

80112- EE87110

Bogotá, D.C., Diciembre 21 de 2012.

Doctor  
GONZALO JAVIER URBINA  
Director Jurídico Nacional  
Instituto de Seguros Sociales en Liquidación  
Carrera 10 No. 64-28, piso 4  
Ciudad

Ref. COLPENSIONES. Pago de costas procesales de condenas contra el ISS.

#### 1- SOLICITUD DE CONCEPTO.

Mediante radicado ER0106696 de noviembre 7 de 2012 recibimos su consulta, en la que pregunta a este Despacho: ¿Corresponde a la nueva administración del Régimen de Prima Media COLPENSIONES, el pago de las costas procesales derivadas de condenas judiciales contra el ISS?

#### 2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

Se aclara que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

Así mismo, se advierte que los conceptos emitidos por este Despacho, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>1</sup>, no tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

##### 2.1. PLANTEAMIENTO DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA DEL ISS EN LIQUIDACIÓN.

Según lo manifestado por el consultante, existe una controversia entre el ISS en liquidación y COLPENSIONES, sobre ¿quién debería asumir el pago de las costas procesales derivadas de condenas judiciales contra el ISS?

Así, considera el consultante en su calidad del Director del ISS en Liquidación que COLPENSIONES debería asumir dichas costas, porque de conformidad con el artículo 35 el Decreto 2013 de 2012, “(...) Las sentencias judiciales que afecten a los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte o relacionadas con la función de administración del Régimen de Prima Media con prestación definida serán cumplidas por Colpensiones”.

---

<sup>1</sup> Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Así mismo señala el consultante que aunque los Decretos 2011, 2012 y 2013 de 2012 no se pronunciaron frente a quién debería pagar las costas procesales derivadas de las condenas judiciales contra el ISS, en su entender debería pagarlas COLPENSIONES porque *“se pueden entender como una condena accesoria que sigue la suerte de lo principal”*, ya que deben *“pagarse en su integridad una vez se de cumplimiento a lo dispuesto en la parte resolutive del fallo”*.

Agrega el consultante que como el ISS entregó a COLPENSIONES para su administración, los recursos de los fondos de invalidez, vejez y muerte, en la actualidad no dispone de recursos para pagar dichos conceptos y si debiera pagarlos, *“estas obligaciones tendrían que entrar en la masa de liquidación, lo cual iría en desmedro en los derechos patrimoniales reconocidos por los Jueces de la República a los asegurados y se configuraría un detrimento patrimonial contra el ISS en liquidación, quien no cuenta con los recursos para el pago de las mismas”*.

## 2.2. ADMINISTRACIÓN DEL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA.

La Ley 100 de 1993 encargó al Instituto de Seguros Sociales<sup>2</sup> de (1) administrar el *“Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida”*, (2) actuar como una entidad promotora y prestadora de servicios de salud<sup>3</sup> y (3) administrar el Sistema de Riesgos Profesionales<sup>4</sup>.

Respecto de la administración del régimen de prima media con prestación definida, luego, mediante el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007<sup>5</sup> se creó la Administradora Colombiana de

---

<sup>2</sup> Creado mediante el artículo 8 de la Ley 90 de 1946 como un establecimiento público, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio. Reestructurado mediante el Decreto 2148 de 1992, cambiando su naturaleza jurídica de establecimiento público a Empresa Industrial y Comercial del Estado, entidad descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y luego vinculada mediante Decreto Ley 4107 de 2011 al Ministerio de Salud y de la Protección Social.

<sup>3</sup> Con fundamento en los Decretos números 055 de 2007 y 781 de 2008, y el documento CONPES 3456 de 2007 y en virtud de la suspensión de la licencia de funcionamiento proferida por la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución número 028 de 15 de enero de 2007, a partir del 1o de agosto del año 2008, el Instituto de Seguros Sociales fue objeto del traslado a prevención de sus afiliados en salud a la Nueva EPS.

<sup>4</sup> De conformidad con la Ley 1151 de 2007 y el Decreto No. 600 de 2008, y en virtud del *“Convenio para el desarrollo de la cesión de activos, pasivos y contratos del Instituto de Seguros Sociales a La Previsora Vida S. A. Compañía de Seguros”* se ordenó y llevó a cabo la cesión de activos, pasivos y contratos del negocio de riesgos profesionales a La Previsora Vida S. A., hoy Positiva Compañía de Seguros S. A.

<sup>5</sup> Por la cual se expidió el Plan de Desarrollo 2006-2010. La Corte Constitucional mediante Sentencia C-376 de 2008, concluyó: *“La creación de Colpensiones, no desconoce los principios de coherencia, unidad de materia y conexidad directa, puesto que se trata de una medida instrumental que presenta una aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes, programas y las metas generales contenidos en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, en especial el programa de reorganización del marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional. Lo anterior, por cuanto, la superación de los problemas que dieron origen al*

Pensiones –COLPENSIONES–<sup>6</sup>, con el objeto de “*administrar el régimen de prima media con prestación definida, incluyendo la administración de beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005*”, para lo cual determinó que el Gobierno en ejercicio de sus facultades constitucionales, debía liquidar a CAJANAL EICE, CAPRECOM y el ISS<sup>7</sup> en lo que a la administración de pensiones se refería.

Así, mediante el artículo 1 del Decreto 2012 de 2012<sup>8</sup> se suprimió del objeto del ISS “*la dirección, administración, control, vigilancia y prestación de servicios en materia de la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida*” y luego, mediante el Decreto 2013 de 2012<sup>9</sup> el Gobierno ordenó su supresión y liquidación<sup>10</sup>.

Por lo anterior, el ISS está en proceso de liquidación regulado por el Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006 y demás normas que los modifiquen, sustituyan o reglamenten; y tiene restringida su capacidad jurídica a “*expedir actos, realizar operaciones y celebrar contratos necesarios para su liquidación*”<sup>11</sup>.

### 2.3. PROCESOS JUDICIALES CONTRA EL ISS EN LIQUIDACIÓN.

Respecto de los procesos judiciales que se encontraban en curso al momento de la entrada en vigencia del Decreto 2013 de 2012, el artículo 35 del decreto en mención estableció que el ISS *en liquidación* debía presentar ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, un inventario de dichos procesos<sup>12</sup>.

---

*mencionado programa, difícilmente pueden superarse sin la centralización de la información laboral y de la función administrativa del Régimen en una sola entidad”.*

<sup>6</sup> COLPENSIONES fue creada como una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social.

<sup>7</sup> La Corte Constitucional mediante Sentencia C-376 del 23 de abril de 2008 declaró exequible el artículo mencionado señalando en relación con la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, lo siguiente: “*Ahora bien, en relación con la liquidación del Instituto de Seguros Sociales en lo que a pensiones se refiere, existe otra razón para estimar que la necesidad detectada de suprimir esta entidad exigía que el legislador mismo decretara su liquidación, pues a pesar de que el numeral 15 del artículo 189 superior concede al Presidente de la República la facultad de “suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos”, agrega que lo hará “de conformidad con la ley”. En este punto debe recordarse que la Ley 790 de 2003 <sic, es 2002>, en su artículo 20 dispuso que en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública no se suprimiría, entre otras entidades, el Instituto de Seguros Sociales. Por esta razón, el Gobierno Nacional requería de una nueva ley que, modificando lo dispuesto en la ley anterior, decretara o autorizara la liquidación de dicho Instituto (...)*”;

<sup>8</sup> Por el cual se suprimen unas dependencias del Instituto de Seguros Sociales - ISS

<sup>9</sup> Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales ISS, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> **Artículo 1 del Decreto 2013 de 2012. Supresión y liquidación.** Suprímase el Instituto de Seguros Sociales ISS, creado por la Ley 90 de 1946 y transformado en Empresa Industrial y Comercial del Estado, mediante el Decreto 2148 de 1992, vinculada al Ministerio de Salud y Protección Social, según el Decreto Ley 4107 de 2011.

<sup>11</sup> Artículo 3 del Decreto 2013 de 2012.

<sup>12</sup> De conformidad con el artículo 25 del Decreto 254 de 2000, modificado por la Ley 1450 de 2011.

Así mismo, el artículo 7, numeral 5 del Decreto 2013 de 2012 estableció como obligación del Liquidador del ISS: *“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 procesos contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador. Quedan exceptuados del presente numeral los procesos ejecutivos referentes a obligaciones pensionales del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, los cuales continuarán siendo atendidos por COLPENSIONES”*. (Subrayado es nuestro)

De la norma anterior se infiere que de los procesos ejecutivos que se estaban adelantando contra el ISS, aquellos referentes a obligaciones pensionales del Régimen de Prima Media con Prestación Definida continuarán siendo atendidos por COLPENSIONES<sup>13</sup>, mientras que los demás deben terminarse y acumularse al proceso de liquidación<sup>14</sup>.

Para el efecto, el artículo 35, inciso 2 del Decreto 2013 de 2012 previó una transición para que el ISS en liquidación continuará atendiendo los procesos judiciales en curso<sup>15</sup> derivados de su gestión como administradora del régimen de prima media con prestación definida, por el término de tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de dicho decreto, y estableció expresamente que *“Vencido dicho término, los procesos deberán ser entregados a COLPENSIONES entidad que continuará con el trámite respectivo”*.

Así mismo, el artículo 35, inciso 4 del Decreto 2013 de 2012, en cuanto al cumplimiento de las sentencias judiciales expresamente estableció: *“Las sentencias judiciales que afecten a los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte, o relacionadas con la función de administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida serán cumplidas por COLPENSIONES”*. (Subrayado es nuestro)

De otra parte, para la defensa de las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación definida, el Decreto 2013 de 2012 previó una transición de seis (6) meses contados a partir del 28 de septiembre de 2012, para que el “ISS en liquidación” continuara ejerciendo la defensa de aquellas tutelas que estuvieran en curso a

---

<sup>13</sup> De conformidad con el artículo 34, inciso 2 del Decreto 2013 de 2012, el levantamiento de las medidas cautelares no aplicará a los procesos ejecutivos que traten de obligaciones pensionales, en los cuales se hará parte COLPENSIONES en su calidad de Administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

<sup>14</sup> De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2013 de 2012, en los procesos jurisdiccionales que al momento de decretarse la liquidación del Instituto de los Seguros Sociales se encontraran en curso y dentro de los cuales se hubieren practicado medidas cautelares sobre los bienes de la entidad en liquidación, será levantada tal medida de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1105 de 2006, e o los actuantes deberán constituirse como acreedores de la masa de la liquidación.

<sup>15</sup> De conformidad con el artículo 35, inciso 3 del Decreto 2013 de 2012, *“Durante ese mismo término el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación, tendrá a su cargo la sustanciación de los trámites y la atención de las diligencias prejudiciales y judiciales convocadas y notificadas con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto”*.

la entrada en vigencia de dicho decreto, señalando con absoluta claridad que “*El cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida corresponde a COLPENSIONES*”<sup>16</sup>.

## 2.4. CONDENA EN COSTAS.

De conformidad con el artículo 392 del Código de Procedimiento Civil, “*Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto. Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o un amparo de pobreza, sin perjuicio artículo 73*”<sup>17</sup>.

Esta condena se hará “*en la sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a la condena. En la misma providencia se fijará el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación*”<sup>18</sup>.

Por lo anterior, la condena en costas cuando proceda, hace parte integral de la sentencia.

## 3 – CONCLUSIONES.

La Oficina Jurídica en uso de las facultades establecidas en el artículo 43 del Decreto Ley 267 de 2000 y artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se permite señalar:

(1) ¿Corresponde a la nueva administración del Régimen de Prima Media COLPENSIONES, el pago de las costas procesales derivadas de condenas judiciales contra el ISS?

De conformidad con el inciso 4 del artículo 3, e inciso 4 del artículo 35 del Decreto 2013 de 2012, COLPENSIONES debe cumplir los fallos de tutela y las sentencias judiciales relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida de procesos iniciados contra el ISS en liquidación.

---

<sup>16</sup> **Artículo 3, inciso 4 del Decreto 2013 de 2012.** Excepcionalmente, con el objeto de no afectar la prestación del servicio público en pensiones, y por un término no superior a seis (6) meses, el Instituto de Seguros Sociales en Liquidación seguirá ejerciendo la defensa en las acciones de tutela relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que se encuentren en curso al momento de entrada en vigencia del presente decreto. **El cumplimiento de los fallos de tutela relacionados con la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida corresponde a COLPENSIONES.** (Subrayado es nuestro)

<sup>17</sup> Numeral 1 del artículo 392 del C.P.C., modificado por el artículo 19 de la Ley 1395 de 2010.

<sup>18</sup> Numeral 2 del artículo 392 del C.P.C., modificado por el artículo 19 de la Ley 1395 de 2010.

De otra parte, la condena en costas cuando proceda, hace parte integral de la sentencia, porque así lo establece el numeral 2 del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el artículo 19 de la Ley 1395 de 2010.

Por lo anterior, si COLPENSIONES está obligada a cumplir “*los fallos de tutela y las sentencias judiciales relacionadas con la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida de procesos iniciados contra el ISS en liquidación*” y si las costas judiciales son parte integral de la sentencia, consideramos que su cumplimiento incluye el pago de dichas costas.

#### 4 – ALCANCE DEL CONCEPTO.

Este concepto tiene el carácter que le atribuye el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>19</sup>, razón por la que no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Finalmente, le informamos que los conceptos expresados por esta dependencia con relación a éste y otros temas pueden ser consultados visitando el enlace “*Normatividad*” de nuestro portal institucional: <http://www.contraloriagen.gov.co>

Cordialmente,

ALBA DE LA CRUZ BERRÍO BAQUERO  
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: Rossy Liliana Ascencio Pachón, Profesional Universitario  
Radicado: 2012ER0106696

---

<sup>19</sup> **Artículo 28. Alcance de los conceptos.** Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.