



**LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS REGLAS DE PRELACIÓN DE CRÉDITOS EN LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN EN CURSO RESPECTO DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD (EPS) Y DE LAS INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SALUD (IPS), NO PUEDE AFECTAR DERECHOS ADQUIRIDOS**

**I. EXPEDIENTE D-12235 - SENTENCIA C-089/18 (septiembre 26)**  
M.P. Carlos Bernal Pulido

**1. Norma acusada**

**LEY 1797 DE 2016**  
(Julio 13)

*Por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 12. PRELACIÓN DE CRÉDITOS EN LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD, (IPS), Y DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD (EPS).** En los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud, **incluso los que están en curso**, e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud se aplicará la siguiente prelación de créditos, previo el cubrimiento de los recursos adeudados al Fosyga o la entidad que haga sus veces si fuere el caso y los recursos relacionados con los mecánicos de redistribución de riesgo:

- a) Deudas laborales;
- b) Deudas reconocidas a Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. En estas deudas se incluirán los servicios prestados o tecnologías prestadas por urgencias, así no medie contrato. En estos casos la liquidación debe desarrollar la auditoría y revisión de cuentas para su reconocimiento en lo pertinente.
- c) Deudas de impuestos nacionales y municipales;
- d) Deudas con garantía prendaria o hipotecaria, y
- e) Deuda quirografaria.

**2. Decisión**

**Primero.- LEVANTAR** la suspensión de términos ordenada en Auto de agosto 24 de 2017.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*incluso los que están en curso*", contenida en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, en el entendido de que aplica a todos los procesos liquidatorios en curso, siempre y cuando en ellos el liquidador no haya reconocido el crédito bajo un determinado orden de prelación.

**3. Síntesis de los fundamentos**

La Corte examinó la constitucionalidad de la disposición "*incluso a los procesos en curso*" contenida en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016, norma que estableció reglas especiales de prelación de créditos para los procesos liquidatorios que se tramitan respecto de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) e Instituciones Prestadoras de Salud (IPS).

En relación con el único cargo de constitucionalidad admitido, que consistió en la violación del artículo 58 de la Constitución por afectación de derechos adquiridos como consecuencia del cambio de legislación, la Corte encontró que la aplicación de reglas de prelación para el pago en procesos de liquidación que estuvieren en curso constituye *prima facie* una excepción constitucionalmente válida al principio de igualdad de los acreedores, frente al cual, este caso, prevalecen las finalidades de interés público que el legislador quiso privilegiar en relación con las deudas reconocidas en favor de las EPS e IPS. En el mismo sentido, por cuanto, el diseño normativo le corresponde al legislador.

Por lo anterior, manifestó la Sala que la afectación de la expectativa legítima que tiene el acreedor a que su crédito sea clasificado de conformidad con la regla de prelación vigente, que le resulte aplicable, según la naturaleza de la obligación, cuando no se ha graduado el crédito, está justificada por los fines de la ley, los cuales ofrecer una alternativa a la delicada situación del sistema financiero.

Sin embargo, cuando se trata de derechos adquiridos, esto es, cuando el liquidador ya ha clasificado el crédito en un orden de pago, la afectación es desproporcionada, y es constitucionalmente inadmisibles. Ello es así porque el orden de la prelación de créditos afecta la satisfacción efectiva del derecho de crédito.

Como quiera que la norma no hizo distinción alguna sobre este aspecto, la Corte, orientada por el principio de conservación del derecho, encontró posible una interpretación de la expresión "*incluso a los que están en curso*", conforme con el artículo 58 de la Constitución, según la cual, la modificación a las reglas de prelación de créditos establecida por el artículo 12 de la Ley 797 de 2016 solo rige respecto de los créditos que antes de la entrada en vigencia de dicha norma, no habían sido reconocidos de manera definitiva con un determinado privilegio de pago.

#### **4. Salvamentos de voto**

Los magistrados **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **Alberto Rojas Ríos**, salvaron voto, toda vez que, en su concepto, no se podía hablar de un derecho adquirido a mantener el orden de prelación de un crédito previsto en la ley, en la medida en que, en esta materia, el legislador goza de un amplio margen de configuración para establecer de manera abstracta, un determinado orden de prelación de créditos en un proceso liquidatorio aplicable aún a los procesos en curso.

Observaron que la regla especial prevista en el artículo 12 de la Ley 1797 de 2016 para la prelación de créditos en el proceso de liquidación de EPS e IPS es de carácter procedimental, no sustantivo, y por tanto, no afecta los derechos legítimamente adquiridos bajo la vigencia de una ley anterior, como quiera que la nueva norma tiene por objeto ajustar el trámite concursal a las particularidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud y por consiguiente, se debe aplicar a cada situación en el estado en que se encuentre.

Advertieron que la modificación al orden de prelación de pagos en los procesos de liquidación de las entidades del sector salud no implica por sí misma, la constitución, modificación o extinción de derechos de los acreedores, los cuales dependen de su reconocimiento por parte del agente liquidador de conformidad con las reglas del proceso concursal, de modo que sus intereses configuran solamente meras expectativas que pueden ser afectadas por la ley. A su juicio, la expresión normativa que aplica un nuevo orden de prelación de créditos a los procesos de liquidación de las EPS e IPS en curso ha debido ser declarado exequible, sin condicionamiento alguno.

El Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** salvó su voto, por cuanto, el cargo de inconstitucionalidad versa sobre la prelación de créditos que es una institución civil de carácter **sustancial**, ligada a la valoración que hace el legislador sobre la importancia del crédito en atención a su naturaleza, al acreedor y a las garantías personales o reales que acompañan la obligación crediticia. Por lo que, correspondía en este caso a la Corte respecto de dicha norma sustancial reconocer la garantía de irretroactividad consagrada en el artículo 58 Superior. De esta forma, si conforme a la legislación anterior un derecho tenía existencia y se encontraba atribuido a una persona, la modificación legislativa no podría perjudicar dicho derecho. Así, el derecho continuaría existiendo no obstante el cambio legislativo, con la misma extensión y con el mismo contenido que la legislación anterior tuviera.

**EL INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE INMEDIATEZ Y SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA DETERMINARON SU IMPROCEDENCIA EN EL CASO CONCRETO, CONTRA UNA SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN PRIMERA****II. EXPEDIENTE T-6406743 - SENTENCIA SU-090/18 (septiembre 27)**  
M.P. Alberto Rojas Ríos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la acción de tutela presentada por el representante legal de la "Corporación Grupo Semillas", en la que se invocó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, ante el supuesto desconocimiento del precedente jurisprudencial, falta de motivación y violación directa de la Constitución Política por parte del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Primera, al resolver desfavorablemente la acción de simple nulidad promovida contra el Decreto 4525 de 2005 (marco regulatorio de los Organismos Vivos Modificados, en adelante "OVM").

En el presente asunto la Corte Constitucional confirmó los fallos de instancia que declararon improcedente la acción de tutela al no hallar satisfechos los requisitos mínimos de procedibilidad. Reiteró la jurisprudencia decantada en materia de tutela contra providencia judicial y luego advirtió incumplida la exigencia del presupuesto de inmediatez. En ese sentido, recabó en que la tardanza en la interposición de la tutela no se encuentra justificada (i) cuando el accionante acude a un mecanismo claramente inadecuado, como lo fue en este caso el incidente de nulidad procesal y, (ii) más aun, cuando luego de definido este mecanismo, dejó transcurrir un término para impugnar en sede de constitucionalidad la decisión que le fue adversa, más allá del estándar establecido, sin razón válida que justifique la tardanza.

De otro lado, la Corporación estudió el cumplimiento del requisito de subsidiariedad para determinar si era procedente la acción de tutela. Lo anterior, teniendo en cuenta que cuando se trata de pretensiones relacionadas con irregularidades originadas en la sentencia, como son el posible desconocimiento del precedente, la falta de motivación y la violación directa de la Constitución, en los términos de los artículos 248 y 256 del CPACA, es necesario analizar la procedencia de los recursos extraordinarios de revisión y unificación, salvo que se esté en presencia de un perjuicio irremediable, situación en la cual se entendería superado el requisito de subsidiariedad.

Como se advierte en el caso bajo estudio, el mecanismo idóneo para controvertir una posible irregularidad originada en la sentencia de simple nulidad es el recurso extraordinario de revisión (art. 250-5, CPACA). No obstante, el accionante no hizo uso del citado recurso para la evaluación y decisión de los defectos alegados en que pudo incurrir la autoridad judicial accionada, puesto que, en su lugar, promovió incidente de nulidad procesal con la finalidad de que fueran subsanados los posibles defectos en que incurrió el fallador al momento de proferir la providencia que resolvió la simple nulidad del Decreto 4525 de 2005, y posteriormente la pretensión de amparo *ius fundamental*, sin el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad.

El Magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** anunció su aclaración de voto en relación con el incumplimiento del requisito de subsidiariedad por las particularidades del caso. Por su parte, el Magistrado **Alberto Rojas Ríos** manifestó igualmente aclaración de voto por cuanto, en su criterio, en el caso bajo estudio y decisión, sí se cumplió cabalmente el presupuesto de inmediatez, toda vez que no puede válidamente restringirse el ejercicio de los reclamos ordinarios del accionante ante el juez de conocimiento, como exigencia para la oportuna pretensión de tutela. Las magistradas **Diana Fajardo Rivera** y **Cristina Pardo Schlesinger** se reservaron la presentación eventual de aclaraciones voto sobre algunas de las consideraciones de esta sentencia.

**IMPEDIR EL RECONOCIMIENTO OFICIOSO POR PARTE DEL JUEZ DE LA EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN, SEGÚN LO ESTABLECEN EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO Y EL CÓDIGO CIVIL, A DIFERENCIA DE LO PREVISTO EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, NO CONFIGURA UN DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE LOS JUSTICIABLES**

**III. EXPEDIENTE D-11871 - SENTENCIA C-091/18 (septiembre 26)**  
M.P. Alejandro Linares Cantillo

**1. Normas acusadas**

**LEY 1564 DE 2012**  
(Julio 12)

*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*

**ARTÍCULO 282. RESOLUCIÓN SOBRE EXCEPCIONES.** En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de **prescripción**, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda.

**Cuando no se proponga oportunamente la excepción de prescripción extintiva, se entenderá renunciada.**

Si el juez encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda, debe abstenerse de examinar las restantes. En este caso si el superior considera infundada aquella excepción resolverá sobre las otras, aunque quien la alegó no haya apelado de la sentencia.

Cuando se proponga la excepción de nulidad o la de simulación del acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez se pronunciará expresamente en la sentencia sobre tales figuras, siempre que en el proceso sean parte quienes lo fueron en dicho acto o contrato; en caso contrario se limitará a declarar si es o no fundada la excepción.

**CÓDIGO CIVIL**

**ARTICULO 2513. El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla; el juez no puede declararla de oficio.**

*[Inciso adicionado por el artículo 2 de la Ley 791 de 2002].* La prescripción tanto la adquisitiva como la extintiva, podrá invocarse por vía de acción o por vía de excepción, por el propio prescribiente, o por sus acreedores o cualquiera otra persona que tenga interés en que sea declarada, inclusive habiendo aquel renunciado a ella.

**2. Decisión**

**Primero.- LEVANTAR** la suspensión de términos decretada dentro del proceso mediante el Auto 303 de 2017.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLES**, por el cargo de vulneración del artículo 13 de la Constitución Política, los apartes demandados de los artículos 282 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso y 2513 del Código Civil.

**3. Síntesis de los fundamentos**

El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte Constitucional en esta oportunidad consistió en establecer, si la regla prevista en el Código General del Proceso y en el Código Civil que impide al juez declarar de oficio la excepción de prescripción extintiva, establece un trato diferente no justificado respecto de los justiciables, en contraste con lo establecido ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo (art. 180, CPACA), en la que sí está prevista esa posibilidad.

La Corte puso de presente, que el reconocimiento oficioso de la prescripción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es una facultad que existe en el ordenamiento jurídico colombiano desde la Ley 167 de 1941, que dispuso de manera general que las excepciones se decidían en la sentencia y podían ser declaradas sin instancia de parte, regla que se reprodujo en el Código Contencioso Administrativo de 1984 (art. 164) y se mantuvo en el artículo 180 del actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, invocado por los demandantes como referente de igualdad, el cual se inserta en esta tradición, al prever que durante la audiencia inicial del proceso ante esa jurisdicción,

el juez o magistrado ponente "de oficio o a petición de parte", debe resolver sobre las excepciones, entre las cuales enuncia expresamente la *prescripción extintiva*.

Para la Corte este tratamiento diferente previsto en el procedimiento contencioso administrativo respecto de los justiciables, en contraste con lo establecido en las normas demandadas del Código General del Proceso y del Código Civil, que no permiten la declaración oficiosa por parte del juez de la prescripción, tiene una justificación razonable desde la perspectiva constitucional, que se fundamenta en la finalidad que persiguen las normas impugnadas. Mientras que la disposición del procedimiento contencioso administrativo persigue el fin legítimo de amparar el interés general que subyace en la protección del patrimonio público, las disposiciones demandadas del Código Civil y del Código General del Proceso tiene por finalidad amparar la autonomía de la voluntad privada, que lleva consigo la libre disposición de los sujetos interesados, de hacer valer o renunciar a la prescripción.

A diferencia de lo que ocurre con los particulares, en la materia no es predicable la autonomía de la voluntad de las entidades públicas, en la medida en que existen una serie de limitaciones a la disposición de los recursos públicos en los procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tales como las autorizaciones previas para allanarse a las pretensiones de la demanda, la invalidez de la confesión de los representantes de las entidades públicas y las condiciones especiales de la conciliación. En este sentido, el reconocimiento oficioso de la prescripción en esta jurisdicción es una norma de derecho administrativo que persigue finalidades de interés general que lo hacen especial frente al derecho privado. Al mismo tiempo, la Corte encontró que la medida demandada resulta idónea para proteger la autonomía de la voluntad privada, porque evita que el juez suplante la decisión libre del demandado de hacer valer o no la ocurrencia de la prescripción.

Por consiguiente, la Corte concluyó que el trato diferente previsto en las normas demandadas no vulnera el principio de igualdad y por tanto, procedió a declarar exequibles los apartes acusados de los artículos 2513 del Código Civil y 282 del Código General del Proceso.

**ALEJANDRO LINARES CANTILLO**  
Presidente