



SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 17001-23-31-000-2010-00124-01 (21568)
Demandante: EMPRESA MUNICIPAL PARA LA SALUD – EMSA
Demandado: INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

Tema: Cobro coactivo

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 12 de junio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que decidió:

Primero. DECLÁRASE fundado el impedimento manifestado por la Magistrada Patricia Varela Cifuentes, para conocer del proceso que en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, promovió la Empresa Municipal para la Salud –EMSA contra el Instituto de Seguros Sociales – ISS, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, se le separa del conocimiento del presente asunto.

Segundo. DECLÁRASE no probada la excepción de caducidad, formulada por el Instituto de Seguros Sociales.

Tercero. DECLÁRASE probada la excepción formulada por el Instituto de Seguros Sociales denominada "Aceptación de la deuda por parte de EMSA".

Cuarto. NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

Quinto. Sin costas en esta instancia, según lo indicado en la parte motiva.

Sexto. Ejecutoriada esta providencia, liquídense los gastos del proceso, devuélvanse los remanentes si los hubiere y archívense las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático Justicia Siglo XXI.

1. ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Mediante la Resolución 001357 del 6 de noviembre de 2008, el Instituto de Seguros Sociales declaró no probadas las excepciones propuestas por la Empresa Municipal para la Salud – EMSA¹ contra el mandamiento de Pago 249 librado en su contra, por valor de \$785.721.103, «*por concepto de cuotas partes pensionales sobre pagos realizados a jubilados del ISS*»², conforme con la Liquidación Certificada de la Deuda 249 de 2006³ y las resoluciones que reconocen la correspondiente pensión. Esta resolución fue confirmada por la Resolución 1841 del 29 de julio de 2009.⁴

Adicionalmente, el 4 de diciembre de 2009, mediante la Resolución 0001985, el Instituto de Seguros Sociales liquidó el crédito objeto de ejecución en la suma de \$995.706.910⁵. El 9 de diciembre de 2009, la Empresa Municipal para la Salud – EMSA interpuso recurso de reposición contra la Resolución 0001985 del 4 diciembre de 2009⁶, que no fue resuelto por el Instituto de Seguros Sociales.

2. ANTECEDENTES DEL PROCESO

¹ Folios 182 a 190 del cuaderno 1.

² Folio 157 del cuaderno 1.

³ Folios 166 y 167 del cuaderno 1.

⁴ Folios 200 a 203 del cuaderno 1.

⁵ Folios 206 a 207 del cuaderno 1.

⁶ Folios 209 a 228 del cuaderno 1.

2.1. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la Empresa Municipal para la Salud – EMSA, en adelante EMSA, formuló las siguientes pretensiones:

1. Que es nula la Resolución No 001357 de fecha 6 noviembre de 2008, expedida por el Funcionario Ejecutor de Cobro Coactivo de la Dirección Jurídica Nacional del Instituto de Seguro Social, "POR LA CUAL SE RECHAZAN EXCEPCIONES Y SE DISPONE SEGUIR ADELANTE CON LA EJECUCIÓN". Acto administrativo puesto al correo por el Seguro Social el 10 de noviembre de 2008 y recibido por Emsa el 11 de noviembre de 2008, según Guía No 100002100858 de Inter Rapidísimo S.A.

Que se DECLARE nula también la Nulidad (sic) de la resolución No 001841 del 29 de julio de 2009 mediante la cual se Decide el recurso de Reposición interpuesto contra la resolución No 001357 de fecha 6 de noviembre de 2008, de que trata el numeral anterior. Acto administrativo éste cuya fecha de puesto al correo por el Seguro Social fue el 05 de octubre de 2009 y recibido por Emsa el 06 de octubre de 2009, según Guía No 1000023833146 de Inter Rapidísimo S.A.

Que como consecuencia de la declaratoria de Nulidad de la que trata el numeral 1º de este Capítulo III se DECLARE también la Nulidad de la Resolución No 001958 del 4 de diciembre de 2009, por medio de la cual se Practica la Liquidación del Crédito y Costas, Acto administrativo éste cuya fecha de puesto al correo por el Seguro Social fue el 05 de diciembre de 2009 y recibido por Emsa el 09 de diciembre de 2009, según Guía No 100004048144 de Inter Rapidísimo S.A.

2. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones de Nulidad y a Título de Restablecimiento del Derecho se disponga en la Sentencia, que mi representada no adeuda suma alguna al Instituto del Seguro Social por concepto de cuotas partes pensionales sobre pagos realizados por el Seguro Social - Patrono a jubilados suyos, cuyos nombres se relacionan en la parte resolutive del Mandamiento de Pago No 249 del 14 de septiembre de 2007, desde la fecha en que adquirieron el derecho, hasta el 31 de diciembre de 2004.

3. *Que como consecuencia de las anteriores declaraciones de Nulidad y también a título de Restablecimiento del Derecho se disponga en la Sentencia, que en caso de que ante el Instituto del Seguro Social se llegaren a presentar situaciones similares se proceda conforme a lo dispuesto en dicha sentencia.*

4. *Una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin a la presente acción, se comunique al Instituto del Seguro Social que profirió el acto, para los efectos legales consiguientes.*

5. *Que se condene al Instituto del seguro (sic) Social al pago de las costas que se generen en este proceso.*

2.1.1. Normas violadas

La demandante invocó como normas violadas las siguientes:

- Constitución Política: artículo 336.
- Ley 643 de 2001: artículos 1 y 42.

2.1.2. El concepto de la violación

La demandante desarrolló el concepto de la violación en los términos que se relacionan a continuación.

a. Nulidad por violación de los artículos 336 de la Constitución Política y 1 y 42 de la Ley 643 de 2011

Dijo que los actos administrativos demandados violan el artículo 336 de la Constitución Política, que establece que las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de juegos de suerte y azar están destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

Que, de igual forma, transgreden los artículos 1 y 42 de la Ley 643 de 2001, expedida en desarrollo del artículo 336 citado, que reitera que *«los recursos obtenidos por los departamentos, el Distrito Capital y los municipios, como producto del monopolio de juegos de suerte y azar se destinarán para contratar con las empresas sociales del Estado o entidades públicas o privadas la prestación de los servicios de salud a la población vinculada o para la vinculación al régimen subsidiado»*.

Sostuvo que el Instituto de Seguros Sociales desconoció el régimen del monopolio rentístico y la destinación de esos recursos, al ordenar el pago de cuotas de mesadas pensionales de terceros – hospitales Universitario de Caldas y Geriátrico San Isidro- con cargo a esos recursos.

Explicó que la Empresa Municipal de Salud es una empresa industrial y comercial del Estado, del orden municipal, dotada de autonomía administrativa, creada mediante el Decreto Extraordinario 488 de 1991. Que, por ende, los hospitales Universitario de Caldas y Geriátrico San Isidro son también entidades autónomas e independientes de EMSA.

Advirtió que EMSA, el municipio de Manizales y los hospitales Universitario de Caldas y Geriátrico San Isidro, suscribieron el Convenio Interadministrativo 980915412 del 12 de septiembre de 1998, mediante el que se estableció la forma de distribución de las obligaciones pensionales correspondientes a algunos servidores públicos vinculados a los referidos hospitales, y que ese acuerdo no podía ser desconocido por el Instituto de Seguros Sociales.

Que si bien, inicialmente, EMSA se comprometió a asumir algunas obligaciones, mediante la modificación del acuerdo de fecha 6 de junio de 2006 se relevó a la demandante de esa carga.

Agregó que la modificación del convenio interadministrativo se sustentó, entre otros, en el hecho de que por mandato legal y constitucional, los recursos que percibe EMSA eran de destinación específica.

Que lo anterior correspondía con el criterio de la Superintendencia Nacional de Salud que, en reiteradas oportunidades, conceptuó que EMSA no podía asumir ni pagar créditos pensionales de servidores o ex servidores públicos de los hospitales Universitario de Caldas y Geriátrico San Isidro con cargo a los recursos que obtenía por el monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.

b. Nulidad de los actos por el desconocimiento del Convenio Interadministrativo 980915412 del 15 de

septiembre de 1998, modificado el 6 de junio de 2006

En términos similares a los antes señalados, la demandante dijo que los actos administrativos demandados eran nulos por desconocer el Convenio Interadministrativo 980915412 del 15 de septiembre de 1998, modificado el 6 de junio de 2006.

Agregó que las disposiciones contractuales, pactadas de manera voluntaria por el municipio de Manizales y los hospitales Universitario de Caldas y Geriátrico San Isidro, fueron desconocidas por el Instituto de Seguros Sociales, sin tener competencia para el efecto, puesto que una decisión en ese sentido le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

c. Nulidad de los actos por desconocimiento de actos administrativos propios

Dijo que mediante la Resolución 00032 del 26 de julio de 2007, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por EMSA contra la Liquidación Certificada de Deuda 1266, y la Resolución 185 del 5 de septiembre de 2008, mediante la que se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Liquidación Certificada de Deuda 2040, el Instituto de Seguros Sociales desvinculó a la demandante de los procesos de cobro coactivo relacionados con el pago de las obligaciones pensionales de servidores o ex servidores públicos de los hospitales Universitario de Caldas y Geriátrico San Isidro.

Que así, el Instituto de Seguros Sociales desconoció sus propios actos, a pesar de que los actos administrativos que aquí se demandan fueron adoptados en similares circunstancias a las que dieron lugar a las Resoluciones 00032 del 26 de julio de 2007 y 185 del 5 de septiembre de 2008.

2.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Instituto de Seguros Sociales se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de caducidad de la acción, la «inoponibilidad» y «la aceptación de la obligación por parte de Emsa».

Sobre la caducidad de la acción, dijo que la demanda fue presentada cuatro meses después de quedar ejecutoriada la resolución cuya nulidad solicita.

En relación con la excepción denominada «*inoponibilidad*», señaló que la demandante pretende hacer valer el convenio interadministrativo celebrado entre EMSA y los hospitales de Caldas y Geriátrico San Isidro, que no le era oponible al Instituto de Seguros Sociales, en razón a que esta entidad no hizo parte del acuerdo.

Sobre «*la aceptación de la obligación por parte de Emsa*», dijo que la demandante aceptó de manera expresa las obligaciones cuyo pago se ordenó mediante el mandamiento librado el 14 de septiembre de 2007.

2.3. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Caldas declaró no probada la excepción de caducidad de la acción, probada la excepción de «*aceptación de la deuda por parte Emsa*» y negó las pretensiones de la demanda.

2.3.1. Sobre las excepciones

El Tribunal advirtió que las excepciones denominadas por la entidad demandada «*inoponibilidad*» y «*aceptación de la deuda por parte Emsa*» estaban relacionadas con el fondo del asunto, y que, por eso, serían resueltas al abordar los problemas jurídicos correspondientes a ese particular.

Sobre la excepción de caducidad de la acción, dijo que no estaba probada, porque la demanda fue presentada en el término previsto en el artículo 136 del CCA. Esto, por cuanto la Resolución 1841 del 29 de julio de 2009, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por EMSA contra la Resolución 001357 del 6 de noviembre de 2008, fue notificada el 6 de octubre de 2009, y que, de esa forma, la demandante tenía hasta el 7 de febrero de 2010 para interponer la demanda correspondiente.

Que, sin embargo, el término de caducidad referido fue interrumpido con la solicitud de conciliación formulada por EMSA el 2 de febrero de 2010, fecha a la que restaban cinco días para el vencimiento del plazo de extinción de la acción. Que, a su vez, la diligencia de conciliación se llevó a cabo el 29 de abril de 2010, la que se declaró fallida.

Sostuvo que, de acuerdo con lo anterior, el término de caducidad de la acción se interrumpió desde el 2 de febrero de 2010 hasta el 29 de abril de 2010, por lo que el plazo para interponer la demanda se extendió hasta el 4 de mayo de 2010, y que la demanda fue presentada, en tiempo, el 29 de abril de 2010.

En relación con la Resolución 001958 del 4 de diciembre de 2009 – que liquidó el crédito–, dijo que esta fue notificada el 9 de diciembre de 2009, de tal manera que término de caducidad para demandarla se extendió hasta el 10 de abril de 2010. Que, al igual que aconteció con la Resolución 1841 del 29 de julio de 2009, el término fue interrumpido con la solicitud conciliación del 2 de febrero de 2010.

2.3.2. Sobre el fondo del asunto

Dijo que EMSA es una entidad descentralizada vinculada a la Secretaría de Salud de Manizales, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, que tiene por objeto administrar rentas obtenidas de los monopolios de suerte y azar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 336 de la Constitución Política y la Ley 643 de 2001.

Señaló que la Ley 643 de 2001 establece que el monopolio rentístico de suerte y azar financia los servicios de salud, y que como parte de los servicios de salud se incluye el pasivo pensional y prestacional.

Que, según lo anterior, contrario a lo señalado por la demandante, en su rol de administradora de rentas obtenidas de los monopolios de suerte y azar, no tiene prohibido destinar parte de estas al pasivo pensional del sector salud.

De otra parte, el Tribunal explicó que mediante el Decreto Extraordinario 488 de 1991, la Beneficencia de Manizales fue transformada en la Empresa Municipal para la Salud –EMSA.

Que, de igual forma, los hospitales Universitario de Caldas y Geriátrico San Isidro, hasta 1991, formaron parte de la Beneficencia de Manizales, año a partir del que fueron dotadas de autonomía jurídica y patrimonial, es decir que desde entonces son entidades independientes.

Señaló que, según las pruebas aportadas, la Beneficencia de Manizales asumió las cuotas pensionales de algunos de sus empleados⁷ (entre 1975 y 1990), en razón a la relación laboral existente entre estos y la referida entidad, que, como ya lo advirtió, fue transformada en la ahora demandante.

Que, de acuerdo con lo anterior, los pasivos pensionales de la Beneficencia de Manizales pasaron a formar parte de los pasivos pensionales de EMSA, como consecuencia de la reestructuración de la primera.

Agregó que, de igual forma, las cuotas partes pensionales de otros empleados⁸ fueron aceptadas, expresamente, por EMSA, con posterioridad a 1991, es decir, cuando la Beneficencia de Manizales ya había sido transformada.

Señaló que, además de lo anterior, el Decreto Extraordinario 488 de 1991 estableció que *«las cesantías y pensiones de todos los empleados oficiales del Hospital Universitario de Caldas y del Hospital Geriátrico San Isidro que se causen con posterioridad a este decreto serán igualmente canceladas por la Empresa»*.

Que, de igual forma, el reglamento señala que EMSA *«constituirá un fondo de cesantías y pensiones para pagar esas prestaciones*

⁷ Se refiere a las cuotas pensionales de Gonzalo Botero Zuluaga, Fabio Hoyos Gómez, Mery Londoño Moreno, Clementina Martínez Sepúlveda, María Gladys Morales Mendieta, Olga Arango de Cuartas y Olga Mejía Trujillo.

⁸ Se refiere a las cuotas pensionales de Jaime Villegas Velásquez, Víctor Manuel Parra Zuluaga, Miguel Efrén Bolaños Rodríguez, Jemy González Cárdenas, Florencia Ospina Pérez, Filomena González de Gómez, Ana Inés Arias Osorio, María Ericilda Pulido Cárdenas, Leyla Isaura Beltrán Martínez, Martina Elena Arias Villegas, Alba Lucía Carmona Gutiérrez; María Teresa Salazar Orozco y María Liliana Hernández Uchima.

económicas a todos los empleados oficiales del Hospital Universitario de Caldas y del Hospital Geriátrico San Isidro que se hayan causado a la fecha de este decreto».

Con fundamento en lo anterior, sostuvo que las cuotas partes pensionales objeto de cobro coactivo, corresponden a trabajadores que prestaron sus servicios a los hospitales Universitario de Caldas y Geriátrico San Isidro antes de 1991, esto es, cuando la Beneficencia de Manizales era el empleador, y que, por tanto, el reconocimiento pensional efectuado por EMSA no era erróneo.

De otra parte, dijo que mediante el Convenio Interadministrativo 980915412 del 15 de septiembre de 1998, EMSA se comprometió, frente al municipio de Manizales y los hospitales Universitario de Caldas y Geriátrico San Isidro, a asumir la carga prestacional a cargo de los referidos hospitales correspondientes al año 1994.

Que, sin embargo, el referido acuerdo fue modificado el 6 de junio de 2006, para pactar que las obligaciones objeto del convenio interadministrativo serían asumidas por los hospitales Universitario de Caldas y Geriátrico San Isidro.

De conformidad con lo expuesto, el Tribunal dijo que la excepción de «*aceptación de la deuda por parte de Emsa*» propuesta por el Instituto de Seguros Sociales debía declararse probada, aunque no con fundamento en el Convenio Interadministrativo 980915412 del 15 de septiembre de 1998, sino en el Decreto Extraordinario 488 del 10 de agosto de 1991, que definió las obligaciones pensionales a cargo de la demandante.

2.4. EL RECURSO DE APELACIÓN

La demandante apeló la sentencia del Tribunal. Para el efecto, reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

Agregó que, contrario a lo señalado por el Tribunal, EMSA no administra los recursos captados del monopolio de suerte y azar. Que si bien es cierto que la entidad tiene por objeto explotar la Lotería de Manizales, las rentas generadas por esa actividad son transferidas al Fondo Local de Salud del Municipio de Manizales, a la

Dirección Territorial de Salud del Departamento de Caldas y a las direcciones territoriales de salud de otros departamentos, quienes son las encargadas de hacer la distribución correspondiente, conforme lo ordena el artículo 48 de la Ley 643 de 2001.

Que lo anterior implica que EMSA no puede disponer de los recursos provenientes del monopolio rentístico para el pago del pasivo pensional de terceros, como lo ha advertido la Superintendencia Nacional de Salud.

Advirtió que si bien es cierto que el artículo 3 de la Ley 463 de 2001 dispone que el pasivo pensional hace parte del concepto de servicios de salud, este debe entenderse dentro de la marco de la distribución de las rentas que la ley prevé, es decir que, corresponde a las entidades que reciben las transferencias, conforme lo estipula el artículo 42 *ibídem*.

Alegó que el Tribunal desconoció el Convenio Interadministrativo 980915412 del 15 de septiembre de 1998, con la modificación del 6 de junio de 2006, que, al ser válidamente celebrado, era vinculante para las partes y solo podía inaplicarse por decisión judicial.

2.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no presentaron alegatos de conclusión.

2.6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no rindió concepto.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala decide sobre la nulidad de: **i)** la Resolución 0001357 del 6 de noviembre de 2008, «*por la cual se rechazan excepciones y se dispone seguir adelante con la ejecución*»; **ii)** la Resolución 1841 del 29 de julio de 2009, que confirmó la Resolución 0001357 y, **iii)** la Resolución 0001958 del 4 de diciembre de 2009, mediante la que se practicó la liquidación del crédito y las costas, actos expedidos por el Instituto de Seguros Sociales.

Aunque en los términos del recurso de apelación de la parte actora a la Sala le correspondería resolver si está probada la excepción de "aceptación de la deuda por parte de EMSA", la Sala considera que los hechos referidos a si EMSA está obligada a pagar las cuotas partes pensionales debieron controvertirse en la actuación administrativa que adelantó el ISS para constituir el título ejecutivo, pues, en el proceso de cobro administrativo coactivo solo es procedente analizar las excepciones previstas en el artículo 831 ET, tal como se pasará a explicar.

Para el efecto, la Sala hará una breve referencia a las normas que regulan la facultad del Instituto de Seguros Sociales para adelantar el proceso de cobro coactivo de las cuotas partes pensionales y de las que regulan el proceso de cobro administrativo coactivo. En ese contexto, analizará el caso concreto.

3.1. De las facultades del Instituto de Seguros Sociales para adelantar el proceso administrativo de cobro coactivo

El artículo 112 de la Ley 6 de 1992, *«por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones»*, establece que las entidades públicas del orden nacional⁹ tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos a su favor.

De igual forma, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, *«por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones»*, establece que las entidades públicas que, de manera permanente, tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado, y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional o territorial, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor, y que, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

⁹ Tales como ministerios, departamentos administrativos, organismos adscritos y vinculados, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría nacional del Estado Civil.

Entre tanto, la Ley 100 de 1993, *«por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones»*, establece que de conformidad con el artículo 79 del CCA y el artículo 112 de la Ley 6 de 1992, las entidades administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida podrán establecer el cobro coactivo, para hacer efectivos sus créditos.

Lo previsto en el artículo 57 de la Ley 100 de 1993 fue ratificado por la Ley 1066 de 2006, al disponer que las administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y demás normas reglamentarias.

En consecuencia, las entidades revestidas de la facultad de cobro coactivo deben aplicar, para efectos del ejercicio de esa atribución, el procedimiento de administrativo de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario.

3.2. Del procedimiento administrativo de cobro coactivo regulado en el estatuto tributario

El procedimiento de cobro coactivo, al que remite la Ley 1066 de 2006, está previsto en el Título VIII del Estatuto Tributario – artículos 823 y siguientes–.

Del conjunto de las disposiciones contenidas en el Título VIII del Estatuto Tributario resulta pertinente destacar los artículos 829-1, 831 y 835, que, en términos generales, limitan el objeto de las controversias que puedan surtirse en torno a los actos administrativos que se expiden en el marco de este procedimiento y, en concreto, de las que pueden ser discutidas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El artículo 829-1 del ET dispone que en el procedimiento administrativo de cobro no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de discusión en la vía gubernativa.

La Sala ha precisado que el procedimiento administrativo de cobro coactivo tiene por objeto la ejecución de obligaciones claras, expresas y exigibles. Que, como tal, parte del presupuesto de que

frente al origen, la causa, la liquidación y la vigencia de la obligación que se pretende cobrar, han sido agotado todas las etapas de discusión administrativa o jurisdiccional, y que, por tanto, no es dable controvertir aspectos diferentes a aquéllos dirigidos a enervar la eficacia del título ejecutivo¹⁰.

Por su parte, el artículo 831 del ET señala las excepciones que proceden contra el mandamiento de pago –que pueden ser propuestas ya sea por el deudor principal o por el deudor solidario– así:

ARTICULO 831. EXCEPCIONES. *Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:*

1. *El pago efectivo.*
2. *La existencia de acuerdo de pago.*
3. *La de falta de ejecutoria del título.*
4. *La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.*
5. *La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*
6. *La prescripción de la acción de cobro, y*
7. *La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.*

PARÁGRAFO. *Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones:*

1. *La calidad de deudor solidario.*
2. *La indebida tasación del monto de la deuda.*

Por último, el artículo 835 del ET establece que solo son demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo los actos que deciden sobre las excepciones y ordenan seguir adelante con la ejecución, actuaciones a las que habrá que agregar

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP. William Giraldo Giraldo. Exp. 18192.

–en concordancia con el artículo 101 de la Ley 1437– las correspondientes a la liquidación del crédito.

Pese a lo enunciado, la Sala ha precisado que el control jurisdiccional se amplía a actuaciones que, sin ser las señaladas en la norma referida, pueden constituir decisiones diferentes a la simple ejecución de la obligación, que bien pueden crear una obligación distinta, como es el caso de la liquidación del crédito o de las costas¹¹. El fundamento de esta ampliación, dijo la Sala, es proteger, jurídicamente, controversias independientes originadas en la aplicación de normas tributarias especiales, recientes, o posteriores a la expedición y notificación de las resoluciones que fallan las excepciones¹².

En conclusión, cuando se trata de actos que resuelven las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, solo podrán debatirse aspectos relacionados con las excepciones previstas en el artículo 831 de ET, mas no los aspectos relacionados con la obligación objeto de ejecución.

3.3. El caso concreto

3.3.1. Hechos probados

Para resolver el caso concreto, se parte de los siguientes hechos probados:

1. La Empresa Municipal para la Salud – EMSA es una empresa industrial y comercial del Estado del orden municipal, adscrita a la Secretaría de Salud de Manizales, creada mediante el Decreto Extraordinario 488 del 10 de agosto de 1991, que surgió de la reestructuración de la Beneficencia de Manizales¹³.
2. El Hospital Universitario de Caldas es un establecimiento público del orden municipal, creado mediante el Decreto Extraordinario 489 del 10 de agosto de 1991¹⁴.

¹¹ Sentencia de 15 de abril de 2010, Exp. 17105, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹² *Ibidem*.

¹³ Folios 84 a 91 del del cuaderno 1.

¹⁴ Folios 103 a 118 del del cuaderno 1.

3. El Hospital Geriátrico San Isidro es un establecimiento público del orden municipal, creado mediante el Decreto Extraordinario 490 del 10 de agosto de 1991¹⁵.
4. Hasta la creación de la Empresa Municipal para la Salud –EMSA, que tuvo lugar con la expedición del Decreto Extraordinario 488 del 10 de agosto de 1991, los hospitales Universitario de Caldas y Geriátrico San Isidro fueron dependencias de la Beneficencia de Manizales.
5. El 6 de julio de 2006, mediante la Liquidación Certificada de Deuda 249, el Instituto de Seguros Sociales declaró una obligación a su favor por valor de \$785.721.103, y a cargo de la Empresa Municipal para la Salud –EMSA, «*por concepto de cuotas partes pensionales sobre pagos realizados a jubilados del ISS*»¹⁶.
6. El 14 de septiembre de 2007, con sustento en la Liquidación Certificada de Deuda 249 del 6 de julio de 2006, el Instituto de Seguros Sociales libró el Mandamiento de Pago 249 contra la Empresa Municipal para la Salud –EMSA, por un valor de \$785.721.103¹⁷.
7. El 19 de octubre de 2007, la Empresa Municipal para la Salud –EMSA propuso las siguientes excepciones contra el mandamiento de pago antes referido: **i)** inexistencia de la obligación; **ii)** falta de legitimación en la causa por pasiva; **iii)** falta de ejecutoria del título ejecutivo; **iv)** cobro de lo no debido y, **v)** librar dos mandamientos de pago sobre el mismo asunto¹⁸.
8. El 6 de noviembre de 2008, mediante la Resolución 001357, el Instituto de Seguros Sociales declaró no probadas las excepciones propuestas por la Empresa Municipal para la Salud –EMSA y ordenó seguir con la ejecución¹⁹.

¹⁵ Folios 134 a 137 del del cuaderno 1.

¹⁶ Folio 157 del cuaderno 1.

¹⁷ Folios 166 y 168 del cuaderno 1.

¹⁸ Folios 170 al 179 del cuaderno 1.

¹⁹ Folios 182 al 191 del cuaderno 1.

9. El 20 de noviembre de 2008, la Empresa Municipal para la Salud – EMSA interpuso recurso de reposición contra la Resolución 001357 del 6 de noviembre de 2007²⁰.
10. El 29 de julio de 2009, mediante la Resolución 1841, el Instituto de Seguros Sociales confirmó la Resolución 001357 del 6 de noviembre de 2007²¹.
11. El 4 de diciembre de 2009, mediante la Resolución 0001958, el Instituto de Seguros Sociales liquidó el crédito objeto de ejecución en la suma de \$995.706.910²².
12. El 9 de diciembre de 2009, la Empresa Municipal para la Salud – Emsa interpuso recurso de reposición contra la Resolución 0001958 del 4 diciembre de 2009²³.

3.3.2. Nulidad de la Resolución 001357, por la cual, el Instituto de Seguros Sociales declaró no probadas las excepciones propuestas por la Empresa Municipal para la Salud – EMSA, y de la Resolución 1841 del 29 de julio de 2009 que la confirmó (Excepciones de inexistencia de la obligación, falta de legitimación en la causa por pasiva, cobro de lo no debido, librar dos mandamientos de pago sobre el mismo asunto y falta de ejecutoria del título ejecutivo).

En síntesis, la demandante alega que los actos administrativos en controversia son nulos por violar los artículos 336 de la Constitución Política y 1 y 42 de la Ley 643 de 2001, en tanto que ordenaron pagar acreencias pensionales, que están a cargo de terceros, con recursos provenientes del monopolio de suerte y azar, que, según las normas en cuestión, tienen como destinación la prestación del servicio de salud.

Que, además, los actos acusados son nulos por desconocer el convenio interadministrativo suscrito entre la demandante y los

²⁰ Folios 192 a 197 del cuaderno 1.

²¹ Folios 200 al 203 del del cuaderno 1.

²² Folios 206 a 207 del cuaderno 1.

²³ Folios 209 y 213 del cuaderno 1.

terceros a cuyo cargo están las acreencias objeto de ejecución (hospitales de Caldas E.S.E. y Geriátrico San Isidro E.S.E.), en el que estos últimos reconocieron, expresamente, que las obligaciones pensionales estaban a su cargo.

La Sala considera que los anteriores argumentos están fundamentalmente dirigidos a cuestionar la validez de la obligación objeto de ejecución, que no la validez del mandamiento de pago, es decir que no corresponden a ninguna de las excepciones previstas en el artículo 831 del ET, y, por tanto, no pueden ser objeto de debate en esta instancia, según pasa a explicarse.

El artículo 24 de la Ley 100 de 1993 dispone que corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, y que, para tal efecto, la liquidación mediante la que la administradora determine el valor adeudado prestará mérito ejecutivo.

En el caso de la controversia, el Instituto de Seguros Sociales ejecutó la Liquidación Certificada de Deuda 249 del 6 de julio de 2006, mediante la que esa entidad, ahora demandada, declaró una obligación a su favor por valor de \$785.721.103, a cargo de la empresa demandante.

La liquidación certificada de deuda fue notificada, personalmente, a la demandante el 24 de julio de 2006, según da cuenta el acta de notificación personal suscrita en esa fecha²⁴, acto contra el que fue concedido el recurso de reposición, como lo advierte de manera expresa.

La demandante sostiene que contra la Liquidación Certificada de Deuda 249 del 6 de julio de 2006 interpuso recurso de reposición, cuyo escrito fue remitido por correo el 26 de julio de 2006, es decir dentro del término previsto en el acto recurrido²⁵, pero que no fue resuelto por el Instituto de Seguros Sociales.

²⁴ Folio 159 del cuaderno 1.

²⁵ Folios 162 del cuaderno 1.

Así lo puso de presente la demandante en el escrito de excepciones –al proponer la excepción de «*falta de ejecutoria del título ejecutivo*»²⁶–, y al interponer el recurso de reposición contra la Resolución 1357 del 6 noviembre de 2008, que resolvió las excepciones²⁷.

El Instituto de Seguros Sociales, por su parte, tanto en la resolución que resolvió las excepciones²⁸, como en la que la confirmó²⁹, sostuvo que el recurso fue interpuesto el 8 de agosto de 2008, es decir, extemporáneamente, y que por esa razón no le dio el trámite correspondiente.

La entidad demandada señaló, además, en la resolución que resolvió las excepciones, que mediante el oficio 12337 del 30 de noviembre de 2006, informó a EMSA que, desde el 2 de agosto de 2006, la Liquidación Certificada de Deuda 249 había adquirido firmeza³⁰.

Pues bien, como se explicó al inicio de estas consideraciones, el artículo 829-1 del ET establece que en el procedimiento administrativo de cobro no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de discusión en la vía gubernativa, y eso es, precisamente, lo que hizo la demandante.

La Sala ha señalado que en el evento en que la cuestión de fondo se haya debatido en la vía gubernativa, la excepción pertinente es la de pérdida de fuerza ejecutoria del título por haberse interpuesto la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo³¹.

En ese sentido, lo pertinente era que EMSA acudiera a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a debatir los aspectos relacionados con la existencia, validez o exigibilidad de la obligación determinada en la Liquidación Certificada de Deuda 249 del 6 de

²⁶ Folio 176 del cuaderno 1.

²⁷ Folio 192 del cuaderno 1.

²⁸ Folio 189 del cuaderno 1.

²⁹ Folio 202 del cuaderno 1.

³⁰ Folio 189 del cuaderno 1.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 10 de julio de 2014. CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación: 440012331000200500979-02, 440012331000200500980-01, 440012331000200600448-01 y 440012331000200600701-01 (18721).

julio de 2006 y los actos administrativos que reconocieron el derecho a la pensión, actos que, como ha dicho la Sala, constituyen el título ejecutivo para el recobro de las cuotas partes pensionales. Sobre el particular, la Sala consideró:

"[...]

Es decir, la posición de esta Sala es que el título ejecutivo para el recobro de las cuotas partes pensionales está conformado por el acto administrativo –en firme–, que reconoce el derecho a la pensión y el que liquida esas cuotas partes pensionales, siempre y cuando se hayan causado, pagado y no se encuentren prescritas.

Adicional a lo anterior, se debe tener en cuenta que no solo basta con que la parte ejecutante cuente con un documento que contenga una obligación a cargo del deudor para que forzosamente se deba predicar la calidad de título ejecutivo, porque, es indispensable que dicho documento cumpla con unas condiciones formales y sustanciales.

... "La Sala reafirma la posición de que "la resolución de reconocimiento de la pensión es el acto administrativo en donde nace, no sólo el derecho a la pensión, sino donde se consolidan las cuotas partes pensionales como obligaciones a cargo de las entidades responsables de las mismas, puesto que es en el procedimiento previsto para la expedición de esa resolución en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago. Y, tal como lo aclara la Corte, si bien las cuotas partes pensionales nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por ésta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.³²

De otra parte, conforme con el numeral 1 del artículo 68 del CCA, actual artículo 99 de la Ley 1437, la Liquidación Certificada de Deuda 249 del 6 de junio de 2006 presta mérito ejecutivo, por encontrarse debidamente ejecutoriada. Ejecutoria que, a su vez, depende de la firmeza del acto administrativo en los términos previstos en el artículo 829 del ET, en concordancia con el artículo 62 del CCA, actual artículo 87 del CPACA.

³² Sentencia del 19 de mayo de 2016, expediente 2011-00579 (20854), Consejero ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, reiterada en la sentencia del 23 de junio de 2016, expediente 2011-00505 (21913), Consejera ponente Martha Teresa Briceño de Valencia (E).

3.3.3. De la pretensión de nulidad de la resolución que liquidó el crédito y las costas [Resolución 001958 del 4 de diciembre de 2009]

Finalmente, la Sala considera pertinente denegar la nulidad de la Resolución 001958 del 4 de diciembre de 2009, por medio de la que liquidó el Crédito y las Costas, toda vez que la demandante no esgrimió ningún argumento que desvirtuara la presunción de legalidad de ese acto.

Por lo expuesto, las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago no prosperan, pero por las razones antes señaladas. La Sala revocará, parcialmente, la decisión apelada y negará las pretensiones de la demanda.

En mérito de 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,

F A L L A

PRIMERO: REVÓCASE el numeral tercero de la sentencia del 12 de junio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la Empresa Municipal para la Salud – EMSA, contra el Instituto de Seguros Sociales.

SEGUNDO: CONFÍRMASE, en lo demás, la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha

STELLA JEANNETTE CARVAJAL

MILTON CHAVES GARCÍA

BASTO

Presidente de la Sala

**JULIO ROBERTO PIZA
RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ
RAMÍREZ**