición fijada por la SL de la CSJ en providencia STL-2094-2019, la cual se ha venido reiterando entre otras providencias en la STL3704-2019, la satisfacción de obligaciones laborales contenidas en sentencias dictadas en contra del Instituto de Seguros Sociales Liquidado, deben ser adelantadas ante el Ministerio de Salud y Protección Social, en razón de lo consagrado en el Decreto 541 de 2016, modificado posteriormente por el Decreto 1051 del mismo año, por lo que se considera necesario dejar sin validez lo actuado por el juzgado de primer grado y remitir el presente asunto a dicha cartera para lo de su competencia, en tanto que el citado tratamiento se ha venido aplicando de manera reiterada y constante por la misma Corporación y otros Tribunales y Juzgados del país, en asuntos de contornos fácticos iguales al presente, que obligan entonces que la doctrina judicial dictada por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, deba ser acatada, en aras de garantizar y dar prevalencia a los principios de igualdad ante la ley y de igualdad de trato por parte de las autoridades, seguridad jurídica y confianza legítima. En consecuencia, la respuesta a dicho interrogante habrá de ser afirmativa, siendo las razones de ello las siguientes, que se han expuesto en otras oportunidades en providencias de la Sala al resolver los recursos de apelación y que es necesario reiterar, así:

La tesis se desarrolla de la siguiente manera:

Proceso Ejecutivo Laboral: 2015-00177-02.
Ejecutante: Fernando Vallejo Rojas.
Ejecutado: PAR ISS Liquidado.
Asunto: Auto declara invalidez y ordena remisión Min. Salud y Protección Social.

La CSJ SL en providencias STL 8189- 2018 y 3704-2019¹ y en especial en esta última, esa alta Corporación declaró la nulidad de todo lo actuado dentro de un proceso ejecutivo adelantado en contra del PAR ISS, tendiente a obtener el pago de una sentencia laboral, al considerar que con el citado proceso se vulneró el derecho al debido proceso de la entidad, por cuanto los jueces laborales no estaban llamados a resolver dicho asunto, sino que la reclamación del derecho debió adelantarse frente al Ministerio de Salud y Protección Social, que mediante Decretos 541 y 1051 de 2016, fue designado como el competente para asumir el pago de las sentencias judiciales derivadas de las obligaciones contractuales y extracontractuales a cargo del Instituto de Seguros Sociales liquidado. Decisión que constituye precedente judicial, a la luz de lo contemplado en la Sentencia C 539 de 2011 y T-439 de 2000, sobre lo que se volverá más adelante.

De la revisión efectuada a las razones expuestas por la SL de la CSJ en las providencias de tutela traídas a colación, especialmente la STL 3704 de 2019, en tanto se dictó respecto de un proceso ejecutivo adelantado en contra del PAR ISS, este despacho del Tribunal venía discrepando de las razones allí expuestas en las que se consideró que el proceso ejecutivo no era la vía adecuada para adelantar la ejecución de las sentencias laborales proferidas en contra del PAR ISS, pues si se revisa el decreto que ordenó la supresión y liquidación del Instituto de Seguros Sociales (Decreto 2013 de 2012), el Contrato de Fiducia Mercantil 015 -2015 y el Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006 (*por medio de los cuales se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional*), no se advierte que exista prohibición para adelantar procesos ejecutivos en contra de los Patrimonios Autónomos de Remanentes de las extintas entidades liquidadas cuando ya ha culminado el proceso liquidatorio, pues la limitación que en tal sentido pudo existir, lo era solo en vigencia del proceso de liquidación y de esa manera lo consagra el literal d)

¹ Acción de tutela de radicación interna No. 54676, providencia STL 3704-2019 de 11 de marzo de 2019, accionante PAR ISS contra Sala Laboral Tribunal Superior de Popayán y otros. Magistrado Ponente, Fernando Castillo Cadena.

del artículo 6° del Decreto 254 de 2000, modificado por el artículo 6° de la Ley 1105 de 2006.

Al respecto, la citada norma contempla lo siguiente:

ARTÍCULO 6. Funciones del liquidador. *Son funciones del liquidador las siguientes:*

(...)

d) 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 liquidador;

(...).”

Es más, nótese como el artículo 35 del Decreto 254 de 2000, modificado por el artículo 19 de la Ley 1105 de 2006, autoriza al liquidador de la entidad para celebrar contratos de fiducia mercantil, con el objeto de pagar los pasivos y contingencias de la entidad en liquidación y atender, entre otras, las contingencias derivadas de procesos judiciales existentes al finalizar el proceso liquidatorio de la entidad.

El referido precepto fue mencionado en el Contrato de Fiducia Mercantil No. 015 de 2015, para darle justificación a la existencia del PAR ISS, en el que se determinó como uno de sus objetos, efectuar el pago de las obligaciones remanentes y contingentes a cargo del Instituto de Seguros Sociales en Liquidación en el momento que se hicieren exigibles, de donde surge, que para ese entonces, era el PAR del liquidado ISS, el llamado a responder por las obligaciones que pudieran surgir a cargo de la extinta entidad con posterioridad al proceso liquidatorio, pues precisamente debe entenderse que es a esas obligaciones a que hace referencia el término contingentes, esto es, a aquellas respecto de las que

para ese momento no se tenía certeza de su existencia, bien fuera porque la decisión judicial que las reconoció se emitió cuando ya había culminado la liquidación, o porque no se hicieron valer dentro de la oportunidad fijada dentro del trámite liquidatorio, pero que en momento alguno, impedían que culminada la liquidación se pudieran hacer valer por vía judicial, pues como ya se vio, no existefundamento legal que así lo impida.

Es más, nótese que sobre la posibilidad de reclamar el pago de un crédito frente al patrimonio autónomo de remanentes creado como consecuencia de la liquidación de una entidad pública liquidada, ya la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse, indicando que *“Si finalmente no fuere posible el pago de un crédito determinado en el proceso de liquidación, el acreedor podrá hacerlo valer, **inclusive judicialmente si fuere necesario, con posterioridad a aquel y mientras el derecho no prescriba, frente a la entidad que se subroga en los derechos y las obligaciones de la entidad liquidada, la cual debe ser señalada en el acto que ordene la supresión o disolución y consiguiente liquidación de la entidad pública, conforme a lo dispuesto en los Arts. 2° del citado Decreto y 52 de la Ley 489 de 1998**”*². (Negrilla fuera de texto)

Luego entonces, a partir de lo anterior, este despacho había encontrado que la ejecución por vía judicial de las sentencias proferidas en contra de entidades públicas liquidadas resultaba totalmente procedente y por consiguiente, había convalidado las actuaciones judiciales con dicho objetivo, lo que en principio no daría lugar a la declaratoria de su invalidez.

Sin embargo, se observa que con posterioridad y para definir lo relativo a la subrogación frente a las obligaciones del ISS Liquidado, se expidió el Decreto 541 de 2016, modificado por el Decreto 1051 del mismo año, que señala como subrogataria a la Nación – Ministerio de Salud y

² Sentencia C- 735 de 17 de septiembre de 2007, por medio de la cual se declara la exequibilidad de algunos artículos de la Ley 1105 de 2006, por medio de la cual se modifica el Decreto-ley [254](#) de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones.

Proceso Ejecutivo Laboral: 2015-00177-02.

Ejecutante: Fernando Vallejo Rojas.

Ejecutado: PAR ISS Liquidado.

Asunto: Auto declara invalidez y ordena remisión Min. Salud y Protección Social.

Protección Social, por lo que el despacho no puede ser ajeno al hecho de que a raíz de la decisión adoptada por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, a partir de la providencia SLT-2094 de 15 de febrero de 2019 (54418), que se ha venido reiterando entre otras, mediante providencias STL 2158-2019 (20 de febrero), STL 6449-2019 (30 de abril) y STL 5596-2019 (30 de abril) de la misma Corporación, y de las que se han servido varios tribunales superiores y juzgados laborales del país, para disponer la remisión de procesos ejecutivos como el presente al Ministerio de Salud y Protección Social, para que sea esa cartera ministerial la que proceda a efectuar el pago de las sentencias proferidas en contra del ISS liquidado; se viene creando una regla, que obliga a analizar a continuación la referida decisión, y reiterar lo expuesto en otras oportunidades, con el objeto de determinar si lo allí decidido constituye precedente judicial obligatorio, que debe ser acatado por esta instancia judicial, no sin antes señalar que se concluye preliminarmente de dichos pronunciamientos, que la interpretación que ha dado esa alta Corporación frente al contenido del artículo 6° de la Ley 1105 de 2006 anteriormente citada, es que ya no se podrá iniciar procesos ejecutivos contra la entidad liquidada, y entiende esta Sala que continuaría vigente la directriz constitucional de poder ejecutar a la entidad que se subrogó en los derechos y obligaciones de la entidad liquidada, pero después de que se le dé la oportunidad u opción de pagar consagrada en el inciso 2° del artículo 1° del Decreto 541 de 2016, después de la modificación introducida por el Decreto 1051 del mismo año.

Así las cosas, aunque es cierto que, en el presente asunto, ya con antelación, el juzgado de primer grado había resuelto desfavorablemente una solicitud de nulidad que con similares supuestos elevó el apoderado del PAR ISS Liquidado, considera esta instancia, dada la regla jurisprudencial que actualmente se impone, que debe dársele aplicación a la misma. Lo anterior, teniendo en cuenta además que la decisión de un auto como el que resolvió la petición de nulidad no ata al juzgador en esta nueva instancia o etapa del proceso ni hace tránsito a cosa juzgada, y en

todo caso se preserva la facultad y aún obligación del juzgador de resolver de oficio sobre la validez de la actuación en cumplimiento del mandato del artículo 48 del CPT y de la SS, para adoptar la medida que resulte necesaria para garantizar el derecho fundamental al debido proceso de la parte demandada o ejecutada y encausar el cobro de la obligación por la vía que la jurisprudencia y las normas legales consagran para créditos contra la entidad demandada.

Recuérdese que a partir de lo preceptuado en el artículo 230 de la Constitución Política, los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la Ley, constituyendo la equidad, la **jurisprudencia**, los principios generales del derecho y la doctrina, **criterios auxiliares** en el desarrollo de la actividad judicial.

En relación con la jurisprudencia como fuente formal del derecho, ya de tiempo atrás el legislador, en el artículo 4° de la Ley 169 de 1896, había previsto que tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema como Tribunal de Casación, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable que puede ser aplicada por los jueces a casos análogos. Lo cual no obsta para que la Corte entre a variar su doctrina, en caso de que juzgue como errónea la adoptada en decisiones anteriores.

Sobre la exequibilidad del referido precepto, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse a través de la Sentencia C-836 de 2001, indicando que la doctrina probable en la Constitución Política, tiene el valor de fuerza normativa de obligatorio cumplimiento.

Al respecto, en la referida providencia se indicó lo siguiente:

“6. La fuerza normativa de la doctrina dictada por la Corte Suprema proviene (1) de la autoridad otorgada constitucionalmente al órgano encargado de establecerla y de su función como órgano encargado de

unificar la jurisprudencia ordinaria; (2) de la obligación de los jueces de materializar la igualdad frente a la ley y de igualdad de trato por parte de las autoridades; (3) del principio de la buena fe, entendida como confianza legítima en la conducta de las autoridades del Estado; (4) del carácter decantado de la interpretación del ordenamiento jurídico que dicha autoridad ha construido, confrontándola continuamente con la realidad social que pretende regular”.

En esta providencia, la Corte expuso que el fundamento constitucional de la fuerza normativa que se le otorga a la doctrina probable se encuentra, en el “*derecho que tienen los ciudadanos a que las decisiones judiciales que se adopten, se funden en una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico*”, a partir de la garantía constitucional de igualdad ante la ley, entendida como el conjunto jurídico, y la igualdad de trato por parte de las autoridades, que suponen que especialmente los jueces, den el mismo tratamiento a casos iguales, y de esa manera garantizar la aplicación consistente del ordenamiento jurídico.

Providencia en la que se dejó sentando, que “**(..) una decisión judicial que desconozca caprichosamente la jurisprudencia y trate de manera distinta casos previamente analizados por la jurisprudencia, so pretexto de la autonomía judicial, en realidad está desconociéndolos y omitiendo el cumplimiento de un deber constitucional**”.

Sin embargo, es de resaltar que la Corte Constitucional también dejó expuesto que a pesar de la fuerza normativa de la doctrina probable como fuente de derecho, en vista que permite preservar principios como el de igualdad ante la ley y de trato ante las autoridades, de seguridad jurídica y de confianza legítima en la administración de justicia, es dable su desconocimiento o apartamiento por parte del juez, sólo en la medida en que de manera clara, explique las razones por las cuales se aparta de la decisión, es decir, crea una excepción a la regla general de obediencia absoluta a la directriz jurisprudencial.

Así mismo, la Corte Constitucional en sentencia C-651 de 2015, haciendo alusión al precedente jurisprudencial obligatorio, que es una figura diferente a la doctrina probable, señaló que para esa Corporación el carácter vinculante, obligatorio y fuente de derecho de la jurisprudencia emanada de las altas cortes en sus respectivas jurisdicciones y de la Corte Constitucional en todo el ordenamiento jurídico, está ampliamente reconocido, en tanto en ejercicio de sus funciones, dichos órganos judiciales de cierre cumplen el papel fundamental de unificar la jurisprudencia, con base en los fundamentos constitucionales invocados de igualdad, buena fe, seguridad jurídica y necesidad de coherencia del ordenamiento jurídico³.

En este sentido, esa Corporación en sentencia C-335 de 2008, ya había dicho lo siguiente:

“Reconocerle fuerza vinculante a la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, redundará en una mayor coherencia del sistema jurídico colombiano, lo cual no se contradice con imperativos de adaptación a los cambios sociales y económicos. De igual manera, la vinculatoriedad de los precedentes garantiza de mejor manera la vigencia del derecho a la igualdad ante la ley de los ciudadanos, por cuanto casos semejantes son fallados de igual manera. Así mismo, la sumisión de los jueces ordinarios a los precedentes sentados por las Altas Cortes asegura una mayor seguridad jurídica para el tráfico jurídico entre los particulares”.

Así las cosas, no queda duda de la importancia y el carácter vinculante que tiene el precedente para las autoridades judiciales, que impone al juez de instancia aplicar el precedente al adoptar decisiones a casos posteriores con similares supuestos fácticos, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la igualdad de trato en la actividad judicial y mantener la línea jurisprudencial trazada respecto de un tema concreto, a

³ SU- 053 de 2015.

Proceso Ejecutivo Laboral: 2015-00177-02.
Ejecutante: Fernando Vallejo Rojas.
Ejecutado: PAR ISS Liquidado.
Asunto: Auto declara invalidez y ordena remisión Min. Salud y Protección Social.

menos que decida asumir una posición contraria, pero con la obligación de argumentar de manera rigurosa, clara y suficiente, las razones por las cuales decide apartarse del precedente.

De la misma manera, habrá de decirse que constituye precedente obligatorio, la doctrina constitucional contenida en las sentencias de tutela, tal y como se infiere de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en concreto de sentencias tales como la T-260 de 1995, T-715 de 1997 y C-621 de 2015.

Ahora bien, descendiendo al caso sometido a estudio, se tiene que como juez constitucional, la SL de la CSJ, mediante providencia STL 2094–2019 (15 de febrero), decidió previo amparo del derecho fundamental al debido proceso, ordenar a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, que previamente había declarado la nulidad de un proceso ejecutivo adelantado en contra del PAR ISS, la *“remisión del expediente original del proceso ejecutivo laboral, adelantado por Luz Elena Muñoz Villegas contra el PAR del Instituto de Seguros Sociales, administrado por la Fiduagraria SA, al Ministerio de Salud y Protección Social”*.

De la revisión efectuada a la citada decisión, en síntesis, se advierte que la SL de la CSJ, consideró que la decisión de declarar la nulidad del proceso ejecutivo adelantado contra el PAR ISS no merecía *“ningún reparo”*, en tanto que en razón de trámite concursal, el acreedor de una sentencia laboral que no hubiere sido registrada por el liquidador, debía hacer la presentación de la obligación ante el PAR ISS, a fin de que este, en caso de existir bienes destinados al pago de condenas judiciales, la tuviera en cuenta para tal propósito conforme a la graduación del crédito, y en caso de que dicho patrimonio no contara con la disponibilidad necesaria, el beneficiario hiciera efectivo el pago frente al Presupuesto General de la Nación, **y no a través de la acción ejecutiva**, a fin de evitar *“violentar los legítimos derechos de las personas que participaron oportunamente en dicha liquidación”*.

Proceso Ejecutivo Laboral: 2015-00177-02.

Ejecutante: Fernando Vallejo Rojas.

Ejecutado: PAR ISS Liquidado.

Asunto: Auto declara invalidez y ordena remisión Min. Salud y Protección Social.

En dicha providencia se señaló que como en virtud del Decreto 541 de 2016, modificado por el Decreto 1051 del mismo año, el Gobierno Nacional dispuso que sería de competencia del Ministerio de Salud y Protección Social la asunción del pago de las sentencias judiciales derivadas de las obligaciones contractuales y extracontractuales a cargo del Instituto de Seguros Sociales Liquidados, lo adecuado y correcto, era disponer que el proceso ejecutivo se remitiera al citado Ministerio.

Como ya se había indicado, se trata de una decisión que se ha venido reiterando de manera idéntica, entre otras, en providencias STL 2158-2019 (20 de febrero), **STL 3704-2019 (11 de marzo de 2019)**, STL 6449-2019 (30 de abril) y STL 5596-2019 (30 de abril), en las que la Corte, además de lo anterior, ha venido insistiendo en que se incurre en vulneración del derecho fundamental al debido proceso, cuando se permite el adelantamiento de procesos ejecutivos para obtener el pago de sentencias laborales en contra del PAR ISS, como quiera que en virtud de lo expuesto en los Decretos 541 y 1051 de 2016, es el Ministerio de Salud y Protección Social, el que está llamado a atender y tramitar el pago de las referidas condenas. Es de advertir que en la sentencia STL 6449-2019 antes citada, el proceso ejecutivo inició en el mes de junio de 2015 y la Corte ordenó su remisión al referido Ministerio.

De las referidas providencias, se tiene que la **STL 3704-2019 (11 de marzo de 2019)**, fue dictada en el trámite de una acción de tutela que fue interpuesta con ocasión de un proceso ejecutivo que frente al PAR ISS, adelantaba la señora María Luisa Palmito, cuyo conocimiento en primera instancia le correspondió al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán, en el que, tanto en primera como en segunda instancia, se decidió negar la solicitud de nulidad que respecto de la ejecución solicitaba el apoderado judicial del PAR. No obstante, como consecuencia de la decisión de la Corte, y para dar cumplimiento a lo allí ordenado, se debió declarar la nulidad de todo lo actuado, a partir de la providencia que libró mandamiento de pago, para acto seguido, remitir el expediente al

Proceso Ejecutivo Laboral: 2015-00177-02.
Ejecutante: Fernando Vallejo Rojas.
Ejecutado: PAR ISS Liquidado.
Asunto: Auto declara invalidez y ordena remisión Min. Salud y Protección Social.

Ministerio de Salud y de la Protección Social. El referido fallo de tutela fue impugnado y confirmado por parte de la Sala de Decisión Penal de Tutelas No. 2 de la CSJ, mediante providencia STP 7743 de 11 de junio de 2019.

De la misma manera, la Sala advierte que la citada posición frente a la ejecución de sentencias laborales en contra del PAR ISS, a raíz de la decisión adoptada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema, ha venido siendo aplicada por varios Tribunales del país, entre los que se encuentran el de Pereira, Bogotá, Cúcuta, así como por varios juzgados del país, situación que lleva a preguntarse si en razón del precedente judicial que viene fijando la SL de la CSJ a partir de la providencia STL 2094 de 2019, reiterada en la STL 3704 de 2019, en tratándose de la inviabilidad de adelantar ejecuciones en contra del PAR ISS para obtener el pago de sentencias laborales, deba acogerse tal posición, al constituir precedente judicial obligatorio, en aras de garantizar los principios de igualdad ante la ley y de trato ante las autoridades, de seguridad y confianza legítima, en tanto que, asumir la posición contraria, implicaría una vía de hecho por desconocimiento del precedente.

Al respecto, memórese que precisamente, por vía de la obligatoriedad del precedente judicial o de la fuerza normativa de la doctrina constitucional, amparables incluso por vía de tutela, es deber del juez inferior acatar lo dispuesto por el órgano de cierre de la respectiva jurisdicción, y como en este caso la SL de la CSJ ha definido de manera idéntica en más de tres decisiones de tutela, de las cuales, se tiene noticia que dos han sido excluidas de revisión⁴, este despacho considera procedente ordenar la remisión del expediente al Ministerio de Salud y

⁴ La acción de tutela instaurada por la señora María Elena Muñoz Villegas contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, en el que la Sala de Casación Laboral amparó el derecho fundamental al debido proceso y ordenó la remisión del expediente del proceso ejecutivo al Ministerio de Salud y Protección Social a través de la **Sentencia STL 2094 de 15 de febrero de 2019, fue excluida de REVISIÓN**, mediante auto de 30 de abril de 2019.

La acción de tutela instaurada por Juan Carlos Mazuera Baena contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, en el que la Sala de Casación Laboral amparó el derecho fundamental al debido proceso y ordenó la remisión del expediente del proceso ejecutivo al Ministerio de Salud y Protección Social a través de la **Sentencia STL 2158 de 20 de febrero de 2019, fue excluida de REVISIÓN**, mediante auto de 30 de abril de 2019.

Proceso Ejecutivo Laboral: 2015-00177-02.

Ejecutante: Fernando Vallejo Rojas.

Ejecutado: PAR ISS Liquidado.

Asunto: Auto declara invalidez y ordena remisión Min. Salud y Protección Social.

Protección Social, para que sea esa entidad de conformidad con los lineamientos consagrados en los Decretos 541 y 1051 de 2016, la que disponga el pago de los derechos laborales reconocidos al señor Fernando Vallejo Rojas, en la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán, el 25 de Junio de 2008, que fue confirmada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, con providencia de 21 de mayo de 2009 y que a la presente fecha se encuentren insolutos.

A la anterior conclusión se arriba, no solo por la doctrina constitucional que antecede, contenida en varios pronunciamientos de la SL de la CSJ, sino porque una de ellas, es decir, la sentencia **SLT 3704-2019**, dictada dentro de la acción de tutela formulada por el ISS, respecto del proceso ejecutivo adelantado por la señora María Luisa Palmito, fue proferida ordenando a la Sala Laboral de este Tribunal Superior de Popayán, dejar sin efectos lo actuado a partir del auto que libró mandamiento de pago y remitir el expediente al Ministerio de Salud y Protección Social; por lo que debe entonces acatarse dicha directriz, no solo en procura de salvaguardar los principios de igualdad ante la ley y de trato ante las autoridades, de seguridad jurídica y confianza legítima, sino porque no se podría permitir que en otros procesos que llegan a conocimiento de la Sala, para salvaguarda de derechos fundamentales, tenga que recurrirse nuevamente a acciones de tutela en contra de esta Corporación.

A pesar de que este despacho no compartía el argumento expuesto en el precedente sobre la imposibilidad de ejecutar vía judicial el pago de sentencias laborales en contra de una entidad ya liquidada, como es el caso del ISS, por las razones que fueron expuestas al inicio de las consideraciones de la presente providencia, el despacho encuentra que de no remitirse el expediente al Ministerio de Salud y Protección Social, además de implicar el desconocimiento del precedente judicial que resulta obligatorio, ante la reiteración que del mismo viene haciendo la

Proceso Ejecutivo Laboral: 2015-00177-02.

Ejecutante: Fernando Vallejo Rojas.

Ejecutado: PAR ISS Liquidado.

Asunto: Auto declara invalidez y ordena remisión Min. Salud y Protección Social.

Corte Suprema de Justicia para resolver asuntos de idéntica naturaleza al presente, se pondría en riesgo el derecho del ejecutante, a obtener la satisfacción de la obligación perseguida, pues insistir en el proceso ejecutivo laboral, cuando ya se ha afirmado por el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria que no es esa la vía adecuada, sería incurrir en una vía de hecho, que en cualquier momento podría dejar sin efecto el proceso, pues memórese que dicha causal está contemplada como uno de los requisitos específicos que hacen procedente la acción de tutela en contra de decisiones judiciales.

Si bien el requisito del precedente para los anteriores propósitos da cuenta de las decisiones de tutela, como se infiere de las sentencias anteriormente citadas, no es menos que el precedente que aquí se analiza, se ha proferido por la Sala de Casación Laboral como juez constitucional y no ordinario, lo que lo hace igualmente obligatorio, y por tanto debe acatarse.

Como quiera que está definido que con este tipo de procesos ejecutivos se está vulnerando derechos fundamentales, amparados por el Superior Constitucional de esta Sala, y atendiendo a que el juez laboral, como todos los jueces, según lo señala la propia Corte Constitucional, no pueden dejar de ser jueces constitucionales en sus propias áreas, ya que tienen el deber de atender dichos mandatos supra legales en sus providencias, y además, como en virtud de la atribución contemplada en el artículo 48 del CPT y de la SS, es el director del proceso, y en dicha calidad debe asumir la dirección de este, adoptando las medidas que sean necesarias para garantizar el respeto por los derechos fundamentales, en cumplimiento también de dicho mandato procesal, se dispondrá la invalidez de la actuación y la remisión del presente asunto al Ministerio de Salud y Protección Social, a fin de que esa cartera ministerial disponga lo concerniente al pago de los saldos insolutos si los hubiere, en los términos señalados en las sentencias que reconocieron los derechos laborales que ahora se persiguen, y en aplicación del inciso 2°

Proceso Ejecutivo Laboral: 2015-00177-02.

Ejecutante: Fernando Vallejo Rojas.

Ejecutado: PAR ISS Liquidado.

Asunto: Auto declara invalidez y ordena remisión Min. Salud y Protección Social.

del artículo 1° del Decreto 541 de 2016, con la modificación introducida por el Decreto 1051 del mismo año, es decir, 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. Lo anterior sin que dicha medida pueda afectar lo legalmente recibido por el actor hasta la fecha, en el curso del proceso, en aplicación del principio constitucional de la buena fe y de la prevalencia del derecho sustancial sobre lo formal.

Y es que, precisamente, no puede pasarse por alto que el Gobierno Nacional, mediante 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, que operará exclusivamente para el Patrimonio Autónomo de Remanentes del Instituto y por una sola vez; ordenando del mismo modo, el pago de dichas obligaciones con cargo al servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación vigencia 2020, con lo cual se ratifica aún más el hecho de que la entidad que fue designada para asumir el pago de las obligaciones que aquí se pretenden ejecutar, cuenta con recursos para su cumplimiento, máxime además cuando mediante otrosí No. 6 del 22 de diciembre de 2022, suscrito entre el Ministerio de Salud y Protección Social, en calidad de fideicomitente, y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. - FIDUAGRARIA S.A., se prorrogó y modificó el contrato de Fiducia Mercantil No. 015 de 2015, hasta el 31 de diciembre de 2024.

Finalmente, no se puede dejar de señalar que por mandato constitucional, el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y en este caso el subrogatario de las obligaciones del extinto ISS, tiene en su favor las tres opciones antes señaladas, de las cuales, no podría hacer uso si se conserva la validez del proceso ejecutivo.

Proceso Ejecutivo Laboral: 2015-00177-02.

Ejecutante: Fernando Vallejo Rojas.

Ejecutado: PAR ISS Liquidado.

Asunto: Auto declara invalidez y ordena remisión Min. Salud y Protección Social.

Por lo mismo, el envío que por la presente providencia se dispone del expediente al Ministerio de Salud y Protección Social, es para el trámite del pago de los saldos insolutos si los hubiere, por lo que se considera que no hay lugar a su desconocimiento por parte de dicha entidad, ni será procedente que haga ningún análisis de procedencia y/o exigibilidad de la obligación, ya que dicha figura quedó abolida del Decreto 541 de 2016, por la forma en que quedó su artículo 1° después de la modificación consagrada en el Decreto 1051 de 2016.

Ahora, la decisión que aquí se adopta por este despacho, se hace con base en la doctrina constitucional ya largamente explicada y por la obligación de tomar las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos fundamentales que ha encontrado vulnerado el Superior Constitucional, por lo que se debe decretar la invalidez de todo lo actuado en el presente proceso ejecutivo, con la consecuente remisión anunciada, sin afectar los pagos realizados, como ya se dijo.

En armonía con las motivaciones hechas en precedencia, este despacho de la Sala Laboral del **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYAN,**

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la invalidez de todo lo actuado dentro del presente **PROCESO EJECUTIVO LABORAL CONEXO** adelantado por el señor **FERNANDO VALLEJO ROJAS** contra el **PAR ISS LIQUIDADO ADMINISTRADO POR FIDUAGRARIA S.A. y LA NACIÓN – MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL (VINCULADO)**, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: ORDENAR la remisión del expediente al Juzgado Laboral de origen para que previo levantamiento de las medidas cautelares que estuvieren pendientes, si las hubiere, y si quedaren saldos

Proceso Ejecutivo Laboral: 2015-00177-02.
Ejecutante: Fernando Vallejo Rojas.
Ejecutado: PAR ISS Liquidado.
Asunto: Auto declara invalidez y ordena remisión Min. Salud y Protección Social.

pendientes por pagar, proceda de inmediato, a remitir el expediente al Ministerio de Salud y Protección Social, para que dicho Ministerio proceda al pago de las acreencias laborales reconocidas mediante sentencia judicial al señor Fernando Vallejo Rojas, en los términos del inciso 2º del artículo 1º del Decreto 541 de 2016, en la forma como quedó modificado por el Decreto 1051 de 2016 y que a la fecha se encuentren insolutas, sin que dicha medida pueda afectar lo legalmente recibido por el actor hasta la fecha, en el curso del proceso, en aplicación del principio constitucional de la buena fe y de la prevalencia del derecho sustancial sobre lo formal.

TERCERO: NOTIFICAR la presente providencia mediante estado electrónico con inserción de la copia de la providencia en el mismo.

El Magistrado,

*Firma válida
providencia judicial*

**CARLOS EDUARDO CARVAJAL VALENCIA
MAGISTRADO PONENTE**