

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil quince (2015).

CONSEJERA PONENTE : DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

**REF: Expedientes acumulados núms.
2012-00338-00 y 2013-00655-00**

Acción: Nulidad

**Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ Y OTRO, Y
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES
DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.**

A través de proveído de 10 de febrero de 2015, se acumuló al expediente **núm. 2012-00338-00**, el proceso radicado bajo el **núm. 2013-00655-00**, que se tramitaba en el Despacho del señor Consejero doctor Guillermo Vargas Ayala.

Por lo anterior, la Sala decide, en única instancia, las demandas instauradas por los Ciudadanos **SAUL PEÑA SÁNCHEZ y CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR**, quienes obran en su propio nombre, y por el **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES**, a través de apoderado, en ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

137 de la Ley 1437 de 2011 – C.P.A.C.A., contra el Decreto 2013 de 28 de septiembre de 2012, ***“Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales ISS, se ordena su liquidación, y se dictan otras disposiciones”***, expedido por el Gobierno Nacional.

I.- ANTECEDENTES.

I.1.- EXPEDIENTE NÚM. 2012 00338 00.

LA DEMANDA.

Solicitan los Ciudadanos **SAÚL PEÑA SÁNCHEZ** y **CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR**, que se declare la nulidad del Decreto 2013 de 28 de septiembre de 2012, con fundamento en los siguientes hechos:

Que el Instituto Colombiano de Seguros Sociales -ISS-, fue creado mediante el artículo 80 de la Ley 90 de 1946, como establecimiento público, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, encargado de la dirección y vigilancia de los seguros sociales; que fue reestructurado mediante el Decreto 2148

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

de 1992, cambiando su naturaleza jurídica a Empresa Industrial y Comercial del Estado, entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, vinculada al Ministerio del trabajo y Seguridad Social, y mediante Decreto Ley 4107 de 2011, se estableció que es una entidad vinculada al Ministerio de Salud y Protección Social.

Expresan que el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, creó la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, 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, cuyo objeto consiste en la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, incluyendo la administración de los Beneficios Económicos Periódicos, de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la Ley que lo desarrolle.

Que el mismo artículo 155 *ídem*, establece que COLPENSIONES asumirá los servicios de aseguramiento de pensiones de los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, para lo cual determinó que el Gobierno, en ejercicio de sus facultades

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Constitucionales, debería proceder a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales, en lo que a pensiones se refiere.

Anotan que la Corte Constitucional mediante sentencia C-376 de 23 de abril de 2008, declaró exequible el mencionado artículo, y en relación con la liquidación del Instituto de Seguros Sociales en lo que a pensiones se refiere, señaló que ante la necesidad de suprimirla se exigía que el mismo Legislador decretara su liquidación, pues pese a que el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política concede al Presidente la facultad de suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos, "de conformidad con la Ley", debe recordarse que la Ley 790 de 2003, 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, razón por la cual el Gobierno Nacional requería de una nueva Ley que modificara ésta para decretar o autorizar su liquidación.

Consideran que con la expedición de las disposiciones acusadas se han violado los artículos 6º, 150, numeral 7 y 189 de la

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Constitución Política; 155 de la Ley 1151 de 2007, 137 de la Ley 1437 del C.P.A.C.A. y la Ley 152 de 1994. Expone el concepto de violación en los siguientes cargos:

Primer cargo: Se violó el numeral 7 del artículo 189 de la Constitución Política, toda vez que el Presidente de la República, al expedir el acto demandado, ejerció de manera irregular una facultad atribuida al Congreso de la República, único ente con habilitación Constitucional para suprimir entidades del orden nacional, como lo es el Instituto de Seguros Sociales, habida cuenta de que compete al Legislativo la facultad de suprimir entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; que al mismo tiempo se violó el artículo 137 del C.P.A.C.A., al expedirse el Decreto acusado sin competencia.

Segundo cargo: Se violó el artículo 6º de la Constitución Política, porque el Presidente se extralimitó en sus funciones al expedir el acto acusado, ya que la competencia para ello estaba reservada al Congreso de la República.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Tercer cargo: Se violó el artículo 189 de la Constitución Política, comoquiera que entre las facultades previstas en esta disposición no se encuentra la facultad del Presidente de la República, de suprimir autónomamente entidades del orden nacional.

Cuarto cargo: Se violó el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, porque si bien es cierto que el Presidente de la República tiene atribuida la facultad de suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la Ley, solo puede hacerlo con sujeción a ésta, es decir, que debe existir una Ley que previamente las suprima, y la mencionada disposición específicamente dispuso la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere, de lo que se infiere que el Gobierno Nacional solo podía haber eliminado dicha función, pero no proceder, como lo hizo, a ordenar su supresión y liquidación.

Quinto cargo: Que las facultades otorgadas por el Legislador al Presidente de la República, además de ser precisas, eran pro tempore, en ningún caso superiores a seis meses conforme al artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, temporalidad

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

que no quedó claramente determinada en la Ley, a tal punto que transcurrieron cinco años, dos meses y cinco días desde la expedición de la norma facultativa, hasta la expedición del acto demandado el 28 de septiembre de 2012.

Sexto cargo: Que se violó la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo – Ley 152 de 1994, porque su vigencia no puede ir más allá del período Constitucional del Ejecutivo, por lo tanto el 7 de agosto de 2010 las facultades que se hubieren conferido al Gobierno Nacional, en el marco del Plan de Desarrollo fenecieron; que, además, se requiere que el Ejecutivo solicite expresamente las facultades extraordinarias, lo que no ocurrió con quien funge como tal a partir del 7 de agosto de 2010, pues en esta fecha vencieron las precarias facultades que otorgó el Legislador.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, porque la norma acusada fue expedida en ejercicio de facultades constitucionales y legales.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Sobre cada uno de los cargos, se refiere en los siguientes términos:

Primer cargo: Destaca que la facultad del Gobierno Nacional para expedir el Decreto 2013 de 2012, deviene directamente de la Constitución Política en su artículo 189, numeral 15, y de la Ley 489 de 1998, artículo 52, que faculta al Presidente de la República para suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en la misma Ley.

Segundo y tercer cargo: Reitera lo expresado en el cargo anterior.

Cuarto cargo: Los servicios de salud prestados por el ISS para la fecha de la expedición de la Ley 1151 de 2007, ya no estaban a su cargo, por lo tanto el artículo 155 *ibídem*, solo podían hacer referencia a la liquidación del ISS, en cuanto a pensiones se refiere.

Explica que el marco legal que dio origen al Decreto 2013 de 2012, es la atribución Constitucional que tiene el Presidente de la República de conformidad con el artículo 189, numeral 15, y con el

REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00. Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, que dispuso que el Gobierno en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y el ISS en lo que a la administración de pensiones se refiere, no como erradamente la parte actora señala el numeral 7 del artículo 189, que se refiere al tránsito de tropas extranjeras.

Quinto cargo: Aclara que la Ley 1151 de 2007, no es de facultades extraordinarias y por tanto no fijó un término para que el Presidente de la República ejerciera sus facultades, luego no se requería que otra Ley ordenara lo que ya disponía aquella, esto es, *"la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales en lo que a la administración de pensiones se refiere"*, y en este sentido, al suprimir el ISS, el Presidente de la República contaba con plenas facultades consignadas en el numeral 15 del artículo 189 Constitucional, y podía ejercerlas en cualquier tiempo con sujeción a la Ley, en este caso, numerales 1 y 2 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

Sexto cargo: Reitera lo expresado en el cargo anterior.

REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00. Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

Finalmente, propone las excepciones de fondo que denomina:

. Distribución de competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo en materia de estructura de la Administración Pública.

En resumen, explica que la facultad del Presidente de la República de suprimir entidades u organismos administrativos nacionales se encuentra en la Constitución Política y regulada por el Legislador mediante la Ley 489 de 1998, artículo 52, en el cual se señalaron los principios y orientaciones generales que el Ejecutivo debe seguir, de manera que dentro de dichos límites constitucionales goza de competencia constitucional propia.

. No vigencia de la Ley 790 de 2002, por la cual se expiden disposiciones para adelantar el Programa de Renovación de la Administración Pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República. Explica que la restricción que hizo el artículo 20 de esta normativa, perdió vigencia al concluirse dicho Programa y posteriormente, quedó conjurada con el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, con el fin de organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional; que la Corte Constitucional rescató la intención del Legislador de crear

REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00. Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

COLPENSIONES y ordenar la liquidación del ISS, mediante la sentencia C-376 de 2008.

. Funciones del Instituto de Seguros Sociales al momento de proferirse el Decreto 2013 de 2012. En la estructura del ISS, la prestación de servicios de salud y aseguramiento en salud y riesgos profesionales estaban a cargo de la NUEVA EPS y POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., razón por la cual era necesario suprimir del ISS, solamente las dependencias y funciones relacionadas con la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

. Supresión del ISS no se da en el marco de facultades extraordinarias. El Decreto 2013 de 2012 fue expedido por virtud de la potestad constitucional revestida al Presidente de la República en el numeral 15, del artículo 189, de la Carta Política y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

. **Fundamentación fáctica y jurídica.** Se remite al análisis del estudio técnico que evaluó la situación del ISS, en el cual se encuentran las razones de la expedición del acto acusado.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda, y sobre cada cargo expresó:

Primer cargo: De conformidad con el artículo 189, numeral 15, Constitucional, corresponde al Presidente de la República suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la Ley, y las pautas generales para el desarrollo de esta competencia constitucional fueron fijadas a través de la Ley 489 de 1998, en su artículo 52. A lo anterior se suma el hecho de que el propio Congreso de la República, por medio del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, había dispuesto la liquidación del ISS en lo que a la administración de pensiones se refiere, pues los demás negocios que le eran propios, como la salud y riesgos profesionales, había dejado de cumplirlos tiempo atrás o estaba próximo a dejarlos.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Explica que si bien la Ley 790 de 2002, preveía en su artículo 20 una restricción para suprimir y liquidar el ISS, entre otras entidades públicas, esa negativa obedecía a que para ese momento la entidad prestaba directamente la totalidad de sus servicios para los cuales había sido creada, condición que fue luego modificada por disposición del propio Legislador, a través de regulaciones posteriores a la reforma Administrativa de 2002, entre ellas, el Decreto Ley 1750 de 2003, el Acto Legislativo 01 de 2005 y el artículo 155 de la Ley 1155 de 2007, entre otros, en los que transfirió tales negocios a otros operadores, de tal manera que el ISS decayó en sus objetivos y funciones para los cuales había sido creado, quedando inserto en las causales de disolución y liquidación prevista en los artículos 1º y 2º del artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

Que a lo anterior se suma que el Programa de Renovación de la Administración Pública, regulado por la Ley 790 de 2002, ya había concluido y, por tanto, la prohibición legal ya había agotado sus efectos.

REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00. Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

Segundo y tercer cargo: reitera lo expresado en el cargo anterior.

Cuarto cargo: Los accionantes reconocen en su escrito de demanda que el Gobierno Nacional tiene competencia constitucional permanente para suprimir entidades públicas nacionales, conforme a la Ley, pero omiten hacer referencia a la Ley 489 de 1998, artículo 52, para dar cabida a la interpretación de la Ley 1151 de 2007, artículo 155, a la cual atribuyen la condición de facultades extraordinarias, y de ello inferir la ilegalidad del Decreto 2013 de 2012.

Quinto cargo: El Decreto acusado fue dictado por el Gobierno Nacional en desarrollo de sus facultades constitucionales permanentes, que lo habilitan para expedir, en todo tiempo, este tipo de actos administrativos, cuando se configuran las causales establecidas por el propio Legislador en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, que da desarrollo a lo preceptuado en el artículo 189, numeral 15, de la Constitución Política; trajo a colación la sentencia C-702 de 1999, de la Corte Constitucional, en la cual manifiesta que *“La ley conforme a la cual el Gobierno Nacional podía ejercer la*

REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00. Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

competencia Constitucional referida (artículo 189, numeral 15), es la Ley 489 de 1998”, y apartes del estudio técnico que evaluó la situación del ISS.

Finalmente, solicita que la Sección se declare inhibida de efectuar un pronunciamiento de fondo por ausencia material de cargos, o en su defecto, desestimar las pretensiones de la demanda.

El Ministerio de Salud y Protección Social, solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda. Considera que con el ánimo de garantizar la seguridad jurídica, racionalización y eficiencia operativa en el proceso de reconocimiento pensional y de brindar una mayor calidad y oportunidad en los servicios a los afiliados de las entidades públicas administradoras del régimen de prima media del orden nacional y de las entidades que reconocían pensiones, el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, reorganizó el marco institucional; ordenó la creación de una Empresa Comercial e Industrial del Estado denominada COLPENSIONES, y facultó al Gobierno Nacional para que en ejercicio de sus competencias constitucionales, ordenara la liquidación del ISS, Cajanal EICE y Caprecom; que entonces, la norma asignó a la nueva entidad la

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

administración Estatal del Régimen de Prima Media, lo que, por sustracción de materia, implica la desaparición de las entidades del mismo orden que venían cumpliendo esas funciones y así se consignó en la misma Ley, para evitar una duplicidad de funciones, ante la nueva situación.

De manera que la orden de suprimir y liquidar el ISS, emana tácita y expresamente del contenido del artículo 155 de la Ley 1151; tácita, porque la decisión de asignar en COLPENSIONES la gestión del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que traía a su cargo el ISS, supone su desaparición; y, expresa, porque la norma determina su liquidación; trajo a colación las sentencias C-177 de 14 de marzo de 2007, que hizo un recuento jurisprudencial de la competencia asignada al Ejecutivo para suprimir entidades, y C-376 de 23 de abril de 2008, que declaró la exequibilidad del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

Anota que para el momento en que se dictó el Decreto acusado 2013 de 2012, ya el ISS había cesado en sus funciones como gestor de los sistemas de salud y riesgos profesionales.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Arguye que, además, no toda instrucción que el Legislador imparte al Ejecutivo constituye un traspaso de facultades Legislativas, menos cuando la directriz trata del ejercicio de atribuciones constitucionales propias del Ejecutivo, como la de suprimir entidades u organismos administrativos nacionales; que, por tanto, el ejercicio de las facultades administrativas de que trata el artículo 189 de la Constitución Política, es permanente, no tiene límites temporales, ni está sujeto a plazos.

En lo que tiene que ver con la pretendida expiración de los efectos de la Ley 1151 de 2007, al concluir el cuatrienio presidencial que terminó el 7 de agosto de 2010, aclara que las actuaciones de las autoridades nacionales y territoriales, en materia de planeación, están regidas por los principios de continuidad y complementariedad o colaboración entre las entidades, de conformidad con el artículo 150, numeral 3, de la Constitución Política, que establece que corresponde al Congreso aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; estas normas tienen vocación de continuidad, trascienden el cuatrienio y mantienen su vigencia cuando cambia el gobernante como apropiadamente lo determinó el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014), al extender la vigencia del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

El Ministerio del Trabajo, solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda, porque el Decreto 2013 de 28 de septiembre de 2012, fue dictado conforme a derecho.

Arguye que el Ejecutivo cuenta con atribución administrativa constitucional permanente para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales, según el artículo 189, numeral 15, de conformidad con la Ley; dicha Ley que fija los principios, orientaciones y límites a los que el Ejecutivo se debe sujetar, es la Ley 489 de 1998, artículo 52.

Señala que si bien el Decreto 2013 de 2012, es de carácter ordinario, no es en sí mismo la fuente de las facultades que allí se

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

ejercen, pues se trata de un acto de ejecución de las facultades previstas en la Ley 1151 de 2007.

Que no está prohibido liquidar el ISS, porque la regulación contenida en el artículo 20 de la Ley 790 de 2002, que dispuso que en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública, el Gobierno Nacional no podía suprimir, liquidar ni fusionar el Instituto de Seguros Sociales, fue derogada por el artículo 155 de la Ley 1155 de 2007, cuando estableció que COLPENSIONES es la administradora del Régimen de Prima Media con prestación definida, para lo cual el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales debe realizar todas las acciones tendientes a cumplir dicho propósito y proceder a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y el ISS, en lo que a la administración de pensiones se refiere.

Finalmente, señala que no existe infracción del artículo 6° de la Constitución Política, lo cual se deduce del análisis anterior

I.2.- EXPEDIENTE NÚM. 2013 00655 00.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

LA DEMANDA.

Solicita el **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES**, que se declare la nulidad del Decreto 2013 de 2012, *"Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, se ordena su liquidación, y se dictan otras disposiciones, expedido por el Gobierno Nacional.*

Señala que el Instituto de Seguros Sociales fue creado mediante la Ley 90 de 1946, como un establecimiento público del orden nacional; que con base en el artículo transitorio 20 de la Constitución Política de 1991, el Presidente tenía facultades autónomas para suprimir o reestructurar la administración pública nacional, y con base en ella expidió el Decreto Ley 2148 de 1992, a través del cual el ISS pasa a ser una Empresa Industrial y Comercial del Estado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; que, posteriormente, a través del Decreto Ley 4107 de 2011, dictado con base en facultades extraordinarias de la Ley 1444 de 2011, se vinculó al Ministerio de Salud y Protección Social.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Expresó que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, establece que corresponde al Legislador determinar la estructura de la Administración Nacional y para ello puede crear, fusionar o suprimir las entidades de carácter nacional.

Que en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 790 de 2002, ***"Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República"***, se dispuso que el Gobierno Nacional no podía suprimir, liquidar, ni fusionar, entre otras entidades, al Instituto de Seguros Sociales.

Que, posteriormente, el inciso tercero del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, se señaló que el Gobierno Nacional procedería, *"en ejercicio de sus funciones constitucionales"*, a la liquidación, entre otras entidades, del Instituto de Seguros Sociales.

Que el Decreto acusado 2013 de 2012 se dictó con base en las siguientes disposiciones: el numeral 15, del artículo 189, de la Constitución Política; los numerales 1 y 2 del artículo 52 de la Ley

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

489 de 1998; y el Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006 y en concordancia con el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

Considera que en razón a que el Legislador había prohibido la supresión del ISS, era esencial la expedición de una ley posterior que así lo ordenara además de su posterior liquidación, pero ninguna Ley ordenó su supresión y, por el contrario, las Leyes 1444 y 1450 de 2011, intentaron derogar el inciso 1º de la Ley 790 de 2002, sin lograrse; que por lo anterior, el Decreto acusado es inconstitucional, pero además, en razón a que ninguna de las normas en que se fundamentó el Ejecutivo para expedirlo, le otorgaron la facultad que indicó, por lo cual el acto es ilegal y está falsamente motivado.

El actor considera que con la expedición de las disposiciones acusadas se han violado los artículos 1º, 3º, 113, 121, 150, numeral 7º de la Constitución Política; 20 de la Ley 790 de 2002; 155 de la Ley 1151 de 2007; y las Leyes 1444 y 1450 de 2011; por falta de competencia, constitucional y legal.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Presenta sus argumentos en los siguientes términos:

1. Que para la determinación de la estructura de la Administración Nacional y, concretamente, en lo que se refiere a la creación, supresión y fusión de entidades pertenecientes a la Administración, el Constituyente estableció tres mecanismos, a saber: por el Congreso de la República mediante Ley de naturaleza ordinaria; por el Gobierno Nacional a través de delegación legislativa realizada por el Congreso en virtud del artículo 150, numeral 10, tratándose en este caso de Decretos Ley de carácter extraordinario; y, lo que ha sido entendido por el Gobierno Nacional como una innovación por parte del Constituyente de 1991, a partir de la potestad establecida en el artículo 189, numeral 15 de la Constitución, vía de Decreto de carácter administrativo.

Anota que los dos primeros mecanismos son claros, pero el tercero no lo es; que el numeral 15, artículo 189, dispone como una función del Presidente de la República en calidad de suprema autoridad administrativa, la de "*suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley*", disposición que ha llegado a ser interpretada en el sentido de que al

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Presidente le corresponde, en virtud de la Constitución, una facultad permanente, absoluta e ilimitada.

Que en la sentencia C-177 de 2007, por la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 20 de la Ley 790 de 2002, que dispuso que el Gobierno Nacional no podía suprimir, entre otras entidades, al Instituto de Seguros Sociales; dicha Corporación recordó la línea Jurisprudencial sobre la materia, indicando los límites constitucionales y legales para el ejercicio de la potestad del Presidente; que la sentencia C-44 de 2006 de la misma Corporación, muestra en debida forma el nivel jerárquico de las competencias del Legislativo y del Ejecutivo, en cuanto explica que si bien el numeral 15, del artículo 189 Constitucional, consagra una atribución Presidencial, ésta no reviste carácter autónomo pues su ejercicio está supeditado a la actividad del Legislador.

2. Que los Decretos que dicta el Ejecutivo tienen diferente naturaleza, pues unos gozan de fuerza normativa equivalente a la Ley, como son, los proferidos con fundamento en facultades extraordinarias, los Decretos Legislativos, el Decreto del Plan Nacional de Inversiones, mientras que otros, son simples actos de

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

ejecución de la Ley, como son los Decretos Reglamentarios, los que desarrollan Leyes Marco y los Decretos Ejecutivos.

Anota que dentro de la clasificación anterior, no se encuentran los Decretos expedidos a partir del numeral 15, del artículo 189, pero que lo cierto es que no son de contenido Legislativo, sino que por su naturaleza, y teniendo en cuenta la función reservada al Congreso en el artículo 150, numeral 7, son de carácter administrativo; que dichos Decretos no pueden considerarse como de naturaleza autónoma, ya que éstos no existen en el ordenamiento jurídico colombiano, salvo en los taxativos casos de disposiciones transitorias de carácter constitucional.

Concluye que cualquier ejercicio de la facultad de supresión de entidades mediante el artículo 189, numeral 15, de la Constitución Política, debe tener como referente inmediato e ineludible la Ley.

3. Considera que hubo exceso de la potestad por parte del Presidente de la República, al suprimir el Instituto de Seguros Sociales sin contar con la autorización del Legislador.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Arguye que el acto acusado se sustentó, en el ejercicio de las facultades otorgadas al Ejecutivo en los artículos 189, numeral 15, de la Constitución Política; 52, numerales 1 y 2 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, y de acuerdo con el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

Que la Ley 489 de 1998 fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-702 de 1999, que señaló que el Congreso, a través de una Ley de Autorizaciones podía establecer las condiciones y los límites precisos para el ejercicio de la facultad administrativa del Ejecutivo; lo que hizo el artículo 52 *ídem*, fue, precisamente, fijar los principios y condiciones generales para que el Presidente ejerciera la potestad de supresión, disolución y liquidación de entidades.

Que a partir de la vigencia de la Ley 489 de 1998, el Presidente con base en su artículo 52, ha procedido a ordenar la supresión y liquidación de muchas entidades del orden nacional; que en el caso del acto acusado, utilizó esta norma como principal fundamento normativo, sin contar, o tan solo parcialmente, con una novedad

REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00. Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

Legislativa, aplicable al caso del Instituto de Seguros Sociales, porque mediante la Ley 790 de 2002, **"Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República"**, el Legislador, en su artículo 20, consideró necesario limitar la potestad del Ejecutivo respecto de la supresión y liquidación de algunas entidades, entre ellas, el Instituto de Seguros Sociales.

Que se debe recordar que una ciudadana demandó ante la Corte Constitucional el mencionado artículo 20 de la Ley 790 de 2002, el cual fue declarado exequible mediante la sentencia C-177 de 2007, porque la misma Ley establece los límites; que lo anterior quiere decir que a partir de la expedición de la Ley en comento, el Presidente de la República no podría proceder a suprimir y liquidar el Instituto de Seguros Sociales por limitación expresa del Legislativo, lo que además indica que la Ley 489 de 1998 no podía ser utilizada como sustento para la supresión del ISS.

Concluye que el artículo 20 de la Ley 790 de 2002 derogó la competencia general establecida en el artículo 52 de la Ley 489 de

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

1998, y que el Presidente pretendió superar esta barrera Legislativa invocando la Ley 1151 de 2007.

Considera que es muy particular que la Ley 1151 de 2007, haya hablado de "*Proceder a liquidar*", lo cual es antitécnico e impropio, porque a la liquidación que es propia del Ejecutivo debe preceder la supresión sobre la cual éste no tenía competencia.

Señala que la argumentación de la Corte Constitucional a través de la sentencia C-376 de 2008, que declaró exequible el artículo 155 de la Ley 1151 de 2006, es equívoca, porque no tiene en cuenta que ésta dejó un vacío frente a la supresión, al expresar que debe recordarse que la Ley 790 de 2002, en su artículo 20 dispuso que en desarrollo del programa de renovación de la Administración Pública no se suprimirá, entre otras 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 ...*"; anota que en todo caso dicha sentencia no constituye cosa juzgada en razón a que se pronunció sobre el cargo de falta de unidad de

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

materia, en atención a que el objeto de la Ley era la regulación del Plan Nacional de Desarrollo.

Insiste en que la Ley 1151 de 2007, no señaló nada respecto a la supresión del Instituto de Seguros Sociales, por tanto el Presidente no podía legítimamente proceder a su supresión.

4. Resume los cargos planteados contra el Decreto 2013 de 28 de septiembre de 2012, así: flagrante violación de la Constitución Política por falta de competencia autónoma del Presidente de la República para expedirlo, porque de conformidad con el artículo 150, numeral 7º, es al Legislador a quien corresponde dictar normas sobre la creación o supresión de las entidades de la administración pública nacional, o por medio de Ley, otorgar facultades extraordinarias para dichos efectos; la Ley 1151 de 2007 no determinó la supresión del ISS, y la Ley 790 de 2002 , artículo 20, inciso 1º, había prohibido expresamente decretar su disolución o liquidación, luego se desconoció la Ley.

5. Anota que en el proyecto de Ley 1444 de 2011, ***"Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan facultades***

REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00. Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la Planta de Personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones", norma posterior a la Ley 1155 de 2007, se discutió expresamente sobre la derogación del inciso 1º del artículo 20 de la Ley 790 de 2002, que se refería al ISS, y finalmente no se derogó.

Igual ocurrió durante el debate que se surtió antes de la expedición de la Ley 1450 de 2011 ***"Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014"***; y además, el Decreto Ley 4107 de 2 de noviembre de 2011, expedido con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 1444 de 2011, ordenó en su artículo 4º, numeral 2, la vinculación del ISS al Ministerio de Salud y Protección Social, pero ni siquiera mencionó que estuviera disuelto y en trámite de liquidación, lo que indica que nunca hubo voluntad legislativa de suprimir el ISS.

6. Finalmente, arguye que de conformidad con lo expresado, el Decreto 2013 de 2012 está falsamente motivado, porque ninguna de las competencias que aduce el acto acusado otorgó al Presidente

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

de la República la potestad para suprimir el ISS. Por el contrario, la Ley 1444 de 2011, posterior a la Ley 790 de 2002, se refirió a la vigencia de dicho ente, vinculado al Ministerio de Salud y Protección Social.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, consideró que de conformidad con los principios constitucionales de eficiencia, economía y celeridad, previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, que resultan aplicables de conformidad con las previsiones del artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, se debe acumular el expediente al que se tramita dentro del expediente 2012-00338-00.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, solicita desestimar las pretensiones de la demanda, para lo cual se refiere a cada uno de los cargos, así:

Primer cargo: Considera que si bien el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política faculta al Congreso para determinar la estructura de la Administración nacional y crear, suprimir y fusionar Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias,

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Establecimientos Públicos y otras entidades del orden nacional, paralelamente el artículo 189, numeral 15, *ídem*, asigna al Presidente de la República, con carácter permanente, la función de suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la Ley; es así como el Legislativo expidió la Ley 489 de 1998, que debe ser acatada por el Ejecutivo.

Destaca que la diferencia que existe entre la facultad atribuida al Congreso y la atribución Presidencial en materia de supresión de entidades u organismos del orden nacional, radica en el límite del ejercicio, pues la facultad del primero se halla determinada en la constitución, mientras que la del segundo está demarcada además en la Ley, pues la facultad del Presidente de la República solo puede ser ejercida con sujeción a los principios y reglas generales que fije la Constitución y la Ley; en otras palabras, el Presidente no puede directamente ejecutar su potestad sin una Ley que le señale las pautas de su acción, las cuales fueron fijadas en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

Que a lo anterior se suma el hecho de que el propio Congreso de la República a través del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, había

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

dispuesto la liquidación del ISS en lo que a la administración de pensiones se refiere, por cuanto los demás negocios que le eran propios, como el de la salud y riesgos profesionales, había dejado de cumplirlos de tiempo atrás o estaba próximo a dejarlos; el servicio de salud fue asumido por siete Empresas Sociales del Estado creadas por el Decreto Ley 1750 de 2003, y el de riesgos profesionales, dejó de prestarlo en virtud de lo previsto en la Ley 1151 de 2007, el Decreto reglamentario 600 de 2008 y el Convenio para el desarrollo de la cesión de activos, pasivos y contratos del ISS a La Previsora Vida S.A. Compañía de Seguros.

Segundo cargo: Señala que si bien la Ley 790 de 2002, preveía en su artículo 20, una restricción para suprimir y liquidar el ISS, lo cierto es que dicha negativa obedecía al hecho de que, en ese momento, el ISS prestaba directamente la totalidad de sus servicios para los cuales había sido creado, esto es, salud, riesgos profesionales y administración de pensiones, lo cual justificaba dicha restricción legal; explica que a través de diferentes regulaciones a la reforma Administrativa de 2002, entre ellas, el Decreto Ley 1750 de 2003, el Acto Legislativo 01 de 2005 y el artículo 155 de la Ley 1155 de 2007, dichos negocios se

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

transfirieron a otros operadores públicos, a punto de que la entidad decayó en las funciones para las cuales fue creada, quedando inserta en las causales de disolución y liquidación previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

Que a lo anterior se suma el hecho de que para la fecha de expedición del Decreto demandado 2013 de 2012, el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) regulado por la Ley 790 de 2002 ya había concluido y, por lo tanto, dicha prohibición legal ya había agotado sus efectos, al punto que en los años subsiguientes el mismo Legislador expidió regulaciones complementarias que conllevaron a la liquidación del ISS, lo cual lo corrobora el hecho de que en la reforma administrativa ordenada en la Ley 1444 de 2011, que involucró los sectores de salud y protección social, nada se dijo sobre la continuidad jurídica de dicha entidad.

Tercer cargo: Explica, con respecto al cargo de falsa motivación, que ello no se da porque existe una plena y directa correspondencia entre las consideraciones y la parte resolutive del acto acusado, pues se advierte con toda claridad que el ISS se encontraba incurso

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

en las causales establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, situación que habilitaba al Presidente de la República para decretar la supresión y liquidación de la entidad.

Trajo a colación apartes del estudio técnico que evaluó la situación del ISS, que concluyó que, por ministerio de la Ley, el Instituto de Seguros Sociales carece de competencias y facultades para el cumplimiento de su objeto misional y el desarrollo de sus competencias.

El Ministerio de Salud y Protección Social, considera que el acto acusado se ajusta a la normativa jurídica bajo la cual se expidió, por lo que se deben desestimar las pretensiones de la demanda.

Señala que la orden para suprimir y liquidar el ISS, emana tácita y expresamente del contenido del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007; tácita, porque la decisión legal de asignar en COLPENSIONES la gestión del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que tenía a su cargo el ISS, supone, en su sentido natural y obvio, la desaparición de esta entidad, para evitar una duplicidad de

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

funciones; expresa, porque la misma norma dispone que el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá proceder a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere.

Que dentro de los principios de racionalización, eficacia y eficiencia de la función pública, no pueden existir dos entidades que cumplan funciones idénticas; así se prevé en el artículo 52, numerales 1 y 2 de la Ley 489 de 1998, según el cual es viable la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos, cuando los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser, o cuando los objetivos o funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos.

Arguye que la Ley 1151 de 2007, que es posterior a la Ley 790 de 2002, adoptó el Plan de Desarrollo 2006-2010 y en su artículo 155, creó COLPENSIONES, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

ejercicio de sus facultades constitucionales, debe realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere.

Que la Corte Constitucional revisó la Constitucionalidad de la Ley 1151 de 2007, y declaró su exequibilidad mediante la sentencia C-376 de 2008, en la cual expresó que la necesidad detectada de suprimir esta entidad exigía que el Legislador mismo decretara su liquidación; que lo expuesto por dicha Corporación es claro y es evidente, que la prohibición impuesta por el Legislador de 2002 fue levantada por el Legislador en el 2007, en cuanto impuso al Gobierno Nacional el deber de liquidar al Instituto de Seguros Sociales, entre otras entidades citadas, lo cual se cumplió con la expedición del Decreto acusado 2013 de 28 de septiembre de 2012.

Aclara que en todo caso, para el 24 de julio de 2007, fecha en la que se expidió la Ley 1151 de 2007, ya no se encontraba vigente la prohibición legal que impedía suprimir el ISS, porque el Programa de Renovación de la Administración Pública regulado por la Ley 790

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

de 2002 ya había concluido y sus efectos se habían agotado; pero si en gracia de discusión se debatiera su vigencia después de que el referido programa cumplió su cometido, es indudable que su vigencia se mantuvo hasta cuando comenzó a regir la Ley 1151 de 2007, disposición posterior que derogó la Ley 790 de 2002, y que, exhortó al Ejecutivo a suprimir y liquidar, entre otra entidades, al ISS.

Explica que si bien es cierto que la Ley 1151 de 2007 solo dispuso la supresión del ISS en cuanto a pensiones se refiere, y que para la fecha de su expedición, el 24 de julio de 2007, el ISS administraba los negocios de salud, riesgos profesionales y pensiones, no obstante, para el momento en que se dictó el acto acusado, ya el ISS había cesado en sus funciones como gestor de los sistemas de salud y riesgos profesionales y, en consecuencia, al ser despojado de la única función que ejercía como administrador de pensiones, no quedaba opción distinta de la de ordenar su supresión y liquidación definitiva.

Que conviene recordar que el ejercicio de las facultades administrativas de que trata el artículo 189 de la Constitución

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Política, es permanente, no tiene límites temporales, ni está sujeto a plazos.

Señaló que no se puede argüir que los efectos de la Ley 1151 de 2007, expiren al concluir el cuatrienio Presidencial que terminó el 7 de agosto de 2010, porque las actuaciones de las autoridades nacionales o territoriales, en materia de planeación, están regidas, entre otras, por los principios de continuidad, para asegurar su real ejecución, y de complementariedad, para que se desarrollen con plena eficacia, como lo dispone el artículo 150, numeral 3º, de la Constitución Política, y lo expresó la Corte Constitucional en sentencia C-376 de 23 de abril de 2008; anota que, sin embargo, el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011 – Plan de Desarrollo 2010-2014, extendió la vigencia del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

El Ministerio del Trabajo, se opone a las pretensiones de la demanda. Consideró que la intención del Legislador al dictar el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, era la de suprimir el ISS y las otras administradoras del régimen de prima media, con el propósito de concentrar en una sola entidad -COLPENSIONES-, la administración de dicho régimen; que la razón de la supresión está

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

en los principios de racionalización, eficacia y eficiencia que deben gobernar la función administrativa, toda vez que conforme a éstos no pueden existir dos entidades estatales que cumplan las mismas funciones.

Que ratifica lo anterior, los numerales 1 y 2 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, que disponen que la supresión, disolución o liquidación de una entidad administrativa nacional procede, entre otros, cuando los objetivos señalados a la entidad hayan perdido su razón de ser, o los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden territorial.

Manifestó que el Ejecutivo sí era competente para expedir el acto acusado, de conformidad con el artículo 189, numeral 15, de la Constitución Política, que le permite suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la Ley; que dicha facultad, es diferente a la que tiene el Legislativo de que trata el artículo 150, numeral 7º, *ídem*, a quien le corresponde determinar la estructura de la Administración nacional y crear, suprimir o fusionar Ministerios, Departamentos Administrativos,

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras entidades del orden nacional, pues aquellas, por ser administrativas, se sujetan a la Constitución y la Ley, y éstas tienen límites en la Constitución Política.

Explica que es claro que el Ejecutivo cuenta con atribución Constitucional permanente para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales, de conformidad con la Ley, en este caso la Ley 489 de 1998, artículo 52, por medio de la cual el Legislador le fijó los límites para el ejercicio de dicha potestad.

Destaca que no existe prohibición legal para liquidar el Instituto de Seguros Sociales, porque si bien es cierto que el artículo 20 de la Ley 790 de 2002, dispuso que en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública, el Gobierno Nacional no podrá suprimir, liquidar o fusionar el ISS, dicha disposición fue derogada por el artículo 155 de la Ley 1155 de 2007, que creó Colpensiones como Administradora del Régimen de Prima Media y ordenó al Gobierno, que en ejercicio de sus facultades constitucionales, realizara todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito y procediera a la liquidación de

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere.

II.- TRÁMITE DE LAS ACCIONES.

De conformidad con lo ordenado por el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el 27 de marzo de 2015 se dio inicio a la Audiencia Inicial, a la cual asistieron, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguros Sociales, en su calidad de actor en uno de los procesos acumulados; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo, entidades demandadas; y el Ministerio Público. No asistieron, la parte demandante dentro del proceso 2012-00338-00, ni la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, quienes fueron notificados oportunamente de su realización¹.

En la audiencia se hizo un recuento de las actuaciones procesales surtidas; la demanda se interpretó como de nulidad, prevista en el artículo 137 del C.P.A.C.A., de conformidad con la Jurisprudencia de

¹ Folio 189 del expediente núm. 2012-00338-00 y folio 242 del expediente núm. 2013-00655-00.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

esta Corporación, porque no solo se invocaron como violadas normas constitucionales sino también de orden legal; enseguida se procedió al saneamiento del proceso, sobre el cual las partes intervinientes y el Ministerio Público no observaron ningún vicio que pudiera acarrear nulidad procesal, por lo que el Despacho declaró debidamente saneados los vicios de nulidad relativa de que pudiere adolecer el proceso.

Se procedió a decidir sobre las excepciones previas y mixtas; el Secretario señaló que verificada la base de datos se advirtió que el Decreto 2013 de 28 de septiembre de 2012, expedido por el Gobierno Nacional no había sido demandado nuevamente; el Despacho consideró no tener como demandado al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a quien se le notificó la demanda, y que, por lo tanto, no había lugar a declarar la nulidad de lo actuado en el proceso 2013-00655-00 solicitada por dicha entidad; la decisión quedó notificada en estrados y contra ella no se interpuso el recurso ordinario de súplica, que era el procedente.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Acto seguido se procedió a la fijación del litigio, en los siguientes términos:

Que respecto del expediente núm. 2012-00338-00, consiste en determinar, si con la expedición del acto acusado se violaron los artículos 6º, 150, numeral 7, y 189 de la Constitución Política; 155 de la Ley 1151 de 2007; 137 de la Ley 1437 de 2011 C.P.A.C.A. y la Ley 152 de 1994.

Respecto del expediente núm. 2013-00655-00, en determinar si se violaron los artículos 1º, 3º, 113, 121, 150, numeral 7, de la Constitución Política; 20 de la ley 790 de 2002; 155 de la Ley 1151 de 2007; 137 del C.P.A.C.A.; y las Leyes 144 y 1450 de 2011.

Las partes y el Ministerio Público manifestaron no tener objeción a la fijación del litigio en los términos expuestos.

El Despacho dispuso tener como pruebas, en cuanto fueren conducentes y por el valor que les correspondiera en derecho, los documentos aportados por las entidades demandadas y puso de

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

presente que el asunto era de puro derecho, por lo que prescindió de la audiencia de pruebas, conforme a lo dispuesto por el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011.

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto por el inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A., se consideró innecesaria la realización de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, por lo que se concedió a las partes el término de diez días a partir del día hábil siguiente al de la audiencia, para que si lo consideraban pertinente, presentaran alegatos de conclusión, lapso dentro del cual el Ministerio Público podría rendir concepto. Las partes ni el Ministerio Público objetaron la decisión.

Finalmente, las partes y el Ministerio Público manifestaron que NO encuentran irregularidad en la audiencia que pudiere viciar de nulidad las actuaciones surtidas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se declaró saneado el proceso hasta ese momento.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

III.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Agente del Ministerio Público considera que los demandantes no lograron desvirtuar la presunción de legalidad del Decreto 2013 de 2012 y, en consecuencia, las pretensiones de la demanda debían ser desestimadas.

Frente a los cargos presentados, señaló que de conformidad con el artículo 150, numeral de la Carta Política, le corresponde al Congreso de la República determinar la estructura de la Administración Nacional y crear, suprimir o fusionar Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras entidades del orden nacional, y a su turno el artículo 189, numeral 15, le entregó al Presidente de la República la potestad de suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la Ley.

Expresó que la Corte Constitucional mediante sentencia C-044 de 2006, precisó el ámbito en que el Legislador y el Ejecutivo ejercen dichas funciones previstas en la Constitución Política, de la cual se concluye que, contrario a lo manifestado por la parte actora, no se

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

requiere una Ley específica que ordene la supresión y liquidación del Instituto de Seguros Sociales, ni del otorgamiento de facultades extraordinarias de carácter temporal al Presidente de la República porque, como lo indica dicha Corporación, la Ley a la que se refiere el artículo 189, numeral 15, de la Constitución Política, es la Ley 489 de 1998, Ley ordinaria, en cuyo artículo 52, se establecen las reglas que debe seguir el Presidente de la República para la disolución, supresión y liquidación de las entidades u organismos del orden nacional.

Que, sin embargo, el asunto presenta rasgos particulares, porque mediante la Ley 790 de 2002, se dictaron normas para adelantar el Programa de Renovación de la Administración Pública, cuyo artículo 20 consagró que el ISS, entre otras entidades, no podía ser liquidado, razón por la cual del Presidente de la República no podía ejercer las facultades que le fueron otorgadas en el artículo 189, numeral 15, de la Constitución Política, conforme a los lineamientos de la Ley 489 de 1998, puesto que el Legislador expresamente le cerró la posibilidad de que el Instituto de Seguros Sociales pudiera ser objeto de supresión, liquidación o fusión.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Manifestó que, posteriormente, el Legislador, mediante la Ley 1151 de 24 de julio de 2007, expidió el Plan Nacional de Desarrollo, en cuyo artículo 155 creó Colpensiones, como una entidad administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, para lo cual ordenó que el Gobierno Nacional debía proceder a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere.

Expresó que frente a la constitucionalidad del artículo 155 *ídem*, en lo relacionado con la supresión y liquidación del ISS, la Corte Constitucional, en sentencia C-376 de 2008, indicó que la necesidad de suprimirla, exigía que el Legislador decretara su liquidación, porque antes había prohibido su supresión, como ya lo anotó.

Que al momento de ordenarse la supresión y liquidación del ISS, la entidad se dedicaba exclusivamente a la administración del régimen de prima media con prestación definida, por lo que no puede pensarse que el Gobierno Nacional al eliminar el ISS en lo que a pensiones se refiere, mantenga una entidad que no desarrolla ningún objeto.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Concluye que la tesis planteada por los demandantes, resulta incompatible con lo dispuesto por el artículo 122 de la Carta Política, que señala que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento.

Frente a la vigencia del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, expresa que si bien podría decirse que la tuvo dentro del período 2006-2010, lo cierto es que el Gobierno Nacional y el Legislador consideraron que el programa de reorganización de la institucionalidad de la seguridad social y la administración del régimen de prima media con prestación definida, debía mantenerse en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2015, como forma de dar continuidad a objetivos y metas de largo plazo, por lo que dicho artículo se incorporó a la Ley 1450 de 2011, bajo la cual se expidió el Decreto 2013 de 2012.

Por lo anterior, consideró que los cargos no tienen vocación de prosperidad.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Finalmente, observó que aunque en el trámite que dio lugar a la expedición de la Ley 1444 de 2011, pudieron existir discusiones relacionadas con la aplicación del artículo 20 de la Ley 790 de 2002, lo cierto es que la norma no la menciona, como tampoco al ISS, y que si el artículo 4º del Decreto Ley 4107 de 2011 estableció que una de las entidades adscritas al Ministerio de Salud y Protección Social era el ISS, fue porque éste en ese momento se encontraba desarrollando su actividad, por lo que era procedente establecer a cual entidad quedaba adscrito.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

El acto acusado es el Decreto 2013 de 28 de septiembre de 2012, ***"Por el cual se suprime el Instituto de Seguros Sociales, ISS, se ordena su liquidación, y se dictan otras disposiciones"***, expedido por el Gobierno Nacional².

Su contenido es el siguiente:

² Mediante la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011, se ordenó la escisión del Ministerio del Interior y de Justicia, y mediante el Decreto 2893 de 11 de agosto de 2011, se revivió el Ministerio del Interior.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

"... EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de las facultades que le confieren el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, los numerales 1 y 2 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, y de conformidad con el Decreto Ley 254 de 2000 modificado por la Ley 1105 de 2006, y en concordancia con el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 y,

CONSIDERANDO:

Que el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, fue creado mediante el artículo 80 de la Ley 90 de 1946,

Que el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 creó la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, 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, cuyo objeto consiste en la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida incluyendo la administración de los Beneficios Económicos Periódicos de que trata el Acto Legislativo número 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle.

Que el mismo artículo 155 de la citada Ley 1151 de 2007 establece que COLPENSIONES asumirá los servicios de aseguramiento de pensiones de los afiliados al régimen de Prima Media con Prestación Definida, para lo cual determinó que el Gobierno en ejercicio de sus facultades constitucionales debería proceder a la liquidación de CAJANAL, CAPRECOM y el Instituto de Seguros Sociales en lo que a pensiones se refiere.

Que 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 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.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL 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 (...).'"

Que el Gobierno Nacional determinó la entrada en operación de COLPENSIONES como Administrador del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Que el Gobierno Nacional suprimió la estructura del Instituto de Seguros Sociales y dictó otras disposiciones.

Que los numerales 1 y 2 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, establecen que el Presidente de la República suprimirá o dispondrá la disolución y consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional, previstos en el artículo 38 de la misma norma, cuando los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser, o los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales.

Que de conformidad con lo antes expuesto, el Instituto de Seguros Sociales, se encuentra incurso en las causales establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, para que el Presidente de la República proceda mediante este decreto a ordenar su supresión y liquidación.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:
CAPITULO I
SUPRESION y LIQUIDACION

Artículo 1°. Supresión y liquidación. Suprímese 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.

En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, esta entidad entrará en proceso de liquidación y utilizará para todos los efectos la denominación "Instituto de Seguros Sociales en Liquidación".

El régimen de liquidación será el determinado por el presente decreto, el Decreto-Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de

REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00. Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

2006 y las demás normas que los modifiquen, sustituyan o reglamenten.

Artículo 2º.”

El Decreto acusado 2013 de 28 de septiembre de 2012, fue expedido por el Presidente de la República en uso de la facultad que la Constitución Política le otorga en el artículo 189 de la Constitución Política, numeral 15, que consagra:

“Artículo 15.- Corresponde al Presidente de la República, como jefe de estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

... .

15) Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de **conformidad con la Ley.**” (Negrilla fuera de texto).

La Ley a la cual el Ejecutivo debía supeditarse para suprimir entidades, es la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998, **“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.** (Negrillas fuera de texto).

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

El artículo 52 de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998³, dispone:

“Artículo 52. **De la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales.** El Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el artículo 38 de la presente ley cuando:

1. Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser.

2. Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden territorial.

3. Las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad.

4. Así se concluye por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año luego de realizar el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.

³ Disposición declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-702 de 20 de septiembre de 1999, Magistrado ponente doctor FABIO MORÓN DÍAZ, por encontrarla ajustada al artículo 189-5 de la Constitución Política, que confiere al Gobierno Nacional una facultad constitucional permanente que debe ejercer con sujeción a las normas que a esos efectos expida el Congreso de la República. Señaló la Corporación “*En efecto, en el artículo 52 previó los principios y orientaciones generales que el ejecutivo debe seguir para la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales.*”

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

5. Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades.

6. Siempre que como consecuencia de la descentralización de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia.

PAR. 1º—El acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos.

PAR. 2º—Tratándose de entidades sometidas al régimen societario, la liquidación se regirá por las normas del Código de Comercio en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de la entidad cuya liquidación se realiza”.

De manera que el Instituto de Seguros Sociales, que era una Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Salud y Protección Social, que hacía parte del sector descentralizado por servicios e integraba la Rama Ejecutiva del Poder público, podía, de conformidad con el artículo 189, numeral 15, de la Constitución Política, ser suprimido por el Presidente de la República, siempre y cuando se diera uno de los presupuestos contenidos en el artículo 52 de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998. En este caso se dieron los presupuestos señalados en los

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

numerales 1 y 2 *ídem*, amén de que lo precedió una evaluación que así lo aconsejó⁴.

Baste con decir que para la época de su supresión, mediante el Decreto acusado 2013 de 28 de septiembre de 2012, quedaba sin ninguna función, pues las que tenía, fueron transferidas a otros organismos, así:

. La función como prestadora de los servicios de salud, fue escindida del Instituto de Seguros Sociales mediante el Decreto 1750 de 26 de junio de 2003, ***"Por el cual se escinde el Instituto de Seguros Sociales y se crean unas Empresas Sociales del Estado"***, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 1º. Escisión. Escíndase del Instituto de Seguros Sociales la Vicepresidencia de Prestación de Servicios de Salud, todas las Clínicas y todos los Centros de Atención Ambulatoria.

Artículo 2º. Creación de Empresas Sociales del Estado. Créanse las siguientes Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada del nivel nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscritas al Ministerio de la Protección Social, y cuyas denominaciones son:

⁴ El análisis está contenido en el estudio técnico que evaluó la situación del ISS, en el cual se encuentran las razones que dieron lugar a su supresión (folios 85 a 116 del expediente núm. 2012-00338-00, y 167 a 230 del expediente núm. 2013-00655-00).

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

1. Empresa Social del Estado Rafael Uribe Uribe.
 2. Empresa Social del Estado José Prudencio Padilla.
 3. Empresa Social del Estado Antonio Nariño.
 4. Empresa Social del Estado Luis Carlos Galán Sarmiento.
 5. Empresa Social del Estado Policarpa Salavarrieta.
 6. Empresa Social del Estado Francisco de Paula Santander, y
 7. Empresa Social del Estado Rita Arango Alvarez del Pino.
- ... ”.

Posteriormente, la Superintendencia Nacional de Salud, mediante la Resolución núm. 28 de 15 de enero de 2007, revocó la licencia de funcionamiento del Instituto de Seguros Sociales E.P.S., que le había otorgado a través de la Resolución núm. 0024 de 18 de enero de 1995, para que organizara y garantizara la prestación del Plan Obligatorio de Salud de los afiliados del régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Luego la misma entidad, mediante la Resolución núm. 371 de 2008, autorizó la constitución y entrada en funcionamiento de la NUEVA E.P.S.⁵ para reemplazar la del ISS.

. En cuanto a la función del Instituto de Seguros Sociales como administradora de riesgos profesionales, mediante el Decreto 600

⁵ NUEVA EPS es una Sociedad Anónima constituida mediante la escritura pública No. 753 del 22 de marzo de 2007, que surge como Entidad Promotora de Salud del régimen contributivo, a través de la Resolución No. 371 del 3 de abril de 2008 de la Superintendencia Nacional de Salud. La compañía se constituye como respuesta al informe del CONPES, sobre la situación de la EPS del Instituto de Seguros Sociales (ISS).

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

de 29 de febrero de 2008, "***Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 en materia de riesgos profesionales***", se dispuso la cesión de activos, pasivos y contratos a la Previsora Vida S.A. Compañía de Seguros. El artículo 4º del mencionado Decreto, dispone:

"Artículo 4º. *Realización de la operación.* En desarrollo del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 y de las recomendaciones de los Conpes número 3456 del quince (15) de enero de 2007 y número 3464 del tres (3) de abril de 2007, bajo la dirección de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, los órganos de dirección de las entidades involucradas en la cesión de activos, pasivos y contratos, adoptarán las decisiones necesarias que permitan la realización de la operación.

Para el desarrollo de este programa se celebrará un convenio entre el Instituto de los Seguros Sociales, ISS, La Previsora Vida S. A. Compañía de Seguros y la Nación, representada por los Ministros de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo previsto en el artículo 107 de la Ley 489 de 1998.

En dicho convenio se determinará la obligación del ISS de ceder sus negocios de riesgos profesionales a La Previsora Vida S. A. Compañía de Seguros, la forma de determinar el precio y demás aspectos que se consideren convenientes". (Negrilla fuera de texto)

Dicha cesión fue aprobada por la Superintendencia Financiera a través de la Resolución núm. 1293 de 11 de agosto de 2008.

. La función como Administradora Estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, incluyendo la Administración de los

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Beneficios Económicos Periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, fue transferida a la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, vinculada al Ministerio de la Protección Social, entidad creada por el artículo 155 de la Ley 1151 de 24 de julio de 2007, ***"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010"***, que dispone:

"Artículo 155. De la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá una participación pública en su prestación. Para el efecto, se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de los negocios a otras entidades públicas o de los particulares que inviertan o participen en el capital de las entidades públicas.

Adicionalmente créase 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, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle". (Negrillas fuera de texto)

REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00. Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

Es así como el Instituto de Seguros Sociales quedó sin funciones, pues éstas pasaron a otras entidades, lo que indica que el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales otorgadas en el numeral 15 de su artículo 189 y de conformidad con el artículo 52, numeral 2, de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998, podía suprimir el Instituto de Seguros Sociales, lo que además fue dispuesto por el mismo artículo 155 de la Ley 1151 de 24 de julio de 2007, que al tiempo de crear COLPENSIONES, señaló:

“Colpensiones será una Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones.” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Es de anotar que dicha facultad constitucional del Presidente de la República para suprimir entidades del orden nacional, cuyo ejercicio está supeditado al artículo 52 de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998, es permanente y no requiere de una Ley específica y particular que ordene la supresión y la liquidación de una

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

determinada entidad del orden nacional; por ello aquél no requería de facultades extraordinarias, de que trata el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, por medio de las cuales el Legislativo se despoja de sus competencias y habilita al Ejecutivo para expedir normas con fuerza de Ley en un término no mayor a seis meses.

De otro lado, se tiene que la atribución del Presidente de la República, consignada en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, es diferente de la que tiene el Congreso para crear, suprimir o fusionar Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras entidades del orden nacional. La Corte Constitucional mediante sentencia C-781 de 2007⁶, lo explica en los siguientes términos:

"... En definitiva, las facultades presidenciales de suprimir y fusionar entidades u organismos del orden nacional, necesariamente deben ejercerse de manera acorde con la potestad preeminente del Poder Legislativo de determinar la estructura de la Administración Nacional, de manera tal que "si bien el numeral 15 del artículo 189 constitucional consagra una atribución presidencial, tal atribución no reviste un carácter autónomo pues su ejercicio está supeditado a la actividad del Legislador, bien sea que se ejerza mediante la potestad reglamentaria, caso en el cual estará sujeta a lo que fije la ley ordinaria que regule la figura"

⁶ Magistrado ponente doctor Humberto Sierra Porto

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

De lo anterior se desprende que la estructura de la administración puede ser modificada por distintas vías, pues por una parte el Congreso de la República puede hacerlo directamente, o bien puede delegar esta atribución en el presidente mediante una ley de facultades extraordinarias, **por último existe la posibilidad de que el legislador expida una ley ordinaria en la cual establezca las reglas que debe seguir el Gobierno para el ejercicio de las competencias asignadas por el artículo 189.15 constitucional, de optar por esta última posibilidad se produce una deslegalización de la materia pues será entonces el presidente de la república en ejercicio de su facultad constitucional, mediante normas infralegales, quien procederá a disolver, suprimir o liquidar las entidades del orden nacional**

El Legislador por una parte ha expedido una ley ordinaria en la cual establece las reglas que debe seguir el Presidente de la República para la disolución, supresión y liquidación de las entidades u organismos administrativos del orden nacional, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, y adicionalmente habilitó al Presidente de la República para regular la liquidación de las entidades del orden nacional"

Frente al tema de las competencias de las Ramas Legislativa y Ejecutiva para la supresión de entidades, la Sala prohíja la sentencia de 16 de marzo de 2012 (expediente núm. 2004-00411, Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso), en la cual expresó:

"La competencia conferida al Presidente de la República por el numeral 15 del artículo 189 Superior, para suprimir entidades u organismos administrativos nacionales, y su necesaria armonización con la contemplada en el numeral 7º del artículo 150 *ídem*.

El artículo 189-15 de la Constitución Política establece lo siguiente con relación al tema planteado:

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

"Artículo 189. *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.

El alcance de dichas competencias ha sido precisado en reiteradas oportunidades por la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-044/06, cuyos apartes más destacados, enseguida se transcriben:

"El artículo 189 numeral 15 superior asigna al Presidente de la República, con carácter permanente, la función de suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley. De manera tal que para el ejercicio de esta atribución el Presidente no sólo está sujeto a los límites fijados en la Constitución Política en esta materia, sino también los señalados en la ley correspondiente^[1].

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza de la ley a la que hace mención el anterior enunciado constitucional, la jurisprudencia constitucional ha tenido aproximaciones diferentes, así en la Sentencia C-262 de 1995, cuyas consideraciones en este punto fueron reiteradas en la sentencia C-702 de 1999, la Corte consideró que las leyes proferidas en ejercicio de las facultades conferidas al Congreso en virtud del numeral 15 del artículo 189 superior podían encajar dentro del concepto de ley de autorizaciones^[2]. Empero, posteriormente, en la Sentencia C-201 de 2001 la Corte precisó que dichas leyes tenían carácter ordinario^[3].

Sin importar la naturaleza de la ley de que se trate, el ejercicio de la atribución presidencial de carácter permanente debe compaginarse con la facultad del Congreso de la República consagrada en el numeral 7 del artículo 150 de determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica^[4].

Se trata sin duda de atribuciones concurrentes, pero de distinto alcance. En efecto, de una primera lectura de los preceptos constitucionales antes mencionados, pareciera que ambos confieren la misma atribución (...) al Congreso y al Presidente de la República, por esa razón, para compaginar los contenidos normativos de las dos disposiciones la Corte Constitucional ha postulado la interpretación sistemática de las reglas constitucionales atinentes a la fijación de la estructura de la administración y a la creación, fusión y supresión de entidades contenidas tanto en el artículo 150 como en el 189 de la

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Constitución. En ese orden de ideas ha sostenido que mientras al Legislador asiste una competencia plena en esta materia (artículo 150-7), el Presidente de la República, respecto de las precisas materias señaladas en los numerales 15 (supresión y fusión de entidades administrativas del orden nacional) y 16 (modificación de la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales) del Artículo 189, ostenta una competencia sujeta a los condicionamientos que para tales efectos fije el Congreso^[5].

Así, la jurisprudencia constitucional ha señalado que al Legislador corresponde la determinación de la estructura de la administración nacional y la formulación de la tipología de entidades y organismos que conforman tal estructura, igualmente le compete definir las interrelaciones entre los distintos organismos que hacen parte de la administración nacional, y la relación al interior de cada entidad entre las dependencias que la integran^[6]. Le corresponde también al Congreso de la República crear los distintos organismos y entidades y definir, respecto de cada uno de ellos, sus objetivos generales y la correspondiente estructura orgánica, del mismo modo que fusionar, transformar y suprimir los organismos que él mismo crea^[7].

La sentencia C-350 de 2004 continúa dicha línea jurisprudencial y señala los siguientes criterios respecto del alcance del artículo 150 numeral 7 constitucional:

1. *La función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, "sino que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control"^[8], así como también "regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras"^[9]. Igualmente, en desarrollo de esta misma función el Congreso también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer "la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas"^[10].*

2. *Las facultades contenidas el artículo 150-7 también comprenden la ubicación de los organismos en el conjunto de la administración y determinar la relación entre ellos^[11].*

3. *De conformidad con lo dispuesto por el artículo 150-7-, la creación de organismos llamados a integrar la administración nacional corresponde de manera privativa a la ley^[12], de la misma manera que es a ella a quien se le asigna específicamente la creación y*

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

autorización de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta ^[13].

4. *La competencia a que se refiere el numeral 7º del artículo 150 Superior no supone el ejercicio totalmente independiente de la misma por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón de que la iniciativa para su aprobación pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior*^[14].

5. *El Congreso no puede transferir al Presidente de la República de una manera abstracta, general y permanente las competencias que le han sido atribuidas en materia de organización de la administración*^[15], *las cuales sólo pueden ser ejercidas excepcionalmente por el Presidente de la República, por medio del mecanismo de facultades extraordinarias, dentro de los precisos términos y límites del artículo 150-10*^[16].

Entonces, las facultades presidenciales de suprimir y fusionar entidades u organismos del orden nacional, necesariamente deben ejercerse de manera acorde con la potestad preeminente del Poder Legislativo de determinar la estructura de la Administración Nacional. Así, lo concluye la sentencia C-880 de 2003 cuando señala que respecto de la fusión de entidades y organismos administrativos nacionales:

"En relación con la determinación de la estructura de la administración pública en el orden nacional, esto es la creación, fusión, escisión y supresión de entidades y organismos públicos, la Constitución Política contiene tres mecanismos para llevarla a cabo, cada uno de los cuales tiene sus propios límites materiales y de procedimiento. El primero de ellos está consagrado en el artículo 150 numeral 7 Superior, según el cual corresponde al Congreso de la República determinar directamente la estructura de la administración nacional; el segundo, opera por vía de delegación legislativa dada al Gobierno Nacional por el Congreso de la República (CP art. 150 nl. 10), y el tercero, que constituye una de las novedades introducidas por la Carta del 91 en esta materia, está plasmado en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución y según el cual corresponde al Presidente de la República "suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley".

En conclusión, si bien el artículo 150-7 constitucional atribuye al Legislador una competencia plena para establecer la estructura de la administración nacional mediante la creación, supresión, fusión y escisión de entidades administrativas del orden nacional, a iniciativa del Gobierno; el Presidente de la República puede suprimirlas o

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

fusionarlas con fundamento en el numeral 15 del artículo 189 ibídem; y también modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales por virtud del numeral 16 del mismo artículo. En estos dos últimos casos, el Gobierno ostenta una competencia sujeta a los condicionamientos que, para tales efectos, fije el Congreso.

La Ley conforme a la cual el Gobierno Nacional podía ejercer la competencia constitucional referida es la Ley 489 de 1998, *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, y se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución”*.

El artículo 52 de dicha Ley estableció en los siguientes términos los motivos por los cuales el Presidente de la República puede suprimir o disponer la disolución y liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional:

... .”

Ahora bien, como lo expresó el Ministerio Público, el asunto tiene rasgos particulares, porque, como lo señalan los actores, el artículo 20 de la Ley 790 de 27 de diciembre 2002, publicada en esa misma fecha, mencionó algunas entidades que no se podían suprimir, entre ellas, el Instituto de Seguros Sociales (ISS), razón por la cual el Presidente de la República no podía ejercer las facultades otorgadas en el artículo 189, numeral 15 de la Constitución Política para suprimir esta entidad, porque el Legislativo le cerró esa posibilidad.

REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00. Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

Sin embargo, como lo expresaron los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Ley 790 de 2002, perdió su vigencia al concluirse el Programa de Renovación de la Administración Pública, y la prohibición legal ya había agotado sus efectos, pues las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República habían vencido seis meses después de su entrada en vigencia.

No obstante, si se discutiera la vigencia de la prohibición de suprimir el ISS, posteriormente, el mismo Legislador, como ya se observó, mediante la Ley 1151 de 24 de julio de 2007, "***por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010***", creó COLPENSIONES, y autorizó que el Gobierno, "*en ejercicio de sus facultades constitucionales*", procediera a la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. Luego el Gobierno Nacional, cuando expidió el Decreto acusado 2013 de 28 de septiembre de 2012, no tenía la prohibición alegada por los actores y, como ya se dijo, al haberse eliminado la potestad de administrar pensiones, la entidad se quedó sin funciones, por lo que procedía su supresión por parte del Ejecutivo.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Frente a la constitucionalidad del artículo 155 de la Ley 1151 de 24 de julio de 2007, en lo que se refiere a la supresión y liquidación del Instituto de Seguros Sociales, la Corte Constitucional mediante la sentencia C- 376 de 2008, expresó:

“... 4.6. La unidad de materia y la conexión temática en las disposiciones acusadas.

4.6.1. Según se dijo anteriormente, la presente demanda se dirige en contra de los artículos 155 y 156 de la ley 1151 de 2007, pero las acusaciones cuestionan específicamente los apartes normativos de dicha normas que se refieren a: i) la creación de una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional denominada Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida; ii) la liquidación de Cajanal, Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales, en los que a la administración de pensiones se refiere;

No obstante, el cargo de fondo esgrimido por desconocimiento del principio de unidad de materia recae exclusivamente sobre los apartes normativos del artículo 155 en los cuales se ordena liquidar las tres empresas administradoras del Régimen de Prima Media mencionadas.

Así las cosas, la Corte debería limitarse a estudiar si la liquidación de las tres entidades mencionadas es una determinación legislativa que irrespete los principios de coherencia y de unidad normativa que presiden la aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social.

..., la Corte estima que no debe limitarse a analizar la unidad de materia de la decisión legislativa de liquidar el Instituto de Seguros Sociales, CAPRECOM y CAJANAL, sino que también debe extender este examen a aquellas otras decisiones del legislador que constituyen medidas legislativas básicas contenidas en los artículos 155 y 156, a saber: i) la creación de una empresa comercial e industrial del estado denominada Colpensiones, cuyo objeto social es la administración del régimen de prima media. ...

... .

4.6.2. Precisado lo anterior, inicialmente se estudiará si la liquidación de tres administradoras públicas del Régimen de Prima Media y la

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

creación de una Empresa Comercial e Industrial del Estado llamada COLPENSIONES, cuyo objeto consiste en la administración estatal, constituyen instrumentos o estrategias que tienen una relación de conexidad efectiva, directa e inmediata, con las metas y programas de la Parte General del Plan. Esta relación debe ser de "conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan"⁷. Si esta relación no se da, debe entenderse que, por falta de coherencia, no se cumple el principio de unidad de materia, según ha sido explicado por la jurisprudencia constitucional

Para precisar si existe o no esa relación de conexidad teleológica directa, la Corte recuerda ahora las razones expuestas dentro del mismo texto de la Ley, que llevaron a incluir en el artículo 6º, relativo a la descripción de los principales programas del Plan de Desarrollo, la necesidad de reorganizar "el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional." Dichas razones, que se comentaron anteriormente, tienen que ver con: i) fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales, ii) la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones y iii) situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario público una carga financiera muy alta e injustificada. Adicionalmente esta reorganización institucional motivada en las razones expuestas, pretende o tiene como objeto garantizar los derechos de los asegurados y la continuidad en la prestación de los servicios de pensiones, y lograr la seguridad jurídica, la sostenibilidad financiera y la eficiencia operativa, según fue expuesto por el Gobierno Nacional al justificar la inclusión de los artículos 155 y 156, ahora bajo examen.

... .

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 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**

⁷ Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00. Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

que, modificando lo dispuesto en la Ley anterior, decretara o autorizara la liquidación de dicho Instituto. ...". (Negrillas fuera de texto)

Ahora bien, durante la vigencia de la Ley 1151 de 2007, el Gobierno Nacional, como lo anotan los actores, no ejerció la facultad de liquidar el Instituto de Seguros Sociales, lo cual no quiere decir que el Presidente de la República solo las hubiera podido ejercer durante el respectivo período presidencial, pues de darse una de las causales del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, hubiera podido hacer uso de su facultad en cualquier tiempo, salvo prohibición expresa. Lo cierto es que de manera expresa la Ley 1450 de 16 de junio 2011, **"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010 -2014"**, en su artículo 276, mantuvo vigente el artículo 155 de dicha Ley, en los siguientes términos:

"Artículo 276. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el fin de dar continuidad a los objetivos y metas de largo plazo planteados en los anteriores Planes de Desarrollo, **se mantienen vigentes las siguientes disposiciones ... 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007"**.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Por las razones antes expuestas se colige que los cargos planteados por cada una de las partes demandantes carecen de sustento, y por lo mismo el Decreto acusado no está falsamente motivado, pues la decisión corresponde a las consideraciones que lo fundamentan.

Ahora bien, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguros Sociales señala, respecto de la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011, **"Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones"**, que previamente a su expedición existió un debate acerca de la Ley 790 de 2002; lo cierto es que esa norma no se refiere a dicha Ley ni a al Instituto de Seguros Sociales.

De otro lado, es cierto que el artículo 4º del Decreto Ley 4107 de 2 de noviembre de 2011, **"Por el cual se determinan los objetivos y estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el sector Administrativo de Salud y Protección Social"**, establece que una de las entidades adscritas a dicho

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

Ministerio era el Instituto de Seguros Sociales, lo cual se hizo en desarrollo del artículo 39 de la Ley 489 de 1998, pues era procedente establecer a cuál Ministerio o Departamento Administrativo quedaba adscrito el ISS, ya que en ese momento esta entidad no había sido aún suprimida y se encontraba desarrollando su objeto.

Por lo anterior, al no encontrarse violación a las normas señaladas por los actores, no se desvirtuó la presunción de legalidad que ampara al acto acusado, en consecuencia, se denegarán las pretensiones de las demandas, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A :

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

**REF: Expedientes acumulados núms. 2012-00338-00 y 2013-00655-00.
Actores: SAÚL PEÑA SÁNCHEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE
SEGUROS SOCIALES.**

En firme esta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 18 de junio de 2015.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

GUILLERMO VARGAS AYALA

MARCO ANTONIO VELLILA MORENO
Ausente en comisión