

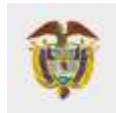
Señores
JUZGADO 06 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES
Manizales (Caldas)

PROCESO	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	DIRECCION TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS
DEMANDADOS	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES; NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; DEPARTAMENTO DE CALDAS; ESE HOSPITAL SAN CAYETANO DE MARQUETALIA
VINCULADOS	UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP Y NACION - MINISTERIO DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS
RADICACIÓN	17001333900620200015700
ASUNTO	Contestación de la demanda

JUAN MARTÍN ARANGO MEDINA, mayor de edad, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 1.053.801.712 de Manizales (Caldas), abogado titulado y en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 232.594 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de Apoderado en calidad de Apoderado Judicial de **LA NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, según poder especial, amplio y suficiente conferido por la Dra. **MELISSA TRIANA LUNA**, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con cédula de ciudadanía No. 52.706.216, obrando en calidad de Directora Técnica de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, en atención a lo previsto en el Auto de Sustanciación No. 1107/2022 del 05 de julio de 2022, notificado por medios electrónicos, me permito presentar contestación de la demanda dentro del proceso de la referencia y en el término oportuno de la siguiente manera:

1) FRENTE A LOS HECHOS

- 1) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO.** Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor **LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES**, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de la entidad demandada **E.S.E HOSPITAL SAN CAYETANO DE MARQUETALIA - CALDAS**.
- 2) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO.** Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor **LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES**, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de la entidad demandada **E.S.E HOSPITAL SAN CAYETANO DE MARQUETALIA - CALDAS**.
- 3) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO.** Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor **LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES**, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de la entidad demandada **E.S.E HOSPITAL SAN CAYETANO DE MARQUETALIA - CALDAS**.
- 4) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO.** Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor **LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES**, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de la entidad demandada **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**.
- 5) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO.** Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor **LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES**, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de la entidad demandada **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**.
- 6) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO.** Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor **LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES**, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de la entidad demandada **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**.
- 7) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO.** Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor **LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES**, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de la entidad demandada **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**.
- 8) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO.** Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor **LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES**, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de la entidad demandada **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**.



9) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO. Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de la entidad demandada ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.

10) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO. Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de la entidad demandada ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.

11) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO. Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de la entidad demandada ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.

12) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO.

13, 14, 15). ES CIERTO PARCIALMENTE. Si bien el entonces Ministerio de Salud (ahora Ministerio de Salud y Protección Social) en calidad de administrador del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud celebró y suscribió el Contrato Interadministrativo de Concurrencia No. 083 de 2001 con el Municipio de Manizales y el Departamento de Caldas, de conformidad con lo previsto en la Ley 715 de 2001, el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud fue SUPRIMIDO y en el artículo 61 determinó que para el pago de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias de dicho fondo y, de acuerdo con los convenios de concurrencia correspondientes, la Nación a través del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, - entidad demandada - será la encargada del giro de los recursos “a las entidades administradoras de pensiones o cesantías a las cuales se encuentren afiliados los servidores públicos”, sin embargo, la Nación – a través del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO – no está obligada a asumir pasivos por fuera del contrato de concurrencia suscrito, teniendo en cuenta que su órbita obligacional se encuentra sujeta al contrato celebrado y los términos y condiciones en el pactados.

16) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO.

17) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO.

17) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO.

18) ES CIERTO PARCIALMENTE. Nos atenemos a lo ya contestado en los hechos 13, 14, 15).

19) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO. Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de la entidad demandada ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.

20) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO. Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de la entidad demandada ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.

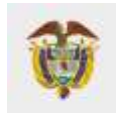
21) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO. Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de las entidades demandadas.

22) NO NOS CONSTA Y NOS ATENEMOS A LO PROBADO. Al Ministerio de Salud y Protección Social no le consta el presente hecho, por no ser el ente empleador ni responsable de la situación jurídico pensional del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, y el mismo debe ser de pronunciamiento expreso de las entidades demandadas.

2) FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA

Se debe hacer especial énfasis en la situación que está desembocando en la presente acción judicial.

La parte demandante DIRECCION TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS busca bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho:



(i) se declare la nulidad de la Resolución GNR 392535 del 28 de diciembre de 2016 proferida por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, mediante la cual se reconoce el pago de una pensión de vejez a favor del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, identificado con la C.C.15.898.131 de Chinchiná, Caldas, en cuanto a la distribución de las cuotas partes que financian la prestación llevada a cabo por COLPENSIONES, (ii) se declare que la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS NO ES LA ENTIDAD COMPETENTE Y RESPONSABLE de asumir el pago de la cuota parte causada por el señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, identificado con la C.C.15.898.131 de Chinchiná, Caldas, cuando laboró para la ESE HOSPITAL SAN CAYETANO DE MARQUETALIA - CALDAS, desde 27 de enero de 1982 hasta el 12 de febrero de 1983; y desde el 29 de abril de 1983 hasta 16 de julio de 1984 y (iii) se declare que LA NACIÓN – en cabeza del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y el DEPARTAMENTO DE CALDAS son las entidades responsables de asumir el pago de la cuota parte causada por el señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, por los períodos laborados para la ESE HOSPITAL SAN CAYETANO DE MARQUETALIA-CALDAS.

Al Ministerio de Salud y Protección Social se le vinculó al presente proceso en calidad de litisconsorte necesario por solicitud de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales UGPP al considerar que esta cartera ministerial es responsable de la cuota parte que le pueda corresponder sobre la pensión del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, según lo dispuesto en el Decreto 1222 de 2013, norma en la cual se asignaron unas competencias y se dictaron disposiciones para el cierre del proceso liquidatorio de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL E.I.C.E en liquidación, estableciendo que en su artículo 1° que la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN constituirá un Patrimonio Autónomo para la administración de las cuotas partes pensionales que hayan quedado a su cargo o que hayan sido reconocidas a favor de dicha entidad, derivadas de solicitudes radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011; y que por tanto no corresponde a la UGPP atender las reclamaciones sobre cuotas partes que se hayan consultado y aceptado con anterioridad a dicha fecha.

Ante la falta de claridad sobre las razones para vincular al Ministerio de Salud y Protección Social al presente proceso, me permito hacer las siguientes aclaraciones, por lo cual las pretensiones mencionadas no tienen prosperidad por los siguientes argumentos de defensa:

(i) En primer lugar, como se desprende de la contestación a los hechos, resulta necesario precisar que las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los sucesos expuestos por el demandante, no se vio involucrada la participación de la entidad que represento. Las actuaciones administrativas en el trámite pensional reseñadas dan cuenta de la participación de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES; la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS; el DEPARTAMENTO DE CALDAS; y la ESE HOSPITAL SAN CAYETANO DE MARQUETALIA.

(ii) En segundo lugar, si bien la demanda, no argumenta de fondo – fáctica o jurídicamente – la razón por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social participó directa o indirectamente en el trámite pensional del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, de la lectura del hecho DECIMO QUINTO de la demanda se encuentra, que se nombra al Ministerio de Salud en los siguientes términos: “*En desarrollo de lo anterior, entre el Ministerio de Salud, Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, Departamento de Caldas, Municipio de Manizales y el Hospital Rafael Henao Toro, se suscribió el CONVENIO DE CONCURRENCIA NO. 083 DE 2001, dentro del cual, se fijó la participación de cada uno de estos entes para la financiación de la deuda con los funcionarios reconocidos como beneficiarios del Fondo del Pasivo Prestacional del sector Salud mediante Decreto 02937 del 20 de Noviembre del 2000, cubriendo de esta manera, los saldos causados y acumulados por éstos entre EL 1 DE SEPTIEMBRE DE 1979 A 31 DE DICIEMBRE DE 1993 por concepto de RESERVA PENSIONAL DE ACTIVOS (BONOS Y TÍTULOS PENSIONALES) RESERVA PENSIONAL DE JUBILADOS (PENSIONES) y CESANTÍAS*”.

En cuanto a esta referencia que se hace en la demanda, cabe precisar que si bien, el entonces Ministerio de Salud **en calidad de administrador** del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud celebró y suscribió el Contrato Interadministrativo de Concurrencia No. 083 de 2001 con el Municipio de Manizales y el Departamento de Caldas, hay dos razones que desvirtúan una eventual responsabilidad de mi representada dentro del caso particular:

1) Que de conformidad con lo previsto en la Ley 715 de 2001, el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud que administraba el entonces Ministerio de Salud fue **SUPRIMIDO** y en el artículo 61 determinó que para el pago de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias de dicho fondo y, de acuerdo con los convenios de concurrencia correspondientes, es la Nación a través del **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, - entidad demandada - la encargada del giro de los recursos “*a las entidades administradoras de pensiones o cesantías a las cuales se encuentren afiliados los servidores públicos*”.

2) Que la naturaleza del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud radicaba en la colaboración con la financiación del pasivo prestacional causado a 31 de diciembre de 1993 por concepto de cesantías y pensiones de los funcionarios y exfuncionarios que quedaron inscritos en la Certificación de Beneficiarios del extinto Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud expedida por la Dirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial del entonces Ministerio de Salud.

Dicha Certificación de Beneficiarios fue alimentada con base la información laboral que las entidades hospitalarias reportaban al Ministerio de Salud (ahora Ministerio de Salud y Protección Social) con el fin que sus servidores fuesen tenidos en cuenta como beneficiarios de la concurrencia de la Nación, a través de los recursos dispuestos en el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud. Por lo anterior, son beneficiarios del Pasivo Prestacional del Sector Salud, los trabajadores y ex trabajadores (activos, jubilados y retirados) de las entidades de salud que quedaron inscritos en la Certificación de Beneficiarios expedida por la Dirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial del entonces Ministerio de Salud, por los tiempos reportados y certificados por las instituciones de salud, por lo que los pasivos por fuera del contrato de concurrencia suscrito, causados con posterioridad o dejados de reportar (**no certificados**), deben ser financiados, en su totalidad, **por el empleador**.

3) Que respecto a la situación particular del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES frente al Contrato Interadministrativo de Concurrencia No. 083 de 2001 en que el entonces Ministerio de Salud tuvo participación en su celebración y suscripción, se precisa al Despacho que este NO quedó inscrito en calidad de beneficiario – tal como lo afirma la parte demandante en el hecho VIGÉSIMO de la demanda –, razón por la cual corresponde a la E.S.E HOSPITAL SAN CAYETANO DE MARQUETALIA - CALDAS el reconocimiento de la cuota parte por los tiempos laborados por el señor HERRERA MORALES en dicha entidad, pues ni la Nación – a través del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ni mucho menos el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – está obligada a asumir pasivos por fuera del contrato de concurrencia suscrito, teniendo en cuenta que su órbita obligacional se encuentra sujeta al contrato celebrado y los términos y condiciones en el pactados.

(iii) Y en tercer, lugar, respecto al motivo de la vinculación de mi representada al presente proceso por parte de la UGPP, se tiene que el Ministerio de Salud y Protección Social no asumió competencia legal ni acreencia alguna por concepto de cuotas partes pensionales causadas en la vigencia de la extinta CAJANAL EICE en liquidación, ni tampoco asumió el pago de las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales de la liquidada con posterioridad a su existencia. La UGPP debe asumir íntegramente las competencias misionales que antes eran de la extinta CAJANAL EICE y la remplaza procesalmente con el fin de garantizar la defensa judicial, técnica y material en los procesos y reclamaciones que estaban en trámite al cierre de la liquidación de la Caja.

Según lo dispuesto en el Decreto 2196 de 2009, texto normativo que establece los criterios generales que presiden este proceso liquidatorio en particular, la UGPP es la entidad responsable de asumir las obligaciones de carácter misional que se encontraran en trámite al momento del cierre de la liquidación de CAJANAL. Con base en lo anterior, se infiere que tal entidad se encuentra llamada a asumir lo relacionado con las cuotas partes de la entidad liquidada, pues, dichas cuotas partes constituyen una obligación de su naturaleza misional. Las cuotas partes, en la medida en que tienen una incidencia incontrovertible en el reconocimiento de los derechos pensionales, constituyen una obligación típicamente misional, y tales deberes son, precisamente, los que la ley quiso encomendar a la UGPP.

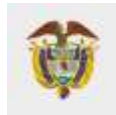
Los anteriores criterios se sustentan en las consideraciones expuestas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a través de concepto del radicado 11001-03-06-000-2019-00065-00(2417) del 12 de noviembre de 2019, mediante el cual se pronunció sobre la competencia de pago de este Ministerio en relación con las cuotas partes de la extinta CAJANAL EICE.

2.1) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER POR EL DESPACHO

(i) Mediante Resolución GNR 392535 del 28 de diciembre de 2016 la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, reconoció el pago de una pensión de vejez a favor del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES. COLPENSIONES resolvió distribuir las cuotas partes que financian la pensión, entre las siguientes entidades:

ENTIDAD	DÍAS	VALOR DE CUOTA	PORCENTAJE
DEPARTAMENTO DE CALDAS	1.062	\$561.110	8.30%
UNIVERSIDAD DE CALDAS	1.892	\$999.642	14.79%
ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES	9.027	\$4.769.436	70.55%
DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS	814	\$430.079	6.36%

(ii) La Dirección Territorial de Salud de Caldas manifiesta que COLPENSIONES le endilgó cuotas partes pensionales, sin tener en cuenta que el señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, NO FIGURA DENTRO DEL LISTADO DE BENEFICIARIOS DEL EXTINTO FONDO DEL PASIVO PRESTACIONAL DEL SECTOR SALUD, motivo por el cual su pasivo no quedó financiado dentro el CONVENIO DE CONCURRENCIA 083 DE 2001. Por esta razón, la Dirección Territorial de Salud de Caldas afirma que la cuota parte le corresponde a la NACIÓN – en cabeza del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y al DEPARTAMENTO DE CALDAS.



De lo expuesto, surge para esta defensa el siguiente problema jurídico a resolver por el Despacho: En el caso concreto, ¿Cuál es la entidad llamada a responder por las reclamaciones hechas respecto de obligaciones prestacionales, causadas antes del 31 de diciembre de 1993, del personal del sector de la salud no inscrito como beneficiario del acuerdo de concurrencia?

2.2) CONSIDERACIONES PARA RESOLVER EL PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver, se abordará los siguientes temas: (i) Normativa aplicable a las cuotas partes pensionales; (ii) Responsabilidad del pasivo pensional causado con anterioridad al 31 de diciembre de 1993 del personal del sector de la salud no inscrito como beneficiario del acuerdo de concurrencia, y (iii) De las cuotas partes pensionales de la extinta CAJANAL.

(I) NORMATIVA APLICABLE A LAS CUOTAS PARTES PENSIONALES

La cuota parte pensional es el mecanismo de soporte financiero de la pensión, representa un esquema de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales entre entidades públicas reconocedoras de pensión, Cajas o Fondos de Previsión Social, y, a su vez, permite el recobro a prorrata del tiempo laborado o del cotizado a ellas.

Nace esta figura en la reforma introducida por la Ley 63 de 1945, en cuanto que para reunir el tiempo necesario para la pensión de jubilación permitió que se pudieran acumular todos los tiempos servidos a distintas entidades públicas. El artículo 29 así lo dispuso:

"ARTICULO 29. Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, se acumularán para el cómputo del tiempo en relación con la jubilación, y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquéllas. Los trabajadores cuyos salarios o remuneraciones se paguen con cargo a fondos especiales que se formen con aporte de varias entidades de derecho público, gozarán de las prestaciones más favorables que éstas reconozcan a sus propios trabajadores, con cargo al mismo fondo especial."

La anterior norma fue adicionada por el artículo 1° de la Ley 24 de 1947, ratificando tanto la posibilidad de la acumulación de tiempos de servicio a distintas entidades públicas como la facultad de distribución del pago entre las mismas.

Posteriormente el artículo 21 de la Ley 72 de 1947, señaló que las cajas pagadoras de pensión tienen derecho a repetir contra las demás entidades en las que laboró el pensionado, "(...) e[*l*] reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, habida consideración del tiempo de servicio del empleado en cada una de las entidades oficiales". Esta norma fue reglamentada por el Decreto 2921 de 1948, y previo el procedimiento para el reconocimiento y pago de pensiones donde concurren en el pago una o varias entidades a prorrata del tiempo cotizado o servido. Para este efecto, la norma determinó que la Caja de Previsión obligada al pago de una pensión, en ejercicio de su derecho repetirá contra los organismos no afiliados a ella, o contra las demás entidades de previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellas.

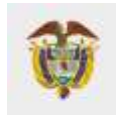
Luego de algunas reformas al régimen prestacional del sector público del orden Nacional, sin que se introdujeran cambios a la estructuración de la cuota parte pensional, se expidió la Ley 33 de 1985 en cuyo artículo 2 prevé: **"Artículo 2.-** La Caja de Previsión obligada al pago de pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ellas o contra las respectivas cajas de previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince días para objetarlo, vencido el cual se entenderá aceptado por ellos".

Del recuento de la normatividad citada, podemos establecer que la figura de las cuotas partes pensionales se reguló en normas de carácter especial, que reglamentan de una parte las relaciones laborales entre los trabajadores y sus empleadores, y de otra las relaciones patrimoniales existentes entre las entidades de derecho público obligadas a concurrir en el pago de la pensión.

La Ley 100 de 1993 por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral y se dictan otras disposiciones no excluyó las cuotas partes pensionales ni su regulación hasta ese momento prevista, y reconoció su importancia como soporte financiero del Sistema.

(II) RESPONSABILIDAD DEL PASIVO PENSIONAL CAUSADO CON ANTERIORIDAD AL 31 DE DICIEMBRE DE 1993 DEL PERSONAL DEL SECTOR DE LA SALUD NO INSCRITO COMO BENEFICIARIO DEL ACUERDO DE CONCURRENCIA

La Ley 60 de 1993 (artículo 33) creó el Fondo Nacional para el Pago del Pasivo Prestacional de los servidores del sector de la salud para garantizar el pago de las deudas prestacionales por concepto de cesantías, reservas para pensiones y pensiones de jubilación, causadas hasta el fin de la vigencia presupuestal de 1993.



El artículo 33, numeral 3, de la citada Ley dispuso que: “La responsabilidad financiera para el pago del pasivo prestacional de los servidores de las entidades o dependencias identificadas en el numeral 2, reconocidas en los términos de la presente ley, se establecerá mediante un reglamento expedido por el Gobierno Nacional que defina la forma en que deberán concurrir la Nación y las entidades territoriales, para cuyo efecto se tendrá en cuenta la proporción en que han concurrido los diversos niveles administrativos a la financiación de las entidades y dependencias del sector salud de que trata el presente artículo, la condición financiera de los distintos niveles territoriales y la naturaleza jurídica de las entidades.”.

Por su parte, la Ley 100 de 1993 (artículo 242), al referirse a dicho Fondo Prestacional previó, en consonancia con el citado artículo 33 de la Ley 60, que “el fondo del pasivo prestacional para el sector salud, de que trata la Ley 60 de 1993, cubrirá las cesantías netas acumuladas y el pasivo laboral por pensiones de jubilación causado a 31 de diciembre de 1993”. El mismo articulado de la norma señaló que las entidades del sector salud deberían seguir presupuestando y pagando las cesantías y pensiones a que están obligadas hasta tanto no se realice el corte de cuentas y se establezca la concurrencia de cada entidad territorial.

Posteriormente, la Ley 715 de 2001 suprimió el Fondo del Pasivo Prestacional para el Sector Salud y en el artículo 61 determinó que para el pago de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias de dicho fondo y, de acuerdo con los convenios de concurrencia correspondientes, la Nación a través del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, será la encargada del giro de los recursos “a las entidades administradoras de pensiones o cesantías a las cuales se encuentren afiliados los servidores públicos”.

El mencionado artículo 61 fue reglamentado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 306 de 2004, cuyo artículo 3º señaló:

“Artículo 3º. Reconocimiento del pasivo prestacional. El pasivo prestacional que a la entrada en vigencia del presente decreto aún no hubiere sido reconocido por el entonces Ministerio de Salud en calidad de administrador del extinto Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, será reconocido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante acto administrativo.

Para continuar con la ejecución de los contratos de concurrencia que fueron suscritos por el Ministerio de Salud antes de entrar en vigencia la Ley 715 de 2001 y para la suscripción de los nuevos contratos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá: (...)

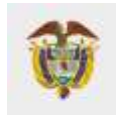
d) Establecer o modificar en concertación con los entes territoriales y las instituciones hospitalarias concurrentes, los plazos y los mecanismos para el pago de las obligaciones; (...)”

El texto resaltado de la norma en comentario fue declarado nulo por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, mediante sentencia de 21 de octubre de 2010, en la que sostuvo: “La Ley 715 de 2001... no radicó en ningún momento la carga prestacional en dichas entidades, pues la misma Ley determinó que correspondía al Fondo, el pago de la diferencia que se encuentre a cargo de las entidades de salud, teniendo éste la responsabilidad (Nación- Entidades Territoriales) y en ningún momento las instituciones de salud, pues la misma Ley las excluye de dicha responsabilidad.

Con el Decreto demandado se modificó esta responsabilidad financiera... Modificación que consiste en incluir a estas instituciones hospitalarias, obligándolas a concurrir en el monto total del pasivo en un porcentaje equivalente a la proporción en que con recursos propios, participaron en su propia financiación, sin tener en cuenta la exclusión de responsabilidad financiera realizada por la Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001.

Una segunda modificación se evidencia en los artículos 10 y 11 del Decreto demandado pues a pesar de que el artículo 242 de la Ley 100 de 1993 en su parágrafo 5 determina: ‘... Las entidades del sector salud deberán seguir presupuestando y pagando las cesantías y pensiones a que estén obligadas hasta tanto no se realice el corte de cuentas con el fondo prestacional y se establezcan para cada caso la concurrencia a que están obligadas las entidades territoriales en los términos previstos en la Ley 60 de 1993...’, estos artículos determinan la continuación de dicha obligación con posterioridad al cruce de cuentas señalado en la Ley 100 de 1993.”

Es decir, que de conformidad con las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, las instituciones hospitalarias no concurren al pago del pasivo prestacional de sus trabajadores, sino que dicha carga está radicada en cabeza de la Nación y de las entidades territoriales, y de ahí que el Decreto demandado se hubiese extralimitado en el ejercicio de la facultad reglamentaria. Por esta razón, con el fin de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad proferida por el Consejo de Estado, el Gobierno expidió el Decreto 700 de 2013 con el cual determinó que la concurrencia del pago del pasivo de las personas reconocidas como beneficiarias del Fondo Prestacional del Sector Salud, sería asumida únicamente entre la Nación y las entidades territoriales, excluyendo expresamente a las entidades del sector salud. El artículo 1º del Decreto 700 de 2013 estableció entonces que:



“ARTÍCULO 1º. Financiación del pasivo prestacional del sector salud. La financiación del pasivo causado hasta el 31 de diciembre de 1993 por concepto de cesantías y pensiones de los trabajadores del sector salud que hubieren sido reconocidos como beneficiarios del extinto Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales”.

Con fundamento en esta última norma, se podría concluir que el pasivo pensional causado a 31 de diciembre de 1993 está a cargo de la Nación y de los entes territoriales, quienes deben acordar el pago a través de la suscripción de contratos de concurrencia.

Y en este punto, cabe formular la siguiente pregunta: ¿qué sucede con la persona que tiene derecho a ser beneficiada con los recursos del Fondo pero que no quedó inscrito como beneficiaria del respectivo contrato de concurrencia?

La cuestión planteada concierne al eje central de la presente controversia, en la falta de definición de la entidad cuotapartista que debe asumir el pago por los tiempos laborados en las instituciones de salud.

La respuesta, entonces, se encuentra en el artículo 242 de la Ley 100 de 1993, el cual dispuso que las entidades del sector salud deberían seguir presupuestando y pagando las cesantías y pensiones a que están obligadas hasta tanto no se realice el corte de cuentas y se establezca la concurrencia de cada entidad territorial. El texto de la citada disposición indicó:

“ARTÍCULO 242. FONDO PRESTACIONAL DEL SECTOR SALUD. El fondo del pasivo prestacional para el sector salud, de que trata la Ley 60 de 1993, cubrirá las cesantías netas acumuladas y el pasivo laboral por pensiones de jubilación causado a 31 de diciembre de 1993.

El costo adicional generado por concepto de la retroactividad de cesantía del sector salud que a la vigencia de esta Ley tienen derecho a ello, conforme al artículo 33 de la Ley 60 de 1993, y para los fines previstos en esta, será asumido por el Fondo del Pasivo Prestacional y las entidades territoriales, en los plazos y términos de concurrencia que establece la misma Ley.

A partir de la vigencia de la presente Ley no podrán reconocerse ni pactarse para los nuevos servidores del sector salud, retroactividad en el régimen de cesantía a ellos aplicable.

En el caso de que las instituciones a que se refiere el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y para los efectos allí previstos, estén reconociendo por un régimen especial un sistema pensional distinto del exigido por la entidad de previsión social a la cual se afilien o se encuentren afiliados los trabajadores correspondientes, la pensión será garantizada por el Fondo del Pasivo Prestacional y las entidades territoriales, hasta el momento en que el trabajador reúna los requisitos exigidos por la entidad de previsión y los diferenciales de pensión serán compartidos y asumidos por el Fondo, las entidades territoriales y la mencionada entidad provisional, en la proporción que a cada cual le corresponda.

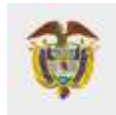
Las entidades del sector salud deberán seguir presupuestando y pagando las cesantías y pensiones a que están obligadas hasta tanto no se realice el corte de cuentas con el fondo prestacional y se establezcan para cada caso la concurrencia a que están obligadas las entidades territoriales en los términos previstos en la Ley 60 de 1993 (...).”

De manera que, si bien es cierto que por disposición legal las instituciones de salud no están llamadas a concurrir en el pago del pasivo pensional de sus trabajadores, no lo es menos, que la misma Ley 100 de 1993 contempló la responsabilidad financiera en el pago del pasivo pensional, ante la ausencia de registro de personal del sector salud en dicho acuerdo, que por disposición del artículo 242 de la Ley 100 de 1993, **será la institución de salud correspondiente la que deba asumir la carga prestacional.**

(III) DE LAS CUOTAS PARTES PENSIONALES DE LA EXTINTA CAJANAL

DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL – CAJANAL

La Ley 6 de 1945, autorizó la creación de la Caja Nacional de Previsión Social, dotada de personería jurídica y autonomía administrativa, a cuyo cargo, estuvo el reconocimiento y pago de las prestaciones de los empleados y obreros Nacionales. Posteriormente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 100 de 1993, el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP, sustituyó, entre otras, a la Caja Nacional de Previsión Social en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, pero mantuvo el reconocimiento de tales prestaciones en la citada entidad. Mediante la Ley 490 de 1998, la Caja Nacional de Previsión Social se transformó de establecimiento público a Empresa Industrial y Comercial del Estado, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; gozando de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, permitiéndole operar como Entidad Promotora de Salud y como Administradora de Pensiones. La mencionada Ley en su artículo 4, contempló lo siguiente:



“ARTICULO 4o. RECONOCIMIENTO Y LIQUIDACIÓN DE PENSIONES. La Caja Nacional de Previsión Social continuará con las funciones de trámite y reconocimiento de pensiones, así como con el recaudo de las cotizaciones en los términos establecidos por la Ley, las cuales serán giradas mensualmente al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, entidad que se encargará del pago de las respectivas pensiones. Las demás prestaciones económicas seguirán tramitándose, reconociéndose y concediéndose por Cajanal.

Las reservas que haya acumulado la Caja Nacional de Previsión Social hasta la vigencia de la presente Ley por concepto pensiones, serán entregadas al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

Para atender el costo que demanden estas funciones y el pago de las primas de invalidez y sobrevivencia, se destinará hasta los tres puntos cinco (3.5) puntos de la cotización al sistema general de pensiones establecido por la Ley, previos los análisis periódicos que permitan determinar los gastos de funcionamiento de acuerdo con los estudios correspondientes. En todo caso, el Gobierno Nacional garantizará los aportes necesarios para cubrir el costo que demande la administración de este sistema, en la medida en que la reducción en el número de los afiliados disminuya los ingresos recibidos por concepto de cotizaciones. (...)”

Así mismo, el artículo 3º del Decreto 1404 de 1999, que reglamentó la precita ley, dispuso:

“ARTICULO 3o. De conformidad con la Ley 490 de 1998, las cotizaciones que recaude la Caja Nacional de Previsión Social como Administradora del Régimen de Prima Media, serán transferidas mensualmente al FOPEP, a través de la Dirección del Tesoro Nacional, para que se efectúe el pago de las respectivas pensiones.

Para determinar la suma a transferir del total de cotizaciones, se deberá deducir la Comisión de Administración, esto es la suma destinada a atender el costo del cumplimiento de las funciones por parte de la Caja Nacional de Previsión Social, a que se refiere el artículo 4o. de la Ley 490 de 1998, de acuerdo con el estudio que realice la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que dicha suma exceda el resultado de restar de 3.5 puntos de las cotizaciones, los puntos necesarios para pagar las primas de invalidez y sobrevivencia. (...)”

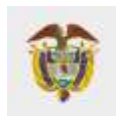
Posterior a ello, el Gobierno Nacional, mediante la expedición del Decreto 1777 de 2003, escindió de la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL-, Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al entonces Ministerio de la Protección Social, la Subdirección General de Salud, la Subdirección General Administrativa y Financiera, las Direcciones Seccionales Regionales y las demás dependencias de cualquier nivel vinculadas a la prestación del servicio de salud, creando la sociedad comercial del orden Nacional, por un término indefinido, denominada CAJANAL S.A. E.P.S., vinculada al citado Ministerio, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera, la cual tuvo como objeto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3: “(...) promover, organizar, garantizar y prestar, directa o indirectamente, los servicios de salud a sus afiliados y usuarios, para lo cual podrá desarrollar las funciones consagradas en el artículo 178 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que la reglamenten, modifiquen o adicionen. (...)”. Ahora, el artículo 20 *ibídem*, en cuanto a la administración de pensiones, estableció que:

“La Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal empresa industrial y comercial del Estado continuará teniendo como objeto la administración del régimen solidario de prima media con prestación definida y de aquellas prestaciones especiales, convencionales y demás que por efectos de las normas legales vigentes o contractuales, le hayan sido o le sean asignadas. (...)”

En cumplimiento de los anteriores preceptos normativos, los asuntos de pensiones y de salud, se manejarían a través de dos entidades diferentes, así: el Sistema General de Pensiones, siguió en cabeza de la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Sistema General de Seguridad Social en Salud, quedó a cargo de CAJANAL S.A. E.P.S., ambas entidades vinculadas al Ministerio de Salud y Protección Social.

Por su parte, el Gobierno Nacional mediante la expedición del Decreto 4409 del 30 de diciembre de 2004, modificado por los Decretos, 499 del 28 de febrero de 2005, 4673 del 29 de diciembre de 2006 y 4184 del 30 de octubre de 2007, ordenó la disolución y liquidación de CAJANAL S.A. E.P.S., y la entrega de la documentación y los archivos de las historias laborales de los ex trabajadores a la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL EICE, o a la entidad que hiciera sus veces, delegándole a esta, la responsabilidad de la custodia y del manejo de los mismos. Proceso que culminó con la suscripción del acta de liquidación definitiva, de acuerdo con el régimen legal aplicable a su naturaleza jurídica.

De otro lado, el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, dispuso la creación de la 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 estableciera la ley que los desarrolle y, en consecuencia, ordenó la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL EICE; norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-376 de 2008.



Mediante la Sentencia T-1234 de 2008, la Corte Constitucional advirtió sobre la persistencia del estado de cosas inconstitucional, declarado por dicha Corporación mediante la Sentencia T-068 de 1998, que se manifestaba en la incapacidad de CAJANAL EICE para atender de manera oportuna las solicitudes que en materia pensional le presentaban los usuarios, generándose en consecuencia, un represamiento en la decisión de las mismas. Adicionalmente, los informes de los órganos de control concluyeron que dicha Empresa no había logrado superar sus problemas estructurales. Así mismo, el estudio técnico de evaluación administrativa realizado por el Gobierno Nacional a CAJANAL EICE evidenció problemas de gestión que amenazaban la prestación eficaz y eficiente del servicio público de seguridad social en pensiones y generaban contingencias fiscales para la Nación, por lo que recomendó la supresión y liquidación de la entidad.

Mediante la expedición del Decreto 2196 del 12 de junio de 2009, el cual fue publicado en el Diario Oficial No. 47.378 de la misma fecha, el Gobierno Nacional ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL E.I.C.E., y señaló que, a partir de la vigencia del presente decreto, dicha entidad entraría en proceso de liquidación, la cual debería concluir a más tardar en un plazo de dos (2) años, prorrogables mediante acto administrativo debidamente motivado; como consecuencia de dicha medida, se dio inicio al proceso concursal y universal de liquidación, y designó como Liquidador a la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad suprimida.

El artículo 3 *ibídem*, estableció como efecto de la liquidación ordenada por el Gobierno Nacional, la prohibición de iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social, por tanto, CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN conservó su capacidad jurídica, únicamente para realizar los actos, operaciones y contratos necesarios en orden a lograr su pronta liquidación.

Sin embargo, en el inciso 2 del artículo 3 del citado decreto, se estableció que CAJANAL E.I.C.E., debía adelantar prioritariamente las acciones que permitieran garantizar el trámite y reconocimiento de las obligaciones pensionales y demás actividades afines con dichos trámites, respecto de aquellos afiliados que hubieren cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener la pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que se hubiera efectuado el traslado a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social - ISS, de acuerdo con las normas que rigen la materia.

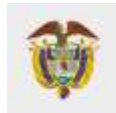
El Gobierno Nacional a través del Decreto 2040 del 10 de junio de 2011, prorrogó el término de duración del proceso liquidatorio hasta el 12 de junio de 2012; mediante el Decreto 1229 del 12 de junio de 2012 prorrogó nuevamente el término de duración del proceso liquidatorio hasta el 31 de diciembre de 2012; mediante Decreto 2776 de 28 de diciembre de 2012, se prorrogó el término de duración del proceso liquidatorio de CAJANAL EICE hasta el 30 de abril de 2013 y finalmente, a través del Decreto 0877 del 30 de abril de 2013, se fijó último plazo para la terminación del proceso hasta el 11 de junio de 2013, fecha definitiva de su extinción. De conformidad con el Decreto Ley 254 de 2000, el Liquidador suscribió el 11 de junio de 2013, el Acta Final de Liquidación y expidió la Resolución 4911 de 11 de junio de 2013, por medio de la cual se declaró terminado el proceso Liquidatorio, lo cual se materializó a partir de las cero horas del día 12 de junio de 2013.

DEL PROCESO LIQUIDATORIO DE CAJANAL EICE EN LIQUIDACION

El Liquidador designado por el Gobierno Nacional debió dar cumplimiento al régimen legal aplicable al proceso liquidatorio de CAJANAL E.I.C.E., el cual se encuentra contenido en las disposiciones del Decreto 2196 de 2009, en el Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, y en las normas que la sustituyan, modifiquen o reglamenten, y en cuanto existieran vacíos legales, por las normas aplicables a la liquidación forzosa administrativa de entidades financieras contenidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en las normas que lo desarrollan.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 23 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 12 de la Ley 1105 de 2006, mediante un aviso fijado en un lugar visible de las oficinas de la entidad, el cual fue publicado en el Diario El Tiempo de circulación nacional, los días 13 y 24 de agosto de 2009, se emplazó al público en general, para que todas las personas que se consideraran con derecho a presentar reclamaciones de cualquier índole en contra de CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN, se hicieran parte en el proceso liquidatorio, presentando la correspondiente reclamación, indicando el motivo de la misma y la prueba en que se fundamentaba. Así mismo, en el citado aviso se efectuó la advertencia de que una vez vencido dicho término, el Liquidador no tendría facultad para aceptar ninguna reclamación.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 24 del Decreto 2211 de 2004, el término para la presentación oportuna de las reclamaciones fue el comprendido entre el 24 de agosto y el 24 de septiembre de 2009, en el horario de 8:00 a.m. a 5:00 p.m.; vencido el término para presentar reclamaciones, es decir, desde el día veinticinco (25) de septiembre de 2009, se mantuvo el expediente en traslado común a todos los interesados por un término de cinco (5) días hábiles, sin que durante el plazo en cuestión se presentara objeción alguna.



Al punto, se considera relevante traer en cita la Sentencia C-735/07, Magistrado Ponente, doctor Manuel José Cepeda Espinosa, quien al conocer la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial), 7 (parcial) y 12 (parcial) de la Ley 1105 de 2006, por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones, con relación al principio procesal de preclusión, expresó:

“(…) ii) El citado decreto, y la ley que lo modifica, establecen un término procesal de cuarenta y cinco (45) días para que todos los acreedores hagan valer sus derechos en el proceso de liquidación, de suerte que si no se formula oportunamente la reclamación correspondiente, se pierde, en virtud del principio procesal de preclusión, la posibilidad de invocarlos en dicho proceso. (...)”

En este orden de ideas, todas aquellas personas que consideraban tener derecho al pago de una acreencia por parte de la extinta CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN, debieron haber presentado reclamación dentro de los plazos antes señalados, caso en el cual, el liquidador debió resolver dichas reclamaciones, aceptándolas o negándolas; en consecuencia, y atendiendo el principio procesal de preclusión, actualmente no podría pretenderse el pago de estas acreencias.

De otra parte, siendo finalidad esencial del proceso concursal y universal de liquidación de CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN, el determinar y cancelar en lo posible el pasivo de la Entidad, en los términos del numeral 1° del artículo 293 del Decreto 663 de 1993, a partir del día 25 de septiembre de 2009, se inició el proceso de calificación de las reclamaciones presentadas oportunamente ante la Liquidación, teniendo en cuenta su naturaleza, cuantía, orden de restitución, prelación de pagos y privilegios de Ley.

La calificación de las reclamaciones presentadas oportunamente por las personas que consideraron tener derechos en contra de CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN, se efectuó aplicando el principio constitucional de la igualdad material, sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia en el pago de determinada clase de créditos.

Según la Resolución 418 de 2010, emitida por el Liquidador, CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN no reconocería intereses moratorios respecto de las reclamaciones presentadas, independientemente de su naturaleza, a partir del 12 de junio de 2009, fecha en la que se expidió y publicó el Decreto 2196 de 2009, por medio del cual el Gobierno Nacional ordenó la supresión y liquidación de la Empresa, debido a que el hecho irresistible que se deriva de una orden de ese tipo, es una situación constitutiva de fuerza mayor, y a que la previa evacuación de los trámites propios de los procesos liquidatorios, es una causa legal que impide a la deudora pagar hasta tanto éstos se surtan.

De acuerdo con las reglas que regían el proceso liquidatorio de CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN, todas las personas que en su momento consideraban tener algún derecho en contra de la entidad, por hechos ocurridos con anterioridad al 12 de junio de 2009, debían presentar reclamación, indicando el motivo de la misma y aportando la prueba que la fundamentara; sin que se encontraran exoneradas de ello, aquellas personas que hubiesen iniciado un proceso judicial de carácter declarativo o ejecutivo en contra de la entidad por ese mismo concepto, con anterioridad al 12 de junio de 2009, fecha en la que se ordenó la supresión y liquidación de la entidad.

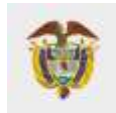
Lo anterior de conformidad con lo establecido en el literal d) del artículo 6° del Decreto 2196 de 2009, en concordancia con el literal d) del artículo 6° del Decreto Ley 254 de 2000, el cual fue modificado por la Ley 1105 de 2006, los jueces de la República deberían proceder a terminar los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, y acumularlos al proceso de liquidación, en aplicación al fuero de atracción propio de los procesos concursales, dado el carácter universal y ejecutivo de estos, siendo el fuero de atracción un efecto procesal de la apertura de los procesos concursales, de orden público, en virtud del cual se produce un desplazamiento de la competencia originaria de los jueces para establecerla en la autoridad encargada de tramitar dichos procesos, quedando fuera de consideración el interés individual de los acreedores.

En virtud de la calificación y graduación de acreencias, fue emitida la Resolución 2266 del 14 de diciembre de 2012, proferida por el Liquidador, en la cual se reconocieron parcialmente los derechos de recobro por concepto de cuotas partes pensionales reclamados oportunamente, así como se rechazaron otros presentados, según las causales previstas para el efecto. Adicional a ello, fueron emitidos diferentes actos administrativos por medio de los cuales se resolvieron recursos interpuestos contra la citada Resolución.

FINALIZACIÓN DEL PROCESO LIQUIDATORIO DE CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN:

Mediante Resolución 2266 del 14 de diciembre de 2012 la extinta CAJANAL EICE en liquidación realizó la calificación de acreencias presentadas por concepto de cuotas partes pensionales. CAJANAL EICE en liquidación dejó de existir el 12 de julio de 2013.

Con posterioridad al cierre del Proceso Liquidatorio, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 1222 de 2013, que dispuso en su artículo 1°:



“Artículo 1°. Cuotas Partes por cobrar y por pagar a cargo de Cajanal EICE en Liquidación. En ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 35 del Decreto-ley 254 de 2000, modificado por el artículo 19 de la Ley 1105 de 2006, la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en liquidación constituirá un Patrimonio Autónomo para la administración de las cuotas partes pensionales que hayan quedado a su cargo o que hayan sido reconocidas a favor de dicha entidad, derivadas de solicitudes radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011, de acuerdo con el término señalado en el numeral 1 del artículo 1° del Decreto 4269 de 2011; para lo anterior, se entregará al Patrimonio Autónomo la información y documentación requerida y al Ministerio de Salud y Protección Social, copia de dicha información.

El pago de las cuotas partes pensionales a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en liquidación, se efectuará a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), en consideración a que el liquidador, mediante Resoluciones números 2266 del 14 de diciembre de 2012 y 2503 del 7 de febrero de 2013, las excluyó de la masa de liquidación.”

De conformidad con el Decreto 1222 de 2013 la administración de las cuotas partes pensionales reconocidas por solicitudes presentas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011, quedó a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social por medio de un Patrimonio Autónomo constituido para tal efecto, y el pago de las mismas quedó a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional FOPEP.

El Ministerio de Salud y Protección Social no asumió acreencia alguna por concepto de cuotas partes pensionales causadas en la vigencia de la extinta CAJANAL EICE en liquidación, ni tampoco asumió el pago de las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales de la liquidada con posterioridad a su existencia, puesto que de conformidad con el Decreto 1222 de 2013, el competente para realizar el pago de las mismas es el FOPEP.

En este sentido, el Ministerio del Trabajo indicó que de conformidad con el Decreto 1222 de 2013 no pueden pagarse a través del FOPEP cuotas partes pensionales no reconocidas por CAJANAL EICE en liquidación en la Resolución 2266 de 2012.

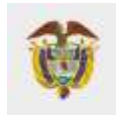
En términos de cuotas partes pensionales de la extinta CAJANAL EICE, este Ministerio no es sucesor procesal de los cobros por concepto de cuotas partes pensionales causadas con anterioridad al 12 de junio de 2013. Respecto de las cuotas partes pensionales causadas con posterioridad a esa fecha, es el FOPEP en encargado de efectuar el pago de las mismas siempre y cuando se cumpla con los lineamientos establecidos en el instructivo de pago establecido por el Ministerio de Trabajo, en el que se establece como condición, incluir la información del pensionado cobrado en el aplicativo PASIVOCOL del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

DE LA NATURALEZA JURIDICA Y FUNCIONES MISIONALES DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL

Por otra parte y para el caso que nos ocupa, la Ley 1444 de 2011 autorizó la escisión de algunos Ministerios, entre ellos, escindió las funciones del entonces Ministerio de la Protección Social, conforme a lo consagrado en el artículo 6:

*“...Escíndase del Ministerio de la Protección Social los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al Despacho del Viceministro de Salud y Bienestar, y los temas relacionados al mismo, así como las funciones asignadas al Viceministerio Técnico”, por lo tanto, se reorganizó dicha Cartera de acuerdo con lo determinado en el artículo 7 *ibídem*, así: “Reorganícese el Ministerio de la Protección Social, el cual se denominará Ministerio del Trabajo y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 6° de la presente ley. Esta entidad será responsable del fomento y de las estrategias para la creación permanente de empleo estable y con las garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptada y suscrita en la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”.*

Con fundamento en esta reorganización, el hoy Ministerio del Trabajo continuó efectuando las labores que tenía a cargo el entonces Ministerio de la Protección Social y se identifica con el NIT. 830.115.226-3 perteneciente al reorganizado Ministerio de la Protección Social. Por otra parte, la misma Ley en su artículo 9°, también dio paso a la creación de un nuevo Ministerio denominado Ministerio de Salud y Protección Social para cumplir con las funciones escindidas según el artículo 6°, frente a los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al Despacho del entonces Viceministerio de Salud y Bienestar, y los temas relacionados al mismo, lo cual se resume en dirigir el sistema de salud y protección social en salud, a través de políticas de promoción de la salud, la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de la enfermedad y el aseguramiento, así como la coordinación intersectorial para el desarrollo de políticas sobre los determinantes en salud; bajo los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, equidad, sostenibilidad y calidad, con el fin de contribuir al mejoramiento de la salud de los habitantes de Colombia. Es de anotar que el Ministerio de Salud y Protección Social se identifica con el NIT. 900.474.727-4.



De igual forma, el literal b) del artículo 18º de la Ley 1444 de 2011, confirió facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, para fijar los objetivos y estructura a los Ministerios creados por dicha ley, al igual que para integrar los sectores administrativos, y en desarrollo de esta potestad se expidió el Decreto Ley 4107 de 2011 “por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social”, el cual en su artículo 4, vinculó a CAJANAL EICE en liquidación al Ministerio de Salud y Protección Social. No obstante, lo establecido en el Decreto Ley 4107 de 2011, de acuerdo con los fines misionales y las responsabilidades de este Ente Ministerial, se debe manifestar que los mismos no corresponden a actividades similares u homólogas a las de la extinta CAJANAL y, por lo tanto, no es ni puede ser su sucesor como administrador del régimen de prima media con prestación definida.

El Decreto 4107 del 02 de noviembre de 2011, determina los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social e integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social. En su artículo primero establece los objetivos y en su artículo segundo, establece unas funciones adicionales a las que la Constitución Política y el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 le otorgan, dentro de las cuales se encuentran entre otras:

"1. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.

3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.

4. Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles.

5. Dirigir y orientar el sistema de vigilancia en salud pública.

6. Formular, adoptar y coordinar las acciones del Gobierno Nacional en materia de salud en situaciones de emergencia o desastres naturales.

7. Promover e impartir directrices encaminadas a fortalecer la investigación, indagación, consecución, difusión y aplicación de los avances nacionales e internacionales, en temas tales como cuidado, promoción, protección, desarrollo de la salud y la calidad de vida y prevención de las enfermedades."...

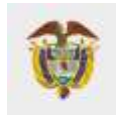
En ninguna de las funciones otorgadas a este ente Ministerial se encuentra una que establezca que debe responder por hechos ocasionados por entidades vinculadas liquidadas del Ministerio, en consecuencia, no es posible jurídicamente que un organismo de orden Nacional, como es el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL, tome determinaciones de carácter administrativo asignadas a las entidades descentralizadas. Igualmente, es preciso resaltar que el Decreto 1222 de 2013 en ningún momento transfiere las obligaciones, activos o pasivos de CAJANAL EICE al Ministerio de Salud y Protección Social. Por su parte, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 3056 del 27 de diciembre de 2013, al Ministerio de Salud y Protección, le compete:

“Artículo 8º. Reconocimiento contable cuotas partes pasivas y activas. *La gestión y revelación de las cuentas por pagar o por cobrar originadas por las cuotas partes pensionales pasivas o activas, reconocidas con anterioridad a la fecha de traslado de cada una de las entidades a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), estarán a cargo del Ministerio del ramo al que estuviera adscrita o vinculada la entidad empleadora o administradora o por la entidad que las venía asumiendo, según sea el caso o según lo determine el Gobierno Nacional; las que se generen con posterioridad a la fecha de traslado de la función de reconocimiento, se gestionarán y se revelarán en la información financiera de la UGPP, teniendo en cuenta las disposiciones especiales que para el efecto emita la Contaduría General de la Nación.” (Sic a lo transcrito)*

De acuerdo con lo anterior, una vez recibidas las cuentas de cobro por parte de este Ministerio, se procede a su validación formal, y si es procedente se informa a la Subdirección Financiera de esta cartera, para que procedan contablemente frente al hecho económico como en derecho corresponda, dando aplicación a los Decretos 2649 de 1993 y 2270 de 2019, “cuando se aportan documentos de cobro que cumplen con los requisitos de ley procede a registrar el hecho económico acaecido con la presentación de las facturas.”

Sin embargo, más allá de la función de determinación contable que designa la ley, es preciso precisarle al Señor Juez que el Ministerio de Salud y Protección Social no tiene la vocación y/o facultad de pago por concepto de cuotas partes pensionales. En relación con la gestión de pago se indica:

La misión del Ministerio de Salud y Protección Social es: *“Dirigir el sistema de salud y protección social en salud, a través de políticas de promoción de la salud, la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de la enfermedad y el aseguramiento, así como la coordinación intersectorial para el desarrollo de políticas sobre los determinantes en salud; bajo los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, equidad, sostenibilidad y calidad, con el fin de contribuir al mejoramiento de la salud de los habitantes de Colombia.”*



Y de conformidad con el artículo 1 del Decreto 4107 de 2011:

“El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.”

Por su parte, la Constitución Política de Colombia, consagra la atención en salud como un servicio público que el Estado debe garantizar conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, por lo tanto, le corresponde la organización, dirección y reglamentación, estableciendo las políticas para la prestación de los servicios de salud, las competencias de la Nación, las Entidades Territoriales y los particulares, así como ejercer su vigilancia y control La Ley 100 de 1993, crea el Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS- y señala que éste sistema debe ordenar las instituciones y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos, unificar la normatividad y la planeación de la seguridad social.

El Ministerio de Salud como órgano rector del SGSSS, dirige, orienta, coordina y evalúa y adicionalmente, establece y define los lineamientos relacionados con el sistema de información de la protección social. En este sentido debe formular, entre otros componentes fundamentales, las políticas, planes, programas y proyectos en materia financiamiento y de sistemas de información.

De acuerdo con lo anterior, se establece que los recursos cuya administración está a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social guardan relación directa con el interés público y social, ya que son la fuente de financiación de las políticas públicas en salud y demás instituciones del SGSSS, y cualquier destinación diferente a los fines propios de la naturaleza de este Ministerio trae como consecuencia una contravención al intereses público y social en materia de salud, por la sensibilidad de los recursos, que son escasos y de destinación especial.

En ese orden de ideas, el pago de cuotas partes pensionales a cargo de entidades públicas liquidadas, aun si legalmente estuvieron adscritas o vinculadas al Ministerio de Salud y Protección Social, no es un rubro que esté establecido por la ley a cargo de este ente ministerial, y por tal motivo las obligaciones por ese concepto no deben ser asumidas en contra del presupuesto determinado para las políticas públicas de Salud.

CASO PARTICULAR DE LAS CUOTAS PARTES PENSIONALES DE LA EXTINTA CAJANAL EICE

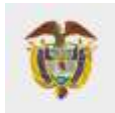
De conformidad con lo reglado en el artículo 16¹ del Decreto Ley 254 de 2000¹, al cierre de la liquidación de la extinta CAJANAL EICE era necesario establecer la entidad a la cual le correspondería continuar con el cobro y pago de las cuotas partes pensionales a cargo de CAJANAL EICE en Liquidación.

En cumplimiento de lo anterior, el Decreto 1222 de 2013, en el que se fijaron las competencias de administración de cuotas partes pensionales en los siguientes términos:

“Artículo 1.- Cuotas Partes por cobrar y por pagar a cargo de Cajanal EICE en Liquidación. En ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 35 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 19 de la Ley 1105 de 2006, la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN constituirá un Patrimonio Autónomo para la administración de las cuotas partes pensionales que hayan quedado a su cargo o que hayan sido reconocidas a favor de dicha entidad, derivadas de solicitudes radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011, de acuerdo con el término señalado en el numeral 10 del artículo 10 del Decreto 4269 de 2011; para lo anterior, se entregará al Patrimonio Autónomo la información y documentación requerida y al Ministerio de Salud y Protección Social, copia de dicha información.

El pago de las cuotas partes pensionales a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, se efectuará a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP, en consideración a que el liquidador, mediante Resoluciones Nos. 2266 del 14 de diciembre de 2012 y No. 2503 del 7 de febrero de 2013, las excluyó de la masa de liquidación.

1 ARTÍCULO 16.-Cuotas partes pensionales. En el decreto en el que se ordene la liquidación de un órgano que tenga pasivos pensionales, se indicará si es del caso, la entidad a la cual le corresponda adelantar el cobro y el pago de las cuotas partes pensionales. En la medida en que la emisión de bonos pensionales le haya sido trasladada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, éste deberá realizar el cobro y pago de cuotas partes de bonos pensionales correspondientes al órgano que se haya ordenado suprimir y liquidar.



Los recursos que se recauden con ocasión del cobro de las cuotas partes por cobrar reconocidas a favor de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, serán giradas por el Patrimonio Autónomo al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP.

El Patrimonio Autónomo administrará los procesos judiciales en los que haya intervenido o actuado la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN en calidad de demandado o demandante, originados en obligaciones de cuotas partes pensionales.

Al cierre del proceso liquidatorio de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN, la facultad para continuar con los procesos de jurisdicción coactiva por concepto de cuotas partes pensionales por cobrar que venían siendo adelantados por dicha entidad, recaerá en el Ministerio de Salud y Protección Social, quien asumirá la posición de Fideicomitente dentro del Patrimonio Autónomo de que trata este artículo.

Artículo 2.- Cuotas Partes por cobrar y por pagar a Cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Para fiscales UGPP.- De conformidad con el término previsto en el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 4269 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP-, continuará realizando el reconocimiento y trámite de las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar derivadas de solicitudes radicadas en dicha entidad a partir del 8 de noviembre de 2011.

El pago de las cuotas partes pensionales por pagar a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP, se efectuará a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional FOPEP.

El recaudo del cobro de las cuotas partes por cobrar a favor de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales - UGPP, se trasladará al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP.” (Subrayas y negrillas fuera del texto original).

De acuerdo con el texto del Decreto 1222 de 2013 indicado anteriormente, la competencia asignada al Ministerio de Salud y Protección Social, derivada de la calidad de fideicomitente asignada, señala exclusivamente a una **posición activa** frente a los procesos de jurisdicción coactiva que al momento de culminación del proceso liquidatorio de la extinta CAJANAL EICE hubiere adelantado la entidad respecto de las solicitudes radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011, fecha de expedición del Decreto 4269 de 2011 y fecha del traslado efectivo de la competencia de los procesos misionales de carácter pensional y demás actividades afines (reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas) a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP.

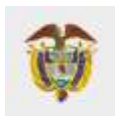
En este punto es importante resaltar que, si bien el Ministerio de Salud y Protección Social tiene a su cargo la competencia de gestionar el cobro por procesos de jurisdicción coactiva de las cuotas partes pensionales de la extinta CAJANAL EICE, los recursos recaudados no forman parte del presupuesto del Ministerio de Salud, sino que se incorporan al presupuesto general de la Nación, en consistencia con las cuentas mediante las que se realiza el recaudo de los pagos que las entidades cuotapartistas realizan o donde se depositan los títulos judiciales constituidos.

Es decir que, así como los dineros recaudados por concepto de cuotas partes pensionales que gestiona el Ministerio de Salud y Protección Social, no se incorporan a su presupuesto, de ninguna manera es admisible que del presupuesto de esta cartera ministerial se destinen recursos para asumir obligaciones para satisfacer procesos coactivos por cuotas partes nacidos en la concurrencia de la extinta CAJANAL EICE.

Con base en el mismo Decreto 1222 de 2013, se establece que para las solicitudes o reclamaciones por cuotas partes que se radicarán a partir del 8 de noviembre de 2011, ya sea que se presentaran a la extinta CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN o a la UGPP, será el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP quien asume la doble condición de obligado al pago y de beneficiario del cobro de cuotas partes pensionales, derivadas del reconocimiento de las solicitudes presentadas.

Es importante hacer claridad, que CAJANAL EICE en liquidación, a través de sus actos administrativos mediante los cuales calificó las reclamaciones por concepto de cuotas partes pensionales, resolvió los recursos presentados y declaró la compensación de cuotas partes indicó que el FOPEP sería el depositario de la obligación y gestión de pago por las obligaciones de esta índole, así:

Artículo Tercero de la resolución 2266 del 14 de diciembre de 2012: “El pago de los créditos reconocidos a través del presente acto administrativo estará a cargo del FOPEP, y no con cargo a los activos que conforman la masa de la liquidación, ello sin perjuicio de que posteriormente, el liquidador ordene la compensación de las sumas adeudadas a la entidad en liquidación, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo”.



Artículo Segundo de la resolución 3380 del 28 de marzo de 2013: *“El pago de los créditos reconocidos a través del presente acto administrativo estará a cargo de FOPEP, y no con cargo a los activos que conforman la masa de la liquidación, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.”*

Se puede establecer entonces, que desde el proceso liquidatorio de la extinta CAJANAL EICE, la gestión de pago de las obligaciones por cuotas partes pasivas está en cabeza de la nación a través del FOPEP, no puede ahora endilgársele esta carga al Ministerio de Salud y Protección Social que solo funge como un administrador y de los procesos de jurisdicción coactiva por activa tal y como se determinó en el Decreto 1222 de 2013.

Considerando que el tema de cuotas partes pensionales, obedece a una actividad del orden pensional que se considera una actividad misional de la extinta CAJANAL EICE, es importante destacar que el Honorable Consejo de Estado ha abordado el tema en diferentes pronunciamientos indicando la necesidad de precisar cuál es la entidad responsable de las solicitudes presentadas hasta el 8 de noviembre de 2011, fecha hasta la cual, de conformidad con lo previsto en el Decreto 4269 de 2011, dado que el proceso de liquidación de CAJANAL ya concluyó, y la entidad liquidada debería encargarse de las peticiones relacionadas con el reconocimientos de derechos pensionales y prestaciones económicas.

Esta cuestión fue examinada en la decisión del 8 de junio de 2016, oportunidad en la que la Sala de Consulta y Servicio Civil manifestó que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, la UGPP es la entidad llamada a encargarse de las obligaciones de carácter misional, siempre que estas se encontraran en trámite al momento del cierre de la liquidación:

“En cuanto a las competencias asignadas a la UGPP el artículo 10 del Decreto 4269 del 8 de noviembre de 2011, por el cual “se distribuyeron unas competencias en materia de reconocimiento de derechos pensionales”, indicó que la UGPP sería la competente para resolver todas las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011, en tanto que las radicadas antes de esa fecha serían resueltas por CAJANAL EICE, en Liquidación.

En cuanto a lo relacionado con la actividad judicial, la Sala ha señalado que el sucesor procesal de la extinta CAJANAL, para todos los efectos, es la UGPP, quien está llamada a asumir la responsabilidad por las condenas que se profieran en los procesos judiciales que fueron adelantados contra la desaparecida entidad.”

Se trae a colación que a través del Decreto 0877 de 30 de abril de 2013, se prorrogó el plazo dispuesto para la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en liquidación, establecido en el artículo primero, del Decreto 2196 de 2009, hasta el 11 de junio de 2013.

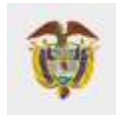
Así, la UGPP debe asumir íntegramente las competencias misionales que antes eran de la extinta CAJANAL EICE y la reemplaza procesalmente con el fin de garantizar la defensa judicial, técnica y material en los procesos y reclamaciones que estaban en trámite al cierre de la liquidación de la Caja.

De lo anterior se sigue que el Decreto 4269 de 2011 únicamente produjo un cambio en la regla de distribución de competencias relativas a la solución de las reclamaciones de carácter administrativo. Los procesos de carácter judicial siguieron sometidos a la regla establecida en el Decreto 2040 de 2011. De ahí que la UGPP sea, en la actualidad, el ente encargado de asumir la representación de CAJANAL EICE en los procesos judiciales.²

Se entiende entonces, que el alcance del encargo funcional que hizo el decreto a la UGPP, en cuanto el precedente que, sobre este tema, fijó la Sección Cuarta de esta Corporación, en la Sentencia del 2 de marzo de 2017 (radicación No.1 1001-03-15- 000-2016-0259801 AC), la Sección manifestó que la UGPP no solo debe realizar la representación judicial del Estado, sino que, adicionalmente, se encuentra llamada a dar cumplimiento a las condenas que se impongan en estos procesos. Solo así se entiende que el parágrafo cuarto del artículo 22 del decreto en cuestión haya dispuesto que la Nación—Ministerio de Hacienda y Crédito Público deben transferir a la UGPP y al extinto Ministerio de la Protección Social los «recursos necesarios para cumplir a cabalidad la función prevista en el inciso segundo del presente artículo».

Sobre esta cuestión, la providencia manifestó lo siguiente:

² Esta misma conclusión fue planteada por la Sala de Consulta en la decisión del 10 de octubre de 2016: «Teniendo en cuenta lo anterior [el artículo 22 del Decreto 2040 de 2011 se concluye que los procesos judiciales y demás reclamaciones que estuvieran en trámite al momento de la liquidación de CAJANAL EICE, debían ser asumidos por la UGPP, es decir, que tanto procesal como misionalmente, la Unidad reemplazó a la extinta CAJANAL con fin de garantizar el ejercicio y la continuidad de la defensa judicial, técnica y material en los procesos que estaban en trámite al cierre de la liquidación Caja».



“Con fundamento en las razones expuestas hasta este punto, se concluye que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, la UGPP es la entidad llamada a encargarse de las obligaciones de carácter misional en cabeza de Cajanal EICE, que estuvieran en trámite al cierre de la liquidación de la entidad.”

Obviamente, la distribución de funciones entre CAJANAL y la UGPP se encontraba prevista en el artículo primero del Decreto 4269 de 2011 no tiene más efectos a partir del cierre de la liquidación de CAJANAL. En atención a que el Decreto que ordenó la realización del trámite liquidatorio dispuso que las obligaciones de carácter misional serían asumidas por la UGPP, este criterio debe aplicarse en la actualidad para definir la suerte actúa de los procesos misionales iniciados antes del 8 de noviembre de 2011.

Según lo dispuesto en el Decreto 2196 de 2009, texto normativo que establece los criterios generales que presiden este proceso liquidatorio en particular, la UGPP es la entidad responsable de asumir las obligaciones de carácter misional que se encontraran en trámite al momento del cierre de la liquidación de CAJANAL. Con base en lo anterior, se infiere que tal entidad se encuentra llamada a asumir lo relacionado con las cuotas partes de la entidad liquidada, pues, dichas cuotas partes constituyen una obligación de su naturaleza misional.

Se colige lo anterior, con fundamento en lo previsto en el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009; y en el propio objeto institucional que el Legislador, al aprobar la Ley 1151 de 2007, le asignó a la UGPP al disponer su creación. Las cuotas partes, en la medida en que tienen una incidencia incontrovertible en el reconocimiento de los derechos pensionales, constituyen una obligación típicamente misional, y tales deberes son, precisamente, los que la ley quiso encomendar a la UGPP. En cualquier caso, es preciso indicar que, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Decreto 1222 de 2013, el pago de estas obligaciones debe hacerse con cargo a los recursos del FOPEP.

Los anteriores criterios se sustentan en las consideraciones expuestas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a través de concepto del radicado 11001-03-06-000-2019-00065-00(2417) del 12 de noviembre de 2019, mediante el cual se pronunció sobre la competencia de pago de este Ministerio en relación con las cuotas partes de la extinta CAJANAL EICE.

Finalmente, se informa al Señor Juez que se está en proceso de realización de mesas de trabajo con la UGPP para concertar el devenir de los cobros por cuotas partes pensionales de la extinta CAJANAL EICE radicados ante el Ministerio de Salud, y sobre los resultados de estas reuniones se dará parte a las entidades acreedoras y los Jueces de la República.

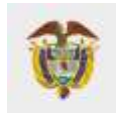
Se concluye que el Ministerio de Salud y Protección no se asume como el sujeto pasivo de las obligaciones que por concepto de cuotas partes pensionales estuviesen a cargo de la extinta CAJANAL EICE.

DEL CONCEPTO NO. 11001-03-06-000-2019-00065-00(2417) DEL 12 DE NOVIEMBRE DE 2019 DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO

Referente a las argumentaciones esbozadas por la UGPP, en las cuales inmiscuye al Patrimonio Autónomo y en últimas a este Ministerio, y en lo que respecta a que la competencia de las cuotas partes pensionales a cargo de la extinta CAJANAL (en el caso del demandante) no recaen en la UGPP, sino en cabeza de esta cartera ministerial, es pertinente traer a colación el pronunciamiento del Honorable Consejo de Estado, a través del cual se esclarece qué entidad debe asumir las obligaciones de carácter misional y no misional que se encontraban a cargo de la extinta Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL E.I.C.E., con posterioridad a su disolución y liquidación.

En primer lugar y como ya se anotó líneas atrás, es pertinente aclarar que mediante la expedición del Decreto 2196 del 12 de junio de 2009 se ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL E.I.C.E., el cual debería concluir a más tardar en un plazo de dos (2) años, prorrogados a su vez por el Decreto 2040 del 10 de junio de 2011, el Decreto 1229 del 12 de junio de 2012, el Decreto 2776 de 28 de diciembre de 2012 y finalmente el Decreto 0877 del 30 de abril de 2013, que fijó el último plazo para la terminación del proceso hasta el 11 de junio de 2013, dando lugar a la Resolución 4911 de 11 de junio de 2013, por medio de la cual se declaró terminado el proceso liquidatorio, el cual se materializó a partir de las cero horas del día 12 de junio de 2013.

De conformidad con lo preceptuado por el Decreto 2196 de 2009, en el Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006 y demás normas aplicables, los días 13 y 24 de agosto de 2009 se procedió a emplazar al público en general, para que todas las personas que se consideran con derecho a presentar reclamaciones de cualquier índole por hechos ocurridos con anterioridad al 12 de junio de 2009 en contra de CAJANAL E.I.C.E. en liquidación, se hicieran parte en el proceso liquidatorio, indicando que vencido el término establecido por el artículo 24 del Decreto 2211 de 2004 no se aceptarían más reclamaciones y no se tendría facultad para aceptar las mismas, en virtud del principio procesal de preclusión; procediendo en virtud de la calificación y graduación de acreencias se expidió la Resolución 2266 del 14 de diciembre de 2012 reconociendo parcialmente derechos de recobro por concepto de cuotas partes pensionales.



Igualmente, en concordancia con la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, se dispuso a través del artículo 1° del Decreto 4269 del 08 de noviembre de 2011 que la extinta CAJANAL E.I.C.E. tendría competencia para gestionar las solicitudes respecto de temas misionales que se hubieren radicado antes del 8 de noviembre de 2011 y a la UGPP, la competencia para tramitar solicitudes radicadas desde el 8 de noviembre de 2011 en adelante.

Ahora bien, respecto de los interrogantes planteados por esta Cartera Ministerial, derivados de la confusión que se suscitó en el proceso liquidatorio de CAJANAL E.I.C.E. en relación a la competencia del reconocimiento y pago de las cuotas partes pensionales correspondientes a la mencionada entidad, si bien era claro que el Ministerio de Salud y Protección Social debería continuar con los procesos de jurisdicción coactiva por las solicitudes radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011, no se estableció de forma precisa en el Decreto 2196 de 2009 y el Decreto 1222 de 2013 que entidad se encargaría de subrogar a la fiduciaria encargada del patrimonio autónomo constituido al inicio de la liquidación y de qué forma se financiarán los pagos por cuotas partes pensionales a cargo de CAJANAL E.I.C.E.

En consecuencia, para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es claro que las funciones y obligaciones en materia pensional y asuntos prestacionales debían ser asumidas por la UGPP por ser resorte del objeto misional de la extinta CAJANAL E.I.C.E., mientras que la representación judicial en los procesos y el pago de eventuales condenas derivadas de procesos de carácter no misional que estuviesen en trámite al momento de la liquidación de la entidad, debían ser realizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

A su vez, la norma dispuso que el origen de los recursos para el pago dichas condenas en el cumplimiento de la mencionada tarea, se transferirán por parte de la Nación con cargo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuando se agoten los recursos de la liquidación de CAJANAL E.I.C.E.

Así mismo, la Sala aclaró que esta Cartera Ministerial no es la llamada a asumir el cumplimiento de obligaciones de carácter no misional de los procesos objeto de acuerdo contenidos en el Contrato de fiducia mercantil No. 14, toda vez que en vigencia del mencionado contrato suscrito entre la extinta CAJANAL E.I.C.E. y Fiduagraria S.A., el mismo fue constituido con el objeto de ser fuente de pago de los créditos contingentes correspondientes a procesos judiciales, es decir encargarse del cumplimiento de este tipo obligaciones.

De la misma manera, en lo que se refiere a la disposición de la que trata la Ley 489 de 1998 en su artículo 52 parágrafo 1°, se establece que:

*“(…) “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.”*

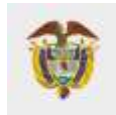
(…)” (Negritas y subrayas fuera del texto original)

En el caso en particular, el problema jurídico de determinar con exactitud la entidad a quien se deben subrogar las obligaciones de la entidad que iniciará proceso de liquidación, fue omitida por las autoridades en la expedición del Decreto 2196 de 2009, desconocimiento que impide tener certeza de que entidad es la encargada de asumir las obligaciones no misionales de la extinta CAJANAL E.I.C.E., ya que no fue prevista esta situación en la redacción del mencionado decreto.

Respecto de las consideraciones anteriores, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado procedió a dar respuesta a las 7 preguntas planteadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual centró su análisis en las obligaciones que son de carácter misional y no misional como principal argumento para determinar la entidad responsable de procesos y reclamaciones atribuibles a la extinta CAJANAL E.I.C.E.

En lo que respecta a las preguntas formuladas con relación al pago de cuotas partes pensionales a cargo de la extinta CAJANAL E.I.C.E., la Sala precisó en primer lugar que frente a los asuntos de carácter misional radicados antes del 8 de noviembre de 2011, la UGPP será la encargada de asumir la representación judicial de estos procesos, asumir los procesos de cobro y ordenar los pagos de cuotas partes pensionales con cargo al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP, toda vez que de la lectura del Decreto 1222 de 2013, en ningún momento se subroga al Ministerio de Salud y Protección Social como responsable de dichas obligaciones.

De la misma manera, la Sala indicó que esta Cartera Ministerial seguiría adelantando los procesos de jurisdicción coactiva iniciados por la extinta CAJANAL E.I.C.E. antes del 8 de noviembre de 2011, con el fin de lograr el cobro de cuotas partes pensionales y teniendo en cuenta la supresión de las cuotas partes pensionales según lo dispuesto por la Ley 1753 de 2015.



Como es claro, la misión y los objetivos del Ministerio de Salud y Protección Social, están relacionados con el desarrollo de las políticas públicas de salud, y no cuenta con partida presupuestal asignada para asumir el pago de las obligaciones que por cuotas partes pensionales se le asignan por concepto de las entidades liquidadas adscritas a este, ni tampoco tiene los canales de gestión de los recursos para que el Ministerio de Hacienda o el FOPEP los dirija.

De tal modo que, este Ministerio con el propósito de ilustrar al Señor Juez respecto al asunto de la competencia y responsabilidad del pago de las cuotas partes pensionales causadas a cargo de la extinta CAJANAL EICE, se pone en conocimiento el concepto No. 11001-03-06-000-2019-00065-00(2417) del 12 de noviembre de 2019 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, documento que se aporta como prueba documental a la presente contestación, y que a modo de conclusión señala, que en consideración al carácter misional de las cuotas partes pensionales determinadas y que son objeto de cobro vía administrativa y no por proceso judicial, se determina como responsable a la UGPP, indiferente de las circunstancias temporales.

3) PROPOSICIÓN DE EXCEPCIONES

En este orden de ideas, solicitamos al Señor Juez que en Sentencia declare probadas las siguientes:

3.1) PREVIAS

3.1.1) FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

El Ministerio de Salud y Protección Social no tiene la facultad de definir o resolver sobre el reconocimiento y pago de prestaciones, en el caso particular cuotas partes pensionales, toda vez que:

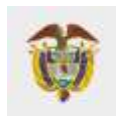
(i) Como se desprende de la contestación a los hechos, resulta necesario precisar que las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los sucesos expuestos por el demandante, no se vio involucrada la participación de la entidad que represento. Las actuaciones administrativas en el trámite pensional reseñadas dan cuenta de la participación de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES; la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS; el DEPARTAMENTO DE CALDAS; y la ESE HOSPITAL SAN CAYETANO DE MARQUETALIA.

(ii) Si bien la demanda, no argumenta de fondo – fáctica o jurídicamente – la razón por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social participó directa o indirectamente en el trámite pensional del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES, de la lectura del hecho DECIMO QUINTO de la demanda se encuentra, que se nombra al Ministerio de Salud en los siguientes términos: *“En desarrollo de lo anterior, entre el Ministerio de Salud, Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, Departamento de Caldas, Municipio de Manizales y el Hospital Rafael Henao Toro, se suscribió el CONVENIO DE CONCURRENCIA NO. 083 DE 2001, dentro del cual, se fijó la participación de cada uno de estos entes para la financiación de la deuda con los funcionarios reconocidos como beneficiarios del Fondo del Pasivo Prestacional del sector Salud mediante Decreto 02937 del 20 de Noviembre del 2000, cubriendo de esta manera, los saldos causados y acumulados por éstos entre EL 1 DE SEPTIEMBRE DE 1979 A 31 DE DICIEMBRE DE 1993 por concepto de RESERVA PENSIONAL DE ACTIVOS (BONOS Y TÍTULOS PENSIONALES) RESERVA PENSIONAL DE JUBILADOS (PENSIONES) y CESANTÍAS”*.

En cuanto a esta referencia que se hace en la demanda, cabe precisar que si bien, el entonces Ministerio de Salud en calidad de administrador del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud celebró y suscribió el Contrato Interadministrativo de Concurrencia No. 083 de 2001 con el Municipio de Manizales y el Departamento de Caldas, de conformidad con lo previsto en la Ley 715 de 2001, el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud que administraba el entonces Ministerio de Salud fue **SUPRIMIDO** y en el artículo 61 determinó que para el pago de las cesantías y pensiones de las personas beneficiarias de dicho fondo y, de acuerdo con los convenios de concurrencia correspondientes, es la Nación a través del **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, - entidad demandada - la encargada del giro de los recursos *“a las entidades administradoras de pensiones o cesantías a las cuales se encuentren afiliados los servidores públicos”*.

El MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO debe asumir íntegramente las competencias, que antes eran del Ministerio de Salud en calidad de administrador del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, y la reemplaza con el fin de garantizar la defensa judicial, técnica y material en los procesos y reclamaciones de los Contratos de Concurrencia en que participó en su celebración y suscripción el entonces Ministerio de Salud.

(iii) Respecto al motivo de la vinculación de mi representada al presente proceso por parte de la UGPP, se tiene que el Ministerio de Salud y Protección Social no asumió competencia legal ni acreencia alguna por concepto de cuotas partes pensionales causadas en la vigencia de la extinta CAJANAL EICE en liquidación, ni tampoco asumió el pago de las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales de la liquidada con posterioridad a su existencia.



La UGPP debe asumir íntegramente las competencias misionales que antes eran de la extinta CAJANAL EICE y la remplace procesalmente con el fin de garantizar la defensa judicial, técnica y material en los procesos y reclamaciones que estaban en trámite al cierre de la liquidación de la Caja.

3.2) DE MÉRITO

3.2.1) INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO

El Ministerio de Salud y Protección Social no adeuda al señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES ni a las demás entidades demandadas y vinculadas, suma alguna por ningún concepto, y por tal motivo las obligaciones reclamadas no deben ser asumidas en contra del presupuesto determinado para las políticas públicas de Salud.

Respecto a la situación particular del señor LUIS EDILBERTO HERRERA MORALES frente al Contrato Interadministrativo de Concurrencia No. 083 de 2001 en que el entonces Ministerio de Salud tuvo participación en su celebración y suscripción, se precisa al Despacho que este NO quedó inscrito en calidad de beneficiario – tal como lo afirma la parte demandante en el hecho VIGÉSIMO de la demanda –, razón por la cual corresponde a la E.S.E HOSPITAL SAN CAYETANO DE MARQUETALIA - CALDAS el reconocimiento de la cuota parte por los tiempos laborados por el señor HERRERA MORALES en dicha entidad, pues ni la Nación – a través del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ni mucho menos el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – está obligada a asumir pasivos por fuera del contrato de concurrencia suscrito, teniendo en cuenta que su órbita obligacional se encuentra sujeta al contrato celebrado y los términos y condiciones en el pactados.

Si bien es cierto que por disposición legal las instituciones de salud no están llamadas a concurrir en el pago del pasivo pensional de sus trabajadores, no lo es menos, que la misma Ley 100 de 1993 contempló la responsabilidad financiera en el pago del pasivo pensional, ante la ausencia de registro de personal del sector salud en dicho acuerdo, que por disposición del artículo 242 de la Ley 100 de 1993, **será la institución de salud correspondiente la que deba asumir la carga prestacional.**

3.2.2) INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN

El pago de cuotas partes pensionales a cargo de entidades públicas, aun si legalmente estuvieron adscritas o vinculadas al Ministerio de Salud y Protección Social, no es un rubro que esté establecido por la ley a cargo de este ente ministerial, y por tal motivo las obligaciones por ese concepto no deben ser asumidas en contra del presupuesto determinado para las políticas públicas de Salud.

3.2.3) EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL NO ACTUA COMO ADMINISTRADORA DE PENSIONES

Frente al reconocimiento de derechos prestacionales, se recuerda que el Ministerio de Salud y Protección Social no es un actor del sistema de seguridad social por consiguiente no tiene a su cargo ni la gestión de derechos pensionales, ni la gestión de nómina, ni mucho menos actividades asociadas a pagos de mesadas u otros derechos pensionales. Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social establecer las políticas y directrices para la recta prestación del servicio de salud en todo el territorio nacional. No hay pues competencias correspondientes a efectuar reconocimientos y/o pagos de derechos pensionales como lo es que se reclama por medio del presente proceso ordinario laboral.

Lo anterior entre otras razones, porque en el esquema pensional del sistema de seguridad social, implementado por la Ley 100, el Ministerio de Salud y Protección Social, se reitera, no funge como administradora de pensiones.

3.2.4) PRESCRIPCIÓN

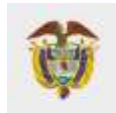
De encontrarse prescritas las cuotas partes pensionales objeto de la presente controversia, solicito se decrete la prescripción respecto a las mismas al tenor legal.

3.2.5) BUENA FE

La Nación- Ministerio de Salud y Protección Social, ha actuado de buena fe y no ha desconocido la legislación vigente; como institución de carácter público tiene la obligación de someterse al imperio de la ley, por ello cumplió con el mandato constitucional y legal que le compete, y en la creencia de que no se vulneró derecho alguno al actor.

3.2.6) GENÉRICA

De conformidad con el artículo 282 del C.G.P. que establece que:



"En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia".

Comedidamente solicito que declare cualquier medio extintivo de la obligación que resulte probado dentro del presente trámite.

4) A LAS PRETENSIONES

Con fundamento en la contestación de la demanda, por considerarla infundada y por no haber obligación alguna pendiente por lo menos en relación con la entidad que represento, por tal motivo en calidad de apoderado judicial de La Nación-Ministerio de Salud y Protección Social, manifiesto que me opongo a todas y cada una de las pretensiones y condenas solicitadas por el demandante en el libelo de la demanda, por carecer de fundamento fáctico, legal y jurídico, y por tanto respetuosamente solicito al Señor Juez no acceder a las pretensiones de la demanda en relación con mi defendida La Nación-Ministerio de Salud y Protección Social y declarar probadas las excepciones propuestas.

De igual forma, frente **A LAS COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO** nos oponemos a dicha pretensión; que la parte vencida asuma las costas y agencias de la actuación.

5) PRUEBAS

5.1) DOCUMENTALES

5.1.1. Téngase como pruebas las aportadas al proceso.

5.1.2. Concepto No. 11001-03-06-000-2019-00065-00(2417) del 12 de noviembre de 2019 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

5.1.3. Auto del 04 de febrero de 2022 proferido por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera Subsección A - Consejera Ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Radicación: 68001-23-31-000-2011-00657-01 (55928). Actor: CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE EN LIQUIDACIÓN. Demandado: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

5.2) DECLARACION RESPECTO DE LAS PRUEBAS QUE SOLICITA EL DEMANDANTE A CARGO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL

Teniendo en cuenta que las pruebas documentales solicitadas por el accionante no están dirigidas a la entidad que apodero judicialmente, se entiende que no hay pruebas en poder del Ministerio de Salud y Protección Social, salvo las que se aportan.

6) ANEXOS

1) Poder legalmente conferido por la Directora Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social y anexos.

7) NOTIFICACIONES

LA NACIÓN – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL: En la Secretaría de su Despacho y/o en la Carrera 13 N° 32 – 76 – Código Postal 110311, Bogotá D.C. Correo electrónico para notificaciones judiciales: notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co.

EL SUSCRITO APODERADO JUDICIAL: En la Secretaría de su Despacho y/o en la Carrera 13 N° 32 – 76 – Código Postal 110311, Bogotá D.C. Celular: 311-385-9500. Correo electrónico para notificaciones judiciales: jmarango.minsaludeje@gmail.com.

APODERADO DE LA PARTE DEMANDANTE: Correo electrónico para notificaciones judiciales: notificacionesjudiciales@saluddecaldas.gov.co; candresmoralesvasquez@gmail.com.

Del Señor Juez,

JUAN MARTIN ARANGO MEDINA
C.C. 1.053.801.712 de Manizales (Caldas)
T.P. No. 232.594 del C.S. de la J.



**MINISTERIO DE SALUD Y
PROTECCIÓN SOCIAL**

**SEÑORES
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
MANIZALES**

**PROCESO : 17001333900620200015700
ACCION : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE : DIRECCION TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS
DEMANDADO : MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL**

MELISSA TRIANA LUNA, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá, identificada con la cédula de ciudadanía No. **52.706.216**, en calidad de Directora Técnica de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 1566 del 8 de Octubre de 2021 y posesionado el 11 de octubre de 2018, y en virtud de lo dispuesto por el numeral 9º del Artículo 7º del Decreto 4107 de 2 de Noviembre de 2011 y de la Resolución 1960 del 23 de Mayo de 2014 por la cual se delega en el Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social la representación Judicial y Extrajudicial, manifiesto que mediante el presente escrito, confiero poder especial, amplio y suficiente al doctor **JUAN MARTIN ARANGO MEDINA**, identificado con cédula de ciudadanía número **1.053.801.712** de Manizales, abogado titulado con tarjeta profesional No. **232.594** del Consejo Superior de la Judicatura, para que en nombre de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, represente a la Entidad dentro del proceso de la referencia.

El apoderado queda facultado para adelantar todas las gestiones que precise el cabal cumplimiento de este mandato y la adecuada defensa de los intereses de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social. En consecuencia, agradezco reconocerle personería.

En atención al artículo 5 de la Ley 2213 de 2022, me permito manifestar que la dirección de correo electrónico del apoderado designado es jmarango.minsaludeje@gmail.com

Cordialmente,

MELISSA TRIANA LUNA
Directora Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social
C.C. No. 52.706.216 de Bogotá

Acepto:

JUAN MARTIN ARANGO MEDINA
C.C. No 1.053.801.712 de Manizales
T.P. No 232.594 del Consejo Superior de la Judicatura

Revisado: Jairo Pardo
Revisó: Juan Arango

Finalia de





MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

RESOLUCIÓN NÚMERO 001566 DE 2021

(- 8 OCT 2021)

Por la cual se efectúa un nombramiento ordinario

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En uso de sus atribuciones legales y especialmente las conferidas en el literal b) del Numeral 2 del Artículo 5 y el Artículo 23 de la Ley 909 de 2004, el Decreto 4107 de 2011, y

CONSIDERANDO:

Que en la Planta de Personal del Ministerio de Salud y Protección Social existe el empleo de **Director Técnico Código 0100 Grado 23**, de libre nombramiento y remoción, ubicado en la Dirección Jurídica, el cual se encuentra en vacancia definitiva.

Que según certificación del 8 de octubre de 2021 expedida por la Subdirectora de Gestión del Talento Humano, la doctora **MELISSA TRIANA LUNA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.706.216, cumple con los requisitos exigidos por el Manual Específico de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales para desempeñar el empleo de Director Técnico Código 0100 Grado 23.

Que dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.13.2.3 del Decreto 1083 de 2015, la hoja de vida de la doctora MELISSA TRIANA LUNA fue publicada en las páginas web del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de esta Entidad.

Que por lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1. Nombrar a la doctora **MELISSA TRIANA LUNA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.706.216, para que desempeñe el empleo de **Director Técnico Código 0100 Grado 23**, de Libre Nombramiento y Remoción, ubicado en la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTÍCULO 2. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C. a los

- 8 OCT 2021

FERNANDO RUIZ GÓMEZ

Ministro de Salud y Protección Social



La salud
es de todos

Minsalud

ACTA DE POSESIÓN 110

En la ciudad de Bogotá, D.C., a los once (11) días del mes de octubre de 2021, se presentó ante la suscrita

SECRETARIA GENERAL DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

La doctora **MELISSA TRIANA LUNA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.706.216, con el objeto de tomar posesión del empleo de **Director Técnico Código 0100 Grado 23**, de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, para el cual fue nombrada con carácter ordinario mediante Resolución No. 1566 del 8 de octubre de 2021.

Manifestó no estar incurso en causal alguna de inhabilidad general o especial, de incompatibilidad o prohibición de las establecidas por los Decretos 2400 de 1968 y 1083 de 2015, Ley 734 de 2002 y demás disposiciones vigentes para el desempeño de empleos públicos.

Una vez verificados los requisitos para el cargo, prestó el juramento ordenado por el artículo 122 de la Constitución Política, efectuándose la correspondiente posesión.

En constancia de lo actuado, firman:


La Secretaria General,


La Posesionada,

REPUBLICA DE COLOMBIA



SECRETARIA ADMINISTRATIVA	
Revisó:	<i>[Firma]</i>
Aprobó:	

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DECRETO 4107 DE 2011

2 NOV 2011

Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el literal b) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, y

CONSIDERANDO:

Que en el artículo 6 de la Ley 1444 de 2011, se escindieron del Ministerio de Protección Social los objetivos y funciones asignadas al Viceministerio de Salud y Bienestar Social, y los temas relacionados al mismo, así como las funciones asociadas del Viceministerio Técnico;

Que el artículo 9º de la Ley 1444, creó el Ministerio de Salud y Protección Social;

Que en el literal b) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 se confieren facultades extraordinarias para fijar los objetivos y estructura a los Ministerios creados por dicha ley y para integrar los sectores administrativos, facultad que se ejercerá para el Ministerio de Salud y Protección Social;

DECRETA:

CAPITULO I

Objetivos y Funciones

Artículo 1. Objetivos. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados a con los sistemas de información de la Protección Social.

Continuación del Decreto "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social."

6. Evaluar y adelantar el seguimiento de la ejecución de los compromisos internacionales en las materias de su competencia.
7. Presentar, orientar e impulsar los proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, en las materias relacionadas con los objetivos y funciones del Ministerio.
8. Preparar los proyectos de decreto y resoluciones ejecutivas que deban expedirse en ejercicio de las atribuciones correspondientes al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, en los asuntos de su competencia.
9. Suscribir en nombre de la Nación y de conformidad con el Estatuto de Contratación Pública y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios del Ministerio, función que podrá ser delegada.
10. Representar en los asuntos de su competencia, al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales, de acuerdo con las normas legales sobre la materia.
11. Orientar, dirigir y controlar, en los temas de competencia del Ministerio, la atención de emergencias y desastres, así como la gestión territorial, la participación y la promoción social.
12. Orientar, dirigir y controlar la gestión de la información a cargo del Ministerio.
13. Orientar y organizar los asuntos internacionales, de agenda legislativa, de gobierno, de medios de comunicación y prensa, así como los de comunicaciones internas y externas a cargo de su despacho.
14. Nombrar y remover los funcionarios del Ministerio y distribuir los empleos de su planta de personal, con excepción de los empleos cuya nominación esté atribuida a otra autoridad.
15. Coordinar la actividad del Ministerio en lo relacionado con sus objetivos y funciones con las entidades públicas del orden nacional, del sector central y del descentralizado, los entes territoriales y sus entidades.
16. Vigilar la ejecución del presupuesto correspondiente al Ministerio.
17. Dirigir la administración de personal conforme a las normas sobre la materia.
18. Ejercer la función de control disciplinario interno en los términos de la Ley 734 de 2002 o en las normas que lo modifiquen.
19. Implementar, mantener y mejorar el Sistema Integrado de Gestión Institucional.
20. Crear, conformar y asignar funciones a los órganos de asesoría y coordinación, así como los grupos internos de trabajo necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones del Ministerio.
21. Convocar periódicamente a los Secretarios de Salud Departamentales o Municipales, para coordinar la implementación de las políticas públicas sectoriales a nivel regional, local y discutir la problemática del sector salud y atender los demás temas relacionados con las funciones del Ministerio.
22. Ejercer las funciones que el Presidente de la República le delegue o la ley le confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del Ministerio así como las que hayan sido delegados en funcionarios del mismo.

Artículo 7. Dirección Jurídica. Son funciones de la Dirección Jurídica las siguientes:

1. Asesorar jurídicamente al Despacho del Ministro y a las dependencias del Ministerio.
2. Dirigir la gestión jurídica del Ministerio.
3. Asesorar y desarrollar la revisión de los proyectos de ley, decretos, consultas al Consejo de Estado y demás actos administrativos que guarden relación con los objetivos y funciones del Ministerio y con el ejercicio de sus competencias.

Continuación del Decreto "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social."

4. Dirigir y orientar el estudio jurídico de decretos y demás actos administrativos que guarden relación con los objetivos y funciones del Ministerio y con el ejercicio de sus competencias.
5. Dirigir la interpretación y definir los criterios de aplicación de las normas relacionadas con las competencias, objetivos y funciones del Ministerio.
6. Dirigir la unificación y armonización de las normas jurídicas relacionadas con objetivos, funciones y temas a cargo del Ministerio.
7. Orientar la conceptualización sobre las normas, proyectos o materias legales que afecten o estén relacionadas con las competencias y funciones asignadas al Ministerio.
8. Establecer, actualizar y sistematizar el registro de las normas y la jurisprudencia expedidas en las materias a cargo del Ministerio.
9. Representar judicial y extrajudicialmente al Ministerio en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o que éste deba promover, mediante poder o delegación recibidos del Ministro. Esta representación podrá ejercerse directamente o a través de terceros.
10. Realizar las actividades relacionadas con el proceso de jurisdicción coactiva.
11. Analizar y proyectar para la firma del Ministro, los actos administrativos que éste le indique y que deba suscribir conforme a la Constitución Política y la ley.
12. Elaborar, estudiar, revisar y conceptuar sobre proyectos de decreto, acuerdos, resoluciones y convenios que deba suscribir o proponer la Entidad, en lo de su competencia.
13. Coordinar la elaboración de las normas con las oficinas jurídicas de las entidades del sector administrativo, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministro y los Viceministros, en los temas de carácter sectorial y transversal en donde el Ministerio tenga interés.
14. Coordinar y elaborar los diferentes informes exigidos por la ley, solicitados por los organismos de control, y en general, todos aquellos que le sean requeridos de acuerdo con la naturaleza de sus funciones.
15. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional, y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
16. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de competencia del Ministerio, en coordinación con las direcciones técnicas.
17. Conceptuar sobre la viabilidad normativa de las iniciativas legislativas de las entidades del Sector Administrativo de Salud y de Protección Social y las que se le pongan a consideración.
18. las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Artículo 8. Subdirección de Asuntos Normativos. Son funciones de la Subdirección de Asuntos Normativos, las siguientes:

1. Realizar el estudio jurídico de los proyectos de ley, de acuerdo con las prioridades que establezca el Ministro.
2. Realizar el estudio jurídico de decretos y demás actos administrativos que guarden relación con los objetivos y funciones del Ministerio y con el ejercicio de sus competencias.
3. Preparar los criterios de interpretación y de aplicación de las normas relacionadas con las competencias, objetivos y funciones del Ministerio.
4. Preparar las directrices para la armonización de las normas jurídicas relacionadas con objetivos, funciones y temas a cargo del Ministerio.

Continuación del Decreto "Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social."

Decreto 2196 de 2009 hasta tanto estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, a más tardar el 1 de diciembre de 2012. Para garantizar la continuidad de los procesos que le deben ser transferidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 del Decreto 2040 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP efectuará especial seguimiento a los contratos de administración u operación suscritos o que suscriba Cajanal EICE para desarrollar las actividades del artículo 3 del Decreto 2196 de 2009.

Artículo 65. Certificados de Disponibilidad Presupuestal. El certificado de Disponibilidad Presupuestal para proveer los nombramientos de Ministro y Viceministros, Secretario General y Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces, de los Ministerios de Trabajo y de Salud y Protección Social, será expedido por el Jefe de Presupuesto o por quien haga sus veces del Ministerio de la Protección Social, con cargo a los respectivos presupuestos.

Artículo 66. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga el Decreto 205 de 2003 excepto los artículos 20, 21, 22 y 23 y el Decreto 1293 de 2009.

PUBLÍQUESE Y CUMPLASE
Dado en Bogotá, D. C., a los

2 NOV 2011



EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,


JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN

EL MINISTRO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL


MAURICIO SANTA MARTA SALAMANCA

LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,


ELIZABETH RODRIGUEZ TAYLOR

Ministerio de Salud y la Protección
Social

Subdirección de Gestión del Talento Humano

Es fiel copia del documento que reposa
en esta dependencia

29 OCT 2018



MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

RESOLUCIÓN NÚMERO 01960 DE 2014

(23 MAY 2014)

Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio de Salud y Protección Social

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En ejercicio de sus facultades legales, en especial, las conferidas por el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 y,

CONSIDERANDO

Que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 489 de 1998, para la debida atención de sus asuntos, las autoridades administrativas pueden transferir el ejercicio de funciones mediante delegación a sus empleados públicos de los niveles directivo y asesor, a través de acto administrativo que lo regule.

Que el Decreto 1716 de 2009 señala que el Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de una entidad pública.

Que el artículo 5 del decreto en comento, señala que "Los interesados, trátense de personas de derecho público, de particulares o de personas jurídicas de derecho privado, actuarán en la conciliación extrajudicial por medio de apoderado, quien deberá ser abogado inscrito y tener facultad expresa para conciliar".

Que mediante Resolución 113 de 2012 se asignó al Comité de Conciliación del Ministerio de Salud y Protección Social la función de determinar, en los casos sometidos a su estudio, la procedencia o improcedencia de la conciliación, indicando la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado debe actuar en las audiencias de conciliación.

Que de acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo 6 del Decreto - Ley 4107 de 2011 el Ministro de Salud y Protección Social es el representante legal del Ministerio.

Que mediante Resolución 0050 de 2012 se efectuaron unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial de este Ministerio.

Que con el propósito de ejercer la debida representación de los intereses de la entidad en los procesos judiciales y extrajudiciales, así como en las audiencias de conciliación prejudicial y extrajudicial que se surtan dentro de las diferentes actuaciones y en los que el Ministerio de Salud y Protección Social sea parte o tercero interviniente, se hace necesario precisar la facultad de representación legal y judicial

Ministerio de Salud y la Protección Social

Subdirección de Gestión del Talento Humano
Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia

20 de mayo de 2014

23 MAY 2014

RESOLUCIÓN NÚMERO 01960 DE

2014

HOJA No. 2 de 3

Continuación de la resolución "Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio de Salud y Protección Social"

del Director Jurídico y del Subdirector de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1. Delegar en el **DIRECTOR JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, la representación judicial y extrajudicial en los procesos y actuaciones que instauren en contra del Ministerio o que éste deba promover, de acuerdo con lo previsto en el numeral 9 del artículo 7 del Decreto - Ley 4107 de 2011 y consecuente con ello, las siguientes facultades:

- a) Recibir todas las notificaciones dispuestas por las autoridades judiciales y administrativas, respecto de los procesos, conciliaciones, acciones de tutela, acciones de cumplimiento, acciones populares y acciones públicas de constitucionalidad, así como las provenientes de las autoridades administrativas en general, de la Nación. Ministerio de Salud y Protección Social sea parte o tercero interviniente.
- b) Representar legalmente al Ministerio en las audiencias de conciliación prejudicial, judicial, de pacto de cumplimiento y en general, todas las audiencias prejudiciales, extrajudiciales, judiciales o administrativas que así lo requieran y conciliar en los términos de las recomendaciones dadas por el Comité de Conciliación de conformidad con las disposiciones legales vigentes y en los temas de competencia de la Dirección.
- c) Constituir apoderados para que representen los intereses de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, en los procesos judiciales y diligencias extrajudiciales o administrativas en los que sea parte o tercero interviniente, con facultad expresa para conciliar, cuando corresponda.

Parágrafo 1. Los abogados de nivel asesor de la Dirección Jurídica estarán facultados, en ausencia del Director Jurídico, para recibir las notificaciones provenientes de las autoridades judiciales y administrativas.

Parágrafo 2. Los abogados asesores de la Dirección podrán ejercer la representación legal del Ministerio en las audiencias de conciliación prejudicial, judicial de pacto de cumplimiento y en general de las audiencias judiciales, extrajudiciales o administrativas que así lo requieran, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y en los temas de competencia de la Dirección.

Artículo 2. Delegar en **EL SUBDIRECTOR DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LOS FONDOS Y CUENTAS DE LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, la representación judicial y extrajudicial en los procesos y actuaciones que instauren en contra del Ministerio o que éste deba promover, en los asuntos de su exclusiva competencia, según lo previsto en el numeral 2 del artículo 38 del Decreto - Ley 4107 de 2011 y consecuente con ello, las siguientes facultades:

- a) Recibir, en los asuntos relacionados con las funciones de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, todas las notificaciones dispuestas por las autoridades judiciales y administrativas, respecto de los procesos, conciliaciones, acciones de tutela, acciones de cumplimiento, acciones

Ministerio de Salud y la Protec
Social

Subdirección de Gestión del Talento Humano
Es fiel copia del documento que repr
en esta dependencia

Continuación de la resolución "Por medio de la cual se efectúan unas delegaciones y se regula la constitución de apoderados para la representación judicial y extrajudicial del Ministerio de Salud y Protección Social"

- populares y acciones públicas de constitucionalidad, así como las provenientes de las autoridades administrativas en general, de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social sea parte o tercero interviniente.
- b) Representar legalmente al Ministerio en las audiencias de conciliación prejudicial, judicial, de pacto de cumplimiento y en general, todas las audiencias prejudiciales, extrajudiciales, judiciales o administrativas que así lo requieran y conciliar en los términos de las recomendaciones dadas por el Comité de Conciliación de conformidad con las disposiciones legales vigentes y en los temas de competencia de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social.
- c) Constituir apoderados, en los temas relacionados con las funciones de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, para que representen los intereses de la Nación - Ministerio de Salud y Protección Social, en los procesos judiciales y diligencias extrajudiciales o administrativas en los que sea parte o tercero interviniente, con facultad expresa para conciliar, cuando corresponda.

Parágrafo 1. Los empleados públicos del nivel asesor de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social y de la Subdirección de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas estarán facultados, en ausencia del Subdirector de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas, para recibir las notificaciones provenientes de las autoridades judiciales y administrativas.

Parágrafo 2. Los empleados públicos del nivel asesor de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social y de la Subdirección de Asuntos Jurídicos de los Fondos y Cuentas podrán ejercer la representación legal del Ministerio en las audiencias de conciliación prejudicial, judicial de pacto de cumplimiento y en general, todas las audiencias judiciales, extrajudiciales o administrativas que así lo requieran, de conformidad con las disposiciones legales vigentes y en los temas de competencia de la Dirección.

Artículo 3. Previo al ejercicio de las facultades conferidas al apoderado en todos los casos de que trata la presente resolución, éste deberá escuchar y tomar en consideración las instrucciones y parámetros que respecto al caso concreto pueda impartir el poderdante, así como las recomendaciones del Comité de Conciliación cuando corresponda.

Artículo 4. La presente resolución rige a partir de su publicación y deroga la Resolución 0050 de 2012.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 23 MAY 2014


ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

Ministerio de Salud y la Protección Social

Subdirección de Gestión del Talento Humano
Es fiel copia del documento que reposa en esta dependencia



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas

Bogotá D.C., doce (12) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación interna: 2417

Número Único: 11001-03-06-000-2019-00065-00

Referencia: entidad encargada de asumir las obligaciones, misionales y no misionales, que estaban en cabeza de Cajanal EICE, con posterioridad a su disolución y liquidación

El Ministerio de Salud y Protección Social remitió a esta Sala una consulta relacionada con la situación actual de los procesos judiciales y reclamaciones administrativas iniciados contra Cajanal EICE, entidad actualmente inexistente debido a la culminación del proceso de liquidación. Mediante la formulación de siete preguntas, el ministro solicita que se aclare cuál es la autoridad responsable de asumir las cargas inherentes a estas causas y solicitudes; especialmente, pide que se aclare de qué manera dicha asignación de responsabilidades afecta al Ministerio a su cargo.

I. ANTECEDENTES

Con el objetivo de exponer los argumentos jurídicos de la consulta, en el escrito de solicitud, el Ministerio abordó los siguientes temas: (i) la situación jurídica de Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal; (ii) el proceso liquidatorio de Cajanal EICE en liquidación; (iii) la distribución (traslado) de competencias a cargo de la extinta Cajanal EICE a la Unidad de Gestión Pensional y contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP; (iv) la naturaleza jurídica y funciones misionales del Ministerio de Salud y Protección Social; (v) la representación judicial de Cajanal EICE en liquidación que fue asignada al Ministerio de Salud y Protección Social; y

(vi) las funciones asignadas al Ministerio de Salud y Protección Social respecto de cuotas partes pensionales a cargo de Cajanal.

Al llevar a cabo la anterior presentación, el Ministerio realizó un minucioso recuento de la evolución jurídica de Cajanal, proceso que inició con la aprobación de la Ley 6 de 1945, texto legal que dispuso su creación como «persona jurídica autónoma», y que culminó con la suscripción del acta de liquidación que se firmó el 11 de junio de 2013.

El Ministerio hizo referencia a los principales hitos de la historia de Cajanal haciendo especial hincapié en el trámite de liquidación. En este contexto, hizo alusión a la creación del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, entidad que sustituyó a la caja en lo relacionado con el pago de los derechos pensionales; aludió a la transformación de la naturaleza jurídica de Cajanal, proceso que inició con la aprobación de la Ley 490 de 1998; refirió la escisión institucional que dio lugar a la creación de Cajanal S A EPS; enlistó los decretos que ordenaron la liquidación de esta última entidad; expuso las repercusiones que tuvo, en este proceso, la creación la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y reseñó el desarrollo del trámite de liquidación de la entidad.

En el escrito de consulta se advierte que el 16 de mayo de 2013 se celebró un contrato de fiducia mercantil con la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S. A., Fiduagraria S. A., acuerdo que tuvo por objeto constituir un patrimonio autónomo de procesos y contingencias no misionales. Entre otros propósitos, el patrimonio autónomo tenía por objeto servir «de fuente de pago de los créditos contingentes correspondientes a procesos judiciales». Este contrato venció tres años después, el 16 de mayo de 2016, sin que la totalidad de los débitos judiciales hubieran sido debidamente sufragados. A partir de esta misma fecha, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2040 de 2011, el Ministerio de Salud y Protección Social asumió la defensa judicial de la entidad en el proceso de liquidación. La entidad consultante aclara que dicho proceder «no fue efectuado con el propósito de extender en el tiempo o dar continuidad o subrogarse en derechos, obligaciones u omisiones de una persona jurídica que se extinguió a partir del 12 de junio de 2013, sino con el único propósito de continuar la defensa jurídica de los intereses del Estado y velar por la protección del patrimonio público» (folio 10).

Finalmente, el Ministerio explicó las serias implicaciones que, a su juicio, tendría una inadecuada asignación de responsabilidades en la fase posterior a la liquidación de Cajanal EICE. Así pues, con el propósito de solicitar a la Sala que

exponga su criterio sobre el referido reparto de funciones y competencias, el jefe de la cartera de salud formuló las siguientes preguntas:

1. ¿En los procesos judiciales de carácter NO MISIONAL derivados de actuaciones u omisiones de CAJANAL EICE o de su LIQUIDADOR, el Ministerio de Salud y Protección Social, por la representación judicial, debe ser considerado sustituto o subrogado en todas las obligaciones de la persona jurídica que ya se extinguió, aun cuando no existe norma expresa que lo hubiere señalado? [énfasis en el original]
2. ¿Las condenas en procesos judiciales derivados de asuntos NO MISIONALES, ordenadas en contra de CAJANAL EICE o de SU LIQUIDADOR, ante la inexistencia de recursos del que fuera Patrimonio Autónomo de Procesos y Contingencias No Misionales, deben ser asumidas con cargo al presupuesto del Ministerio de Salud y Protección Social, aun cuando no existe norma expresa que lo defina como subrogatario de las obligaciones y condenas de la misma? [énfasis en el original].
3. En caso afirmativo del anterior interrogante, ¿El Ministerio de Salud y Protección Social podría afectar su presupuesto, con base a títulos judiciales en los que se determina una obligación clara, expresa y exigible en contra de Cajanal EICE o de su LIQUIDADOR, o de Fiduagraria S.A. como vocera del Patrimonio Autónomo de Procesos y Contingencias No Misionales, aun cuando no existe norma expresa que lo defina como subrogatario de las obligaciones y condenas de la misma? [énfasis en el original].
4. ¿En los asuntos de carácter MISIONAL relacionados con el pago de cuotas partes pensionales a cargo de la hoy extinta Cajanal EICE o de su LIQUIDADOR, derivadas de solicitudes radicadas al 8 de noviembre de 2011, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, sin constituir su objeto misional, asumir la representación judicial de los procesos que se tramiten en contra de la persona jurídica que, en su calidad de entidad administradora de pensiones, ya se extinguió y cuyas eventuales condenas se encuentran a cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP? [énfasis en el original].
5. ¿En los asuntos de carácter MISIONAL relacionados con el pago de cuotas partes pensionales a través de procesos judiciales en los que se condena la hoy extinta Cajanal EICE o a su LIQUIDADOR o a FIDUAGRARIA S.A. como vocera o administradora del patrimonio autónomo por solicitudes

radicadas al 8 de noviembre de 2011, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, sin constituir su objeto misional, entenderse subrogado en la obligación y ordenar el pago con cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP? [énfasis en el original].

6. De ser negativa la respuesta a los dos interrogantes precedentes, ¿en los asuntos de carácter MISIONAL relacionados con el pago de cuotas partes pensionales a cargo de la hoy extinta Cajanal EICE, derivadas de solicitudes radicadas al 8 de noviembre de 2011, corresponde a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales- UGPP, por constituir su objeto misional y sustituirla en el reconocimiento y reliquidación de pensiones, asumir los procesos de cobro y la representación judicial de los procesos que se tramiten en contra de la entidad liquidada como administradora de pensiones? [énfasis en el original].
7. ¿En los asuntos de carácter MISIONAL relacionados con el cobro de cuotas partes pensionales derivadas de los actos de reconocimiento o de reliquidación de pensiones expedidos por la hoy extinta Cajanal EICE o de su LIQUIDADOR, derivadas de solicitudes radicadas al 8 de noviembre de 2011, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social sin constituir su objeto misional, adelantar los procesos de cobro, incluida la representación judicial de la persona jurídica que, en su calidad de entidad administradora de pensiones, ya se extinguió y que tiene como único beneficiario el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP? [énfasis en el original].

II. CONSIDERACIONES

Con el propósito de dar respuesta a los interrogantes planteados por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Sala estima necesario examinar los siguientes temas: (i) evolución histórica y normativa de la Caja Nacional de Previsión, Cajanal; (ii) disolución y liquidación de las entidades públicas del orden nacional; (iii) criterio de la Sala de Consulta sobre la autoridad competente para resolver las reclamaciones y los procesos judiciales de carácter misional; (iv) las cuotas partes pensionales en el proceso de disolución y liquidación de Cajanal EICE; (v) los patrimonios autónomos constituidos en el curso del proceso liquidatorio; (vi) postura de la Sala de Consulta sobre la autoridad competente para dar solución a las reclamaciones y procesos judiciales que carezcan de carácter misional. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala procederá a dar solución a la consulta formulada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

1. Evolución histórica y normativa de la Caja Nacional de Previsión, Cajanal

Con el propósito de resolver la consulta planteada en esta oportunidad, y teniendo en cuenta el gran cúmulo de textos normativos que se han ocupado tanto de su funcionamiento como de su liquidación, resulta imprescindible iniciar el presente estudio realizando una presentación de la evolución histórica y normativa de Cajanal. Esta síntesis ayudará a establecer los criterios y principios con fundamento en los cuales habrán de ser resueltas las preguntas formuladas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

El primer hito de este proceso se encuentra en la promulgación de la **Ley 6 de 1945**, «[p]or la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo». Entre otras medidas, la ley reconoció a los empleados y obreros nacionales de carácter permanente un conjunto de prestaciones, entre las que se encontraban el auxilio de cesantía, la pensión vitalicia de jubilación y la pensión de invalidez. El artículo 18 encomendó al Gobierno nacional la creación de una «Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales», para que dicha entidad se encargara del reconocimiento y pago de estas prestaciones, todas las cuales se encontraban enlistadas en el artículo 17 de la ley. Merced a esta disposición, la Caja Nacional de Previsión, Cajanal, fue creada y empezó a prestar sus servicios como establecimiento público adscrito al Ministerio del Trabajo.

Años después, con ocasión de la aprobación de la **Ley 100 de 1993**, el Congreso de la República ordenó la creación del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep. El Fondo recibió el encargo de sustituir a Cajanal «en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación y de sustitución o sobrevivientes, y a las demás cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional» (artículo 130). La misma disposición precisó la naturaleza jurídica del Fopep, la cual fue definida como «cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario».

La **Ley 490 de 1998**, «[p]or la cual se transforma la Caja Nacional de Previsión Social de Establecimiento Público en Empresa Industrial y Comercial del Estado y se dictan otras disposiciones», constituye una importante referencia en el proceso que aquí se refiere. En ella, el Congreso modificó la naturaleza jurídica de Cajanal, cambio en virtud del cual la entidad pasó de ser un establecimiento público del orden nacional para convertirse en una empresa industrial y comercial del Estado

con personería jurídica. El artículo primero de esta ley detalló que Cajanal contaba con autonomía administrativa, patrimonio independiente y que se encontraba vinculada al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

En cuanto a las labores encomendadas a la entidad, el artículo cuarto de la ley en cuestión dispuso que Cajanal proseguiría con las «funciones de trámite y reconocimiento de pensiones». De tal suerte, de acuerdo con el cambio introducido por el artículo 130 de la Ley 100 de 1993, el Fopep siguió encargándose del pago de las aludidas prestaciones económicas. Cajanal, según lo dispuesto en el artículo cuarto de la Ley 490, continuó asumiendo las labores de recaudo de las cotizaciones y reconocimiento de derechos pensionales, en los términos establecidos por la ley.

El artículo segundo de la ley en comento permitió a Cajanal, en su condición de empresa industrial y comercial del Estado, operar en el campo de la salud como entidad promotora de salud (EPS). En virtud de esta autorización, la Caja quedó facultada para desarrollar y administrar «otras prestaciones económicas y de salud», a lo que se sumó la posibilidad de prestar servicios complementarios de acuerdo con lo estipulado, al respecto, en la Ley 100 de 1993.

Posteriormente, con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 790 de 2002, el Gobierno nacional ordenó la escisión de Cajanal y la creación de Cajanal S. A. EPS, decisión que fue ejecutada en el **Decreto Ley 1777 de 2003**. Según se lee en las consideraciones del decreto, la medida se adoptó dentro del programa de renovación de la Administración pública nacional que emprendió entonces el Ejecutivo. La medida perseguía «separar las actividades de aseguramiento en el sistema de seguridad social integral de salud y de pensiones en entidades diferentes».

Atendiendo este propósito, el artículo primero dispuso la escisión de la Subdirección General de Salud, la Subdirección General Administrativa y Financiera, las Direcciones Seccionales Regionales y las demás dependencias de cualquier nivel vinculadas a la prestación del servicio de salud. Tales unidades administrativas fueron reagrupadas en la nueva entidad, Cajanal S. A. EPS, que fue creada por el artículo segundo del decreto. La entidad fue fundada bajo la forma de una sociedad por acciones del orden nacional y se vinculó al Ministerio de la Protección Social. El decreto precisó, por otra parte, que la sociedad contaba con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. De igual manera, el decreto fijó, en los términos que se transcriben enseguida, el objeto al que habría de dedicarse la sociedad anónima:

ARTÍCULO 3o. OBJETO Y DURACIÓN. La Sociedad Cajanal S. A. EPS tendrá como objeto promover, organizar, garantizar y prestar, directa o indirectamente, los

servicios de salud a sus afiliados y usuarios, para lo cual podrá desarrollar las funciones consagradas en el artículo 178 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que la reglamenten, modifiquen o adicionen [...].

En cualquier caso, al tenor de lo dispuesto en el artículo veinte del decreto bajo análisis, Cajanal EICE continuó ejerciendo la administración del régimen solidario de prima media con prestación definida y de todas aquellas prestaciones especiales, convencionales y demás que, por efectos de las normas legales vigentes o contractuales, hubieren sido confiadas a Cajanal.

En este orden de ideas, como consecuencia de las medidas adoptadas en el Decreto Ley 1777 de 2003, se produjo una escisión que afectó tanto las funciones como la organización institucional de Cajanal: los asuntos relacionados con el funcionamiento del sistema general de pensiones fueron asumidos por Cajanal EICE, mientras que las funciones que guardaban relación con el sistema general de salud se encomendaron a Cajanal SA EPS.

Un año después, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, el Presidente de la República expidió el **Decreto 4409 de 2004**, el cual ordenó la disolución y liquidación de Cajanal S.A. EPS. El artículo primero del decreto en cuestión determinó que el referido proceso iniciaría a partir de la entrada en vigencia de ese texto normativo y dispuso que el trámite debía finalizar dentro del término de dos años. En todo caso, la norma permitió la prórroga del proceso por un lapso idéntico al que acaba de ser indicado.

La **Ley 1151 de 2007**, «[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010», aprobó tres importantes medidas que incidieron de manera decisiva en el desarrollo del proceso que ahora se refiere: en primer lugar, el artículo 155 dispuso la creación de Colpensiones, entidad a la que asignó la función de administrar el régimen de prima media con prestación definida; En segundo término, la misma disposición ordenó la liquidación de Cajanal EICE, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales; y, en tercer lugar, el artículo 156 dispuso la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP. Entre otras funciones, la ley encomendó a esta entidad «el reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación».

En cuanto a lo primero, conviene anotar que Colpensiones fue creada como una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Igualmente, es preciso señalar que la ley que ordenó su creación dispuso su vinculación al Ministerio de la Protección Social. No obstante, con posterioridad, el Decreto 4121 de 2011 modificó la naturaleza jurídica de Colpensiones, la cual quedó definida en el artículo primero de dicho decreto como «Empresa Industrial y Comercial del Estado, organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo».

En lo que se refiere a la UGPP, la Ley 1151 precisó que la entidad se encuentra adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Además de encargarle como función primordial el reconocimiento de los derechos pensionales «causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación»; el artículo 156 de la ley en comento confió a la UGPP las «tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social».

En este punto es preciso anotar que el deficiente funcionamiento de Cajanal no solo dio lugar a la adopción de medidas de carácter legal y reglamentario, sino también a la emisión de pronunciamientos judiciales. La Corte Constitucional, por ejemplo, declaró en repetidas oportunidades que la morosa e ineficaz marcha de la entidad provocaba la violación de los derechos fundamentales de sus afiliados. En la Sentencia T-068 de 1998, por ejemplo, el tribunal declaró que la situación de Cajanal constituía un «estado de cosas inconstitucional». Tal declaración ponía en evidencia que se estaba produciendo una violación generalizada y sistemática de derechos fundamentales, lo que demandaba del Estado la adopción de correctivos de carácter estructural para mejorar la prestación del servicio.

En la Sentencia T-1234 de 2008, dictada una década después de la anterior providencia, la Corte Constitucional declaró que el mal funcionamiento de la entidad subsistía y que era consecuencia de la pervivencia de problemas estructurales, que se remontaban al propio acto de creación de la Caja, relacionados con la insuficiente capacidad institucional para encargarse del cumplimiento de las funciones que le fueron asignadas:

El anterior recuento sobre la situación de CAJANAL permite advertir la persistencia de un problema estructural, que según expresa la propia entidad, se hizo evidente

desde 1966 y que luego se intensificó a partir de 1994, problema que dio lugar a que la Corte Constitucional declarara la existencia de un estado de cosas inconstitucional en 1998, el cual, según se desprende de los informes de las entidades de vigilancia y control, no se había superado para el año 2007, y que, incluso, según se desprende de la información suministrada por el accionante, persiste en la actualidad.

Ese problema estructural se manifiesta en la incapacidad de CAJANAL para atender de manera oportuna las solicitudes que en materia pensional se le presentan por los usuarios, situación que no obstante haber presentado cierta mejoría, todavía significa que la entidad se demora, en promedio, cinco meses más de los términos legales y jurisprudenciales para resolver de fondo las solicitudes.

Las modificaciones exigidas por la Corte Constitucional no fueron llevadas a la práctica, por lo que se mantuvo el funcionamiento deficiente de la entidad; también prosiguieron las violaciones de los derechos fundamentales de los usuarios (derechos a la seguridad social, de petición, al mínimo vital, entre otros), a lo que se sumó un nuevo fenómeno: la congestión de juzgados y tribunales. Este último resultado fue consecuencia de las acciones de tutela y demás recursos judiciales que los ciudadanos se vieron obligados a interponer con el objetivo de obtener, mediante apremio judicial, la prestación del servicio que debía ofrecer la entidad.

En razón de lo anterior, el Gobierno nacional expidió el **Decreto 2196 de 2009**, «[p]or el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones». Según consta en los considerandos del decreto, la medida fue adoptada con base en las siguientes razones: el estudio técnico de evaluación administrativa practicado a la entidad puso en evidencia «problemas de gestión que amenaza[ba]n la prestación eficaz y eficiente del servicio público de seguridad social en pensiones», lo que generaba, además, contingencias fiscales para la Nación; los organismos de vigilancia, inspección y control encargados del seguimiento de Cajanal concluyeron que la entidad no había conseguido «superar sus problemas estructurales»; y, pese a la declaración de la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la institución, no se habían producido mejoras que condujeran a una adecuada satisfacción de los derechos fundamentales de los usuarios.

Así pues, el Decreto 2196 de 2009 dio cumplimiento a la orden contenida en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, consistente en proceder a la disolución y liquidación de Cajanal EICE. De tal suerte, a partir de la entrada en vigencia del decreto, la capacidad jurídica de la entidad quedó circunscrita a la realización exclusiva de las actividades que fuesen necesarias para «efectuar su pronta

liquidación». Al margen de lo anterior, el artículo tercero precisó que la entidad debía encargarse, de manera prioritaria, de llevar a cabo «las acciones que permit[er]an garantizar el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades afines con dichos trámites» de quienes hubieren cumplido los requisitos de edad y tiempo de servicio antes del 12 de julio de 2009. En esta última fecha, valga la observación, de acuerdo con lo previsto en el artículo cuarto del decreto, todos los cotizantes debían haber sido trasladados a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social.

El artículo 22 del Decreto, disposición que fue luego modificada por el artículo segundo del Decreto 2040 de 2011, introdujo un conjunto de directrices de gran relevancia para la definición de la cuestión que se analiza en el presente concepto:

Artículo 22. Inventario de procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual. El Liquidador de la entidad deberá presentar al Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de los tres (3) meses siguientes a su posesión, un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad, el cual deberá contener la información que establezca ese Ministerio.

Los procesos judiciales y demás reclamaciones que estén en trámite al cierre de la liquidación que se ordena en el presente decreto, respecto de las funciones que asumirá la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, estarán a cargo de esta entidad. Los demás procesos administrativos estarán a cargo del Ministerio de la Protección Social.

Parágrafo 1°. El archivo de procesos y de reclamaciones terminados y sus soportes correspondientes, será entregado al Ministerio del Interior y de Justicia debidamente inventariado con una técnica reconocida para tal fin, conjuntamente con una base de datos que permita la identificación adecuada.

Parágrafo 2°. Con el propósito de garantizar la adecuada defensa del Estado, **el Liquidador de la entidad**, como representante legal de la misma, continuará atendiendo, **dentro del proceso de liquidación y hasta tanto sean entregados a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP o al Ministerio de la Protección Social, según corresponda, conforme a lo previsto en el presente decreto, los procesos judiciales inventariados** y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término.

Parágrafo 3°. Los contratos vigentes al adoptarse la orden de disolución y liquidación, que tengan por objeto la defensa judicial de la entidad intervenida, se podrán continuar ejecutando y se pagarán con cargo a los gastos de administración de la liquidación.

Parágrafo 4°. La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá al Ministerio de la Protección Social y a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, los recursos necesarios para cumplir a cabalidad la función prevista en el Inciso Segundo del presente artículo [énfasis fuera de texto].

La disposición originalmente aprobada ordenaba al Ministerio de Hacienda y Crédito Público encargarse de los procesos judiciales y administrativos que estuvieran en trámite al cierre de la liquidación «respecto de las funciones que asumir[ía] la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP». Dicho arreglo fue modificado, según se observa en el artículo que acaba de ser transcrito, para que la UGPP se encargara de la totalidad de las obligaciones misionales. Las obligaciones no misionales que estuvieran pendientes de definición, por otra parte, quedaron a cargo del Ministerio de Protección Social, entidad que no existe en la actualidad debido a que, según se explica a continuación, el Legislador ordenó su escisión.

Conviene destacar, en este punto, que el artículo segundo del decreto en cuestión determinó el régimen al que habría de someterse el proceso de disolución y liquidación de la entidad:

Artículo 2°. Régimen de liquidación. Por tratarse de una Empresa Industrial y Comercial del Estado del sector descentralizado del orden nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se someterá a las disposiciones del Decreto ley 254 de 2000 y a la Ley 1105 de 2006 y las normas que lo modifiquen, sustituyan o reglamenten y a las especiales del presente decreto.

Si bien el decreto que dio inicio al proceso de disolución y liquidación de Cajanal dispuso que este proceso debía culminar en un término de dos años, también autorizó al Gobierno para que prorrogara este término. Esta autorización fue utilizada efectivamente, por lo que el trámite solo concluyó hasta el 11 de junio de 2013. En esta fecha, el liquidador de Cajanal expidió la resolución n.º 4911, publicada en el Diario Oficial el 21 de junio de ese año. A continuación se transcribe un apartado de la decisión del 8 de junio de 2016, de la Sala de Consulta, a propósito de dicha resolución, en la que se señaló:

«(i) Declarar la terminación del proceso de liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal EICE en Liquidación, a partir de las cero horas del día 12 de junio de 2013», y (ii) «[c]omo consecuencia de lo anterior, declarar terminada la existencia legal de la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal EICE en Liquidación, a partir de las cero horas del día 12 de junio de 2013». Dicho acto administrativo se expidió luego de que el informe final del proceso liquidatorio

presentado por el Liquidador no fuera objetado por el Ministerio de Salud y Protección Social, y que, con base en esto, se suscribiera el acta final de la liquidación, tal como se puede leer en la citada resolución¹.

En atención a que el Decreto 2196 de 2009 encomendó al Ministerio de la Protección Social hacerse cargo de los demás procedimientos administrativos que no hubieren correspondido a la UGPP, debe hacerse referencia, en este punto, al proceso de reorganización del Ministerio de Salud y Protección Social. El Congreso de la República promulgó la **Ley 1444 de 2011** con el objetivo de facilitar al Presidente de la República la realización de una modificación de la estructura de la Administración pública. En lo que atañe a la solución de la presente consulta, es necesario anotar que el artículo sexto de la ley dispuso la escisión —del Ministerio de la Protección Social— de los objetivos y funciones asignados al Despacho del Viceministro de Salud y Bienestar y los temas relacionados al mismo, así como las funciones asignadas al Viceministerio Técnico. Estas dependencias, de conformidad con lo previsto en el artículo noveno de la ley, se aglomeraron en el Ministerio de Salud y Protección Social, entidad que volvía a formar parte del engranaje institucional del Estado con la aprobación de esta ley.

La ley 1444 de 2007, por otra parte, otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias para que fijara los objetivos y estructura de los ministerios que fueron creados por dicha ley y para que, de igual modo, estableciera la integración de los sectores administrativos del Ministerio de Salud y Protección Social. En ejercicio de esta habilitación normativa, el Presidente expidió el **Decreto Ley 4107 de 2011**. Dentro de los diferentes ajustes que introdujo este decreto, es menester destacar la definición que realizó el artículo cuarto sobre el tipo de vinculación que tienen las entidades que guardan relación con el sector administrativo de la salud y la protección social. En el numeral segundo, la disposición precisó que la «Caja Nacional de Previsión Social —Cajanal EICE— en liquidación», en su calidad de empresa industrial y comercial del Estado, se encontraba vinculada al sector administrativo de salud y protección social.

Igual importancia debe prestarse al artículo 64 del decreto bajo examen, disposición que se pronunció, según se lee a continuación, sobre las actividades realizadas por Cajanal EICE en liquidación:

Artículo 64. Continuidad de actividades de Cajanal EICE en Liquidación. Cajanal EICE en Liquidación continuará realizando las actividades de que trata el artículo 3 del Decreto 2196 de 2009 hasta tanto estas funciones sean asumidas por la

¹ Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 8 de junio de 2016. Rad. N° 11001-03-06-000-2016-00054-00

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social —UGPP— a más tardar el 1 de diciembre de 2012. Para garantizar la continuidad de los procesos que le deben ser transferidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 del Decreto 2040 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP efectuará especial seguimiento a los contratos de administración u operación suscritos o que suscriba Cajanal EICE para desarrollar las actividades del artículo 3 del Decreto 2196 de 2009.

En el mes de noviembre de 2011, el Gobierno nacional promulgó el **Decreto 4269**, «[p]or el cual se distribuyen unas competencias». De acuerdo con las consideraciones que le dieron sustento, el decreto fue sancionado con el propósito de aclarar, entre otros asuntos, el reparto de competencias entre Cajanal EICE en liquidación y la UGPP. El artículo primero del decreto, que se transcribe enseguida por su relevancia para la solución de la consulta planteada en esta oportunidad, establece el 8 de noviembre de 2011 como fecha crítica para la distribución de funciones entre estas dos entidades respecto de los procesos misionales de carácter pensional:

ARTÍCULO 1o. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. La ejecución de los procesos misionales de carácter pensional y demás actividades afines que se indican a continuación, será ejercida por la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal EICE en Liquidación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, en los siguientes términos:

1. Atención de solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas.

Estarán a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - **UGPP**, las solicitudes de reconocimientos de derechos pensionales y prestaciones económicas, **radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011**.

A cargo de la Caja Nacional de Previsión Social - **Cajanal EICE en Liquidación** estarán las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, **radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011** [énfasis fuera de texto].

Dos años más adelante, el Presidente de la República sancionó el **Decreto 1222 de 2013**, «[p]or el cual se asignan unas competencias y se dictan unas disposiciones para el cierre del proceso liquidatorio de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en Liquidación». El artículo primero previó que, atendiendo lo dispuesto en el Decreto 254 de 2000 y en la Ley 1105 de 2006, Cajanal EICE procedería a constituir un patrimonio autónomo, el cual estaría

destinado a la administración de las cuotas partes pensionales que hubieren quedado a su cargo o que hubieren sido reconocidas a favor de la entidad, derivadas de solicitudes radicadas antes del 8 de noviembre de 2011. La medida fue adoptada en los siguientes términos:

Artículo 1°. *Cuotas Partes por cobrar y por pagar a cargo de Cajanal EICE en Liquidación.* En ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 35 del Decreto-ley 254 de 2000, modificado por el artículo 19 de la Ley 1105 de 2006, la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en liquidación **constituirá un Patrimonio Autónomo para la administración de las cuotas partes pensionales que hayan quedado a su cargo o que hayan sido reconocidas a favor de dicha entidad, derivadas de solicitudes radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011**, de acuerdo con el término señalado en el numeral 1 del artículo 1° del Decreto 4269 de 2011; para lo anterior, se entregará al Patrimonio Autónomo la información y documentación requerida y al Ministerio de Salud y Protección Social, copia de dicha información.

El pago de las cuotas partes pensionales a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en liquidación, se efectuará a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), en consideración a que el liquidador, mediante Resoluciones números 2266 del 14 de diciembre de 2012 y 2503 del 7 de febrero de 2013, las excluyó de la masa de liquidación.

Los recursos que se recauden con ocasión del cobro de las cuotas partes por cobrar reconocidas a favor de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en liquidación, serán giradas por el Patrimonio Autónomo al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).

El Patrimonio Autónomo administrará los procesos judiciales en los que haya intervenido o actuado la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en liquidación en calidad de demandado o demandante, originados en obligaciones de cuotas partes pensionales.

Al cierre del proceso liquidatorio de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en liquidación, la facultad para continuar con los procesos de jurisdicción coactiva por concepto de cuotas partes pensionales por cobrar que venían siendo adelantados por dicha entidad, recaerá en el Ministerio de Salud y Protección Social, quien asumirá la posición de Fideicomitente dentro del Patrimonio Autónomo de que trata este artículo.

El artículo segundo del mismo decreto indicó que, respecto de sus obligaciones, relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, derivado de solicitudes interpuestas después del 8 de noviembre de 2011, la UGPP mantenía las funciones de reconocimiento y trámite de las cuotas partes pensionales. Adicionalmente, la disposición se ocupó del pago de las

cuotas partes a cargo de la UGPP y del recaudo de aquellas que estuviesen a favor de la entidad, haciendo énfasis en el importante papel que corresponde en estos asuntos al FOPEP:

Artículo 2°. Cuotas Partes por cobrar y por pagar a Cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP). De conformidad con el término previsto en el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 4269 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP), continuará realizando el reconocimiento y trámite de las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar derivadas de solicitudes radicadas en dicha entidad a partir del 8 de noviembre de 2011.

El pago de las cuotas partes pensionales por pagar a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP), se efectuará a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).

El recaudo del cobro de las cuotas partes por cobrar a favor de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP) se trasladará al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).

Antes de que fuese decretada la terminación del proceso de liquidación de la entidad, Cajanal en Liquidación y la sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (Fiduagraria S.A.) suscribieron cuatro contratos de fiducia que dieron lugar al surgimiento de sendos patrimonios autónomos, así: (i) contrato de fiducia mercantil de administración y pagos n.º 013 de 2013 («P.A. CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN – PRE CIERRE»); (ii) contrato de fiducia de administración y pagos N° 014 del 16 de mayo de 2013 (procesos y contingencias no misionales); (iii) contrato de fiducia mercantil n.º 20 del 7 de junio de 2013 (administración de cuotas partes pensionales), y (iv) contrato de fiducia n.º 23 del 7 de junio de 2013 (patrimonio autónomo de remanentes).

El proceso de liquidación de Cajanal EICE concluyó con la publicación de la Resolución n.º 4911 del 11 de junio de 2013. El texto, debidamente publicado el día 21 de junio de 2013 en el Diario Oficial n.º 48 828, declaró formalmente la terminación del trámite de liquidación «a partir de las cero horas del día 12 de junio de 2013». En consecuencia, declaró la terminación de «la existencia legal de la Caja Nacional de Previsión Social —Cajanal EICE en Liquidación—, a partir de las cero horas del día 12 de junio de 2013».

Una vez concluida la presentación de la evolución histórica y normativa del proceso de liquidación de Cajanal EICE, la Sala analizará los fundamentos

jurídicos que dan respaldo a los trámites de disolución y liquidación de las entidades del Estado.

2. Disolución y liquidación de entidades públicas del orden nacional

El proceso de disolución y liquidación de las entidades públicas es un trámite que, a semejanza de lo que ocurre en el derecho privado, pone fin a una institución del Estado. Dicho trámite pretende garantizar el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles para asegurar el pago de los débitos de la entidad. Según fue manifestado por esta Sala en la decisión del 8 de junio de 2016², el trámite en cuestión tiene por objeto «desmontar en forma progresiva y organizada las actividades y operaciones [de la entidad], recuperar y enajenar sus activos, y pagar, con el producto de tales operaciones, las obligaciones asumidas por la persona o entidad en liquidación».

La realización de estos procesos, según la decisión en comento, se apoya en varios principios, entre los que sobresalen los siguientes: universalidad, igualdad de los acreedores e imposibilidad de ejecutar el objeto social durante el proceso. El primero de ellos fue examinado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-291 de 2002, providencia en la que se analizó la exequibilidad del literal d y del párrafo segundo del artículo segundo del Decreto 254 de 2000, disposiciones que ordenan la cancelación de los embargos que se encuentren vigentes al momento de decretar la liquidación de la entidad.

La Corte Constitucional manifestó, en el fallo en comento, que una de las características primordiales del proceso de disolución y liquidación de las entidades públicas es el postulado de la universalidad. En virtud de este principio, la totalidad de los acreedores de la institución deben ser convocados a fin de que puedan exigir la satisfacción de sus derechos. En observancia de esta directriz, el llamamiento que se hace a los acreedores de las entidades sometidas a disolución se extiende, incluso, al caso de las obligaciones que todavía no son exigibles al momento de dar comienzo al trámite de liquidación. En estos términos, el principio de universalidad pretende asegurar que la totalidad de los asuntos relacionados con los compromisos de la entidad encuentren solución en el proceso de liquidación. Este propósito justifica que todas las reclamaciones, judiciales y extrajudiciales, deban ser tramitadas en el proceso que aquí se refiere, lo que obliga a los acreedores que previamente hubieren iniciado causas judiciales en contra de la Administración a acudir al trámite de liquidación para hacer valer sus

² Sala de Consulta, decisión del 8 de junio de 2016, número de radicación: 11001-03-06-000-2016-00029-00.

reclamaciones. La prohibición de gestionar de manera simultánea otros procesos de liquidación, en la medida en que implicaría la dispersión de los deudores, es una de las consecuencias más relevantes que acarrea el principio en cuestión.

El principio de la igualdad entre acreedores, por otra parte, es una concreción del principio constitucional de la igualdad, el cual se encuentra reconocido en el artículo trece superior. Con arreglo a este postulado, el Legislador, los agentes encargados de la liquidación y las autoridades públicas que toman parte en estos trámites están obligados a proporcionar un tratamiento equitativo e igualitario a los deudores.

Según ha establecido la Corte Constitucional, el principio de la igualdad no es un mandato incondicional de equivalencia absoluta³. Por el contrario, exige tener en cuenta las circunstancias específicas que se presentan en el caso concreto, pues son ellas las que permiten establecer cuándo resulta forzoso otorgar un tratamiento idéntico a dos supuestos de hecho similares. No reparar en tales circunstancias implica el riesgo de autorizar, bajo la apariencia de una similitud meramente formal, tratos discriminatorios o de privilegio, todo lo cual se opone a la máxima que propugna por la «igualdad entre iguales». El principio de la igualdad entre acreedores implica, entonces, que los procesos de disolución y liquidación de entidades deben surtirse garantizando un trato equitativo entre los acreedores que se encuentren en situaciones semejantes. De lo anterior también se sigue la prohibición de conceder tratamientos de preferencia o de exclusión. Esto último ocurre, según precisó la Corte en la Sentencia C-382 de 2005, cuando, pese a la existencia de acreedores con mejor derecho, algún débito se solventa de forma anticipada o con mejores garantías. Naturalmente, este postulado no se infringe con el orden de prelación que instaura la ley pues, precisamente, la configuración de dicho orden procura asegurar que el proceso de pago observe las referidas exigencias de equidad y justicia.

El tercer principio que se aplica en estos procesos establece la prohibición de ejecutar el objeto social de la entidad durante el trámite de disolución y liquidación. De acuerdo con esta directriz, el inicio del proceso que aquí se analiza conlleva una importante restricción de la capacidad de las entidades, en virtud de la cual únicamente quedan autorizadas para adelantar los actos necesarios para su liquidación. Así pues, las actividades que anteriormente constituían el giro ordinario de sus actividades quedan proscritas, pues la entidad debe concentrar

³ Al respecto, ver, entre otras, las Sentencias T-100 de 1994; T-166 de 1994; C-216 de 1994; T-342 de 1994; T-364 de 1994; T-402 de 1994; T-456 de 1994; T-059 de 1995; C-106 de 1995; T-144 de 1995; T-145 de 1995; C-264 de 1995; T-298 de 1995; T-326 de 1995; C-083 de 1996; C-262 de 1996; C-279 de 1996; T-593 de 2006 C-057 de 2010.

sus esfuerzos en garantizar la más eficaz satisfacción de los derechos de sus acreedores, así como también la realización del interés general en el trámite correspondiente.

Una vez referidos los postulados que presiden estos procesos, conviene analizar, de manera sucinta, el reparto de competencias que la Constitución y la ley han dispuesto para la supresión de las entidades del orden nacional, que es, precisamente, el caso en el que se inscribe la disolución y liquidación de Cajanal EICE. Dicho análisis permite identificar cuáles son las autoridades públicas que se encuentran llamadas a participar en estos procesos, así como, también, qué labores deben llevar a cabo cada una de ellas.

Los numerales quince y dieciséis del artículo 189 de la Constitución facultan al Presidente de la República para «[s]uprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales **de conformidad con la ley** [énfasis fuera de texto]» y para «[m]odificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley». Con arreglo a esta disposición, al hacer uso de esta competencia, el Presidente de la República debe observar la regulación y los límites que establezca el Legislador en este campo. Tal restricción no solo se funda en la aludida disposición; también encuentra asidero en lo dispuesto en el numeral séptimo del artículo 150, norma que establece lo siguiente:

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...]

7. 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; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

En este orden de ideas, tal como fue señalado de manera reciente en la Sentencia C-246 de 2019, corresponde al Congreso establecer las reglas generales que debe observar el Presidente de la República en el ejercicio de las competencias reconocidas en los numerales quince y dieciséis del artículo 189. La Ley 489 de 1998 es un claro ejemplo de la puesta en marcha del aludido modelo de competencias. El artículo 52, cuyo texto se reproduce a continuación, regula la supresión, disolución y liquidación de entidades administrativas de carácter nacional. La norma establece seis causales específicas para dicha actuación, por

lo que el Presidente de la República únicamente puede llevar a cabo tal actuación cuando se presente alguna de las referidas causales. Lo anterior significa que la decisión de poner fin a una entidad de esta naturaleza no es una competencia discrecional. De igual manera, el artículo prefija el contenido de los actos administrativos que disponen estas actuaciones:

ARTICULO 52. DE LA SUPRESION, DISOLUCION Y LIQUIDACION 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 concluya 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 éstas 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.
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.

PARAGRAFO 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.

PARAGRAFO 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.

El párrafo primero hace referencia a un asunto que debe ser analizado con especial atención en esta oportunidad: la determinación del régimen legal aplicable al proceso de disolución y liquidación. De conformidad con el texto recién transcrito, corresponde al Presidente de la República establecer dicho régimen dentro del acto administrativo que disponga la realización del trámite bajo estudio. Esta determinación, empero, debe tener en cuenta la modificación que introdujo en la materia el artículo primero del Decreto Ley 254 de 2000, precepto que fue modificado, posteriormente, por la Ley 1105 de 2006. El texto normativo actualmente vigente establece lo siguiente a propósito del régimen legal aplicable en los procesos de liquidación de las entidades públicas del orden nacional:

ARTICULO 1o. AMBITO DE APLICACION. La presente ley se aplica a las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución. La liquidación de las Sociedades Públicas, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social y las Empresas Sociales del Estado, se sujetarán a esta ley.

Los vacíos del presente régimen de liquidación se llenarán con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan.

Aquellas que por su naturaleza tengan un régimen propio de liquidación, contenido en normas especiales, una vez decretada su supresión o disolución realizarán su liquidación con sujeción a dichas normas [...].

En Sentencia del 16 de agosto de 2018⁴, la Sección Primera de esta Corporación analizó las repercusiones que han tenido tanto el Decreto Ley 254 de 2000 como la Ley 1105 de 2006 sobre la facultad del Presidente recién indicada. La Sección aclaró que las normas en cuestión no derogaron la competencia en cabeza del Presidente de la República, consistente en determinar el régimen jurídico aplicable al caso concreto. En cualquier caso, según se lee a continuación, la aprobación de dichos textos sí supone una restricción a la labor del Presidente, en la medida en que la aludida facultad queda sometida a un orden preestablecido:

De esta forma, aunque es claro que no se suprime la referida facultad del Presidente de la República, también lo es que esta debe ejercerse dentro del marco de la ley que contiene el régimen general para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional y/o las disposiciones especiales expedidas sobre la materia. Con ello se complementa perfectamente la función legislativa, encargada de regular de manera general los procedimientos, con la administrativa,

⁴ Sentencia del 16 de agosto de 2018, Sección Primera, Consejo de Estado, número de radicación 11001-03-24-000-2007-00131-00 (Acumulado 11001-03-24-000-2007-00338-00).

que permite adoptar el régimen pertinente teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso, sin desconocer las pautas que el Legislador le fija.

Una vez concluida la presentación de los principales fundamentos normativos que resultan aplicables en los procesos de disolución y liquidación, es preciso examinar las decisiones que, en el marco de la solución de conflictos de competencia de carácter administrativo entre entidades, ha adoptado la Sala de Consulta sobre el tema en cuestión.

3. Criterio de la Sala de Consulta sobre la autoridad competente para resolver las reclamaciones y los procesos judiciales de carácter misional

En numerosas oportunidades, esta Sala ha resuelto conflictos de competencia de carácter negativo entre autoridades administrativas que discrepan sobre cuál de ellas debe llevar a cabo las actividades relacionadas con el objeto misional de la extinta Cajanal. Estos conflictos han surgido a raíz de condenas judiciales que han sido impuestas contra el Estado y debido a la presentación de reclamaciones de carácter administrativo. Por tal motivo, el criterio que ha adoptado la Sala de Consulta sobre esta materia comprende tanto las reclamaciones judiciales como las de carácter extrajudicial.

El principal fundamento normativo que ha empleado la Sala para solucionar estos conflictos se encuentra en el artículo veintidós del Decreto 2196 de 2009. Según fue señalado anteriormente, el artículo en cuestión instauró un criterio de asignación de funciones que permite establecer cuál es la autoridad que se encuentra llamada a encargarse de los procesos judiciales y demás reclamaciones que estuvieren en trámite al cierre de la liquidación de Cajanal. La versión original del artículo ordenaba al Ministerio de Hacienda y Crédito Público hacerse responsable de dichos procesos, siempre que estos guardaran relación con las funciones que la ley asignó a la UGPP. Los demás procesos, precisó la norma, debían ser asumidos por el Ministerio de la Protección Social, cartera que entonces se ocupaba de los asuntos que en la actualidad son competencia de los Ministerios del Trabajo y de Salud y Protección Social.

El Decreto 2040 de 2011 fue expedido, posteriormente, con el doble propósito de prorrogar el plazo de liquidación de Cajanal y modificar el artículo en cuestión. El cambio que introdujo el decreto consistió en sustituir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por la UGPP, de modo que esta última entidad quedó encargada de asumir los procesos misionales, tanto judiciales como extrajudiciales, que no hubieren concluido al momento del cierre de la liquidación de Cajanal.

Una última variación normativa debe ser tenida en cuenta en este punto: el Decreto 4269 de 2011 modificó la competencia relacionada con los procesos administrativos de carácter pensional. A partir de su promulgación, Cajanal recibió el encargo de atender las solicitudes que hubieren sido presentadas antes del 8 de noviembre de 2011. La UGPP, por su parte, debió asumir las reclamaciones que hubieren sido presentadas con posterioridad a esta fecha. El alcance de esta modificación fue explicado en la decisión del 26 de octubre de 2016 (radicación n.º 11001-03-06-000-2016-00093-00 C), providencia a la que pertenece el siguiente extracto:

La norma en comento [el Decreto 4269 de 2011] radicó definitivamente en la UGPP, la competencia para atender todas las solicitudes de carácter pensional y demás reclamaciones económicas radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011, mientras que las radicadas con fecha anterior, las radicó en cabeza de CAJANAL E.I.C.E, **mientras que el Decreto 2040 atribuía a la UGPP estas mismas competencias, pero sólo en relación con las solicitudes que estaban en curso antes de la liquidación de la Entidad [énfasis fuera de texto].**

En atención a que el proceso de liquidación de Cajanal ya concluyó, es preciso establecer cuál es la entidad responsable de las solicitudes presentadas hasta el 8 de noviembre de 2011, fecha hasta la cual, de conformidad con lo previsto en el Decreto 4269 de 2011, la entidad liquidada debería encargarse de las peticiones relacionadas con el «reconocimientos de derechos pensionales y prestaciones económicas». Esta cuestión fue examinada en la decisión del 8 de junio de 2016, oportunidad en la que esta Sala manifestó que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, la UGPP es la entidad llamada a encargarse de las obligaciones de carácter misional, siempre que estas se encontraran en trámite al momento del cierre de la liquidación:

En cuanto a las competencias asignadas a la UGPP, el artículo 1º del Decreto 4269 del 8 de noviembre de 2011, por el cual [«]se distribuyeron unas competencias en materia de reconocimiento de derechos pensionales[»], indicó que la UGPP sería la competente para resolver todas las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011, en tanto que las radicadas antes de esa fecha serían resueltas por CAJANAL EICE, en Liquidación.

En cuanto a lo relacionado con la actividad judicial, la Sala ha señalado que el sucesor procesal de la extinta CAJANAL, para todos los efectos, es la UGPP, quien está llamada a asumir la responsabilidad por las condenas que se profieran en los procesos judiciales que fueron adelantados contra la desaparecida entidad.

Se recuerda que a través del Decreto 0877 de 30 de abril de 2013, se prorrogó el plazo dispuesto para la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en liquidación, establecido en el artículo 1° del Decreto 2196 de 2009, hasta el 11 de junio de 2013.

Así, la UGPP debe asumir íntegramente las competencias misionales que antes eran de CAJANAL y la remplace procesalmente con el fin de garantizar la defensa judicial, técnica y material en los procesos y reclamaciones que estaban en trámite al cierre de la liquidación de la Caja [énfasis fuera de texto].

De lo anterior se sigue que el Decreto 4269 de 2011 únicamente produjo un cambio en la regla de distribución de competencias relativas a la solución de las reclamaciones de carácter administrativo. Los procesos de carácter judicial siguieron sometidos a la regla establecida en el Decreto 2040 de 2011. De ahí que la UGPP sea, en la actualidad, el ente encargado de asumir la representación de Cajanal EICE en los procesos judiciales⁵.

En esta instancia, es menester profundizar en el alcance del encargo funcional que hizo el decreto a la UGPP. Para tal fin, conviene tener en cuenta el precedente que, sobre este tema, fijó la Sección Cuarta de esta Corporación. En la Sentencia del 2 de marzo de 2017 (radicación n.º 11001-03-15-000-2016-02598-01 AC), la Sección manifestó que la UGPP no solo debe realizar la representación judicial del Estado, sino que, adicionalmente, se encuentra llamada a dar cumplimiento a las condenas que se impongan en estos procesos. Solo así se entiende que el parágrafo cuarto del artículo 22 del decreto en cuestión haya dispuesto que la Nación—Ministerio de Hacienda y Crédito Público deben transferir a la UGPP y al extinto Ministerio de la Protección Social los «recursos necesarios para cumplir a cabalidad la función prevista en el inciso segundo del presente artículo». Sobre esta cuestión, la providencia manifestó lo siguiente:

Por otro lado, es necesario aclarar que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social —UGPP— fue creada a través de la Ley 1151 de 2007. El artículo 156 *ibídem*, le otorgó funciones en materia de reconocimiento de derechos pensionales, y tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y

⁵ Esta misma conclusión fue planteada por la Sala de Consulta en la decisión del 10 de octubre de 2016: «Teniendo en cuenta lo anterior [el artículo 22 del Decreto 2040 de 2011], se concluye que los procesos judiciales y demás reclamaciones que estuvieran en trámite al momento de la liquidación de CAJANAL EICE, debían ser asumidos por la UGPP, es decir, que tanto procesal como misionalmente, la Unidad reemplazó a la extinta CAJANAL con el fin de garantizar el ejercicio y la continuidad de la defensa judicial, técnica y material en los procesos que estaban en trámite al cierre de la liquidación de la Caja».

oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social.

Atinente las actividades de reconocimiento de derechos pensionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4269 de 2011, en el que distribuyó las competencias entre CAJANAL en liquidación y la entidad que debía asumir sus funciones, UGPP, de modo que las actividades misionales de carácter pensional y demás actividades afines de CAJANAL en Liquidación radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011, fueron definitivamente asumidas por la UGPP, al igual que el proceso de atención a los pensionados, usuarios y peticionarios, independientemente de que los servicios requeridos se derivaran de solicitudes que debían haberse tramitado por la extinta entidad.

Asimismo, el artículo 2 del Decreto 2040 de 2011, que modificó **el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, señaló como sucesor procesal a la UGPP, en todos los procesos judiciales que ese encontraran en trámite al cierre de la liquidación de CAJANAL. Por lo cual, la UGPP está llamada a asumir la responsabilidad por las condenas que se profieran en los procesos judiciales que fueron adelantados en contra de la extinta CAJANAL.**

Del citado entramado normativo, se infiere que la UGPP asumió las competencias misionales que antes eran de CAJANAL y reemplazó procesalmente a la extinta entidad con el fin de garantizar el ejercicio y la continuidad de la defensa judicial, técnica y material en los procesos que estaban en trámite al cierre de la liquidación de la Caja [énfasis fuera de texto].

Idéntica conclusión fue planteada por la Sala de Consulta en la decisión del 26 de octubre de 2016. En ella, determinó que la UGPP es la entidad llamada a adelantar la representación judicial de Cajanal EICE en todos los procesos judiciales de carácter pensional que estuvieren en trámite al momento de la liquidación de la entidad. Tal comisión incluye, según se lee en el siguiente extracto, la labor de hacerse cargo de las condenas que se impongan en estos procesos:

En lo referente a la defensa judicial de la Entidad, la competencia para atender los procesos judiciales de carácter pensional que se encontraban en curso a la fecha de liquidación de CAJANAL E.I.C.E. esto es, al 11 de junio de 2013, fue asignada a la UGPP. *Mutatis mutandis*, las condenas y obligaciones que se derivan de los procesos que fueron decididos y ejecutoriados antes de la liquidación de CAJANAL E.I.C.E., fueron radicados en la extinta entidad.

Con fundamento en las razones expuestas hasta este punto, se concluye que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, la UGPP es la entidad llamada a encargarse de las obligaciones de carácter misional en cabeza de Cajanal EICE, que estuvieran en trámite al cierre de la liquidación de la entidad.

Obviamente, la distribución de funciones entre Cajanal y la UGPP, que se encontraba prevista en el artículo primero del Decreto 4269 de 2011, no tiene más efectos a partir del cierre de la liquidación de Cajanal. En atención a que el decreto que ordenó la realización del trámite liquidatorio dispuso que las obligaciones de carácter misional serían asumidas por la UGPP, este criterio debe aplicarse en la actualidad para definir la suerte actual de los procesos misionales iniciados antes del 8 de noviembre de 2011. Para terminar, de los pronunciamientos analizados en este apartado se infiere que la responsabilidad que corresponde a la UGPP comprende tanto la representación en los procesos judiciales que estén en curso, como el eventual cumplimiento de las condenas que en ellos se impongan.

Aclarado el alcance general de la labor confiada a la UGPP, es necesario hacer referencia a la situación de unas obligaciones misionales que han recibido un tratamiento especial: las cuotas partes pensionales.

4. Las cuotas partes pensionales en el proceso de disolución y liquidación de Cajanal EICE

En atención a que varios de los interrogantes planteados por el Ministerio de Salud y Protección Social guardan relación con estos instrumentos, conviene reparar en sus principales características. Para empezar, es preciso indicar que, según fue señalado en la Decisión del 24 de julio de 2018 (radicación n.º 11001-03-06-000-2018-00007-00 C), «el sistema de cuotas pensionales se estableció dentro del régimen de seguridad social del sector público colombiano con la finalidad de que las entidades en las cuales el empleado o trabajador había servido o cotizado para su pensión contribuyeran con la entidad o caja pagadora de la prestación y a prorrata o en proporción al tiempo de servicio, al pago de la misma». En dicha ocasión, la Sala de Consulta realizó un minucioso examen de la evolución normativa que han tenido las cuotas partes pensionales en nuestro ordenamiento: partiendo desde su más remota consagración, en el artículo 29 de la Ley 6 de 1945, hasta la configuración actual de estos instrumentos, que se encuentra en la regulación del tema en la Ley 100 de 1993 y en el Decreto 13 de 2001, la Sala destacó el importante papel que cumplen las cuotas partes pensionales para el adecuado funcionamiento del sistema de seguridad social:

Es posible concluir que la figura de las cuotas partes pensionales es de gran importancia dentro del Régimen General de Pensiones Colombiano, en la medida en que faculta a la caja o entidad pagadora de la pensión de un trabajador que hubiese prestado sus servicios en distintas entidades, para ejercer el derecho de recobro frente a aquellas, a prorrata del tiempo servido o cotizado.

Para ahondar en este asunto, resulta oportuno hacer referencia al criterio expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-895 de 2009, providencia en la que se declaró la constitucionalidad del artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, disposición en la que se establece la prescripción del derecho de recobro de las cuotas partes pensionales:

En síntesis, las cuotas partes son un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, que representan un esquema de concurrencia para el pago de las mesadas pensionales, a prorrata del tiempo laborado en diferentes entidades o de las contribuciones efectuadas.

Las cuotas partes son obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada de reconocer y pagar la pensión, que presentan, entre otras, las siguientes características: (i) se determinan en virtud de la ley, mediante un procedimiento administrativo en el que participan las diferentes entidades que deben concurrir al pago; (ii) se consolidan cuando la entidad responsable reconoce el derecho pensional; y (iii) se traducen en obligaciones de contenido crediticio una vez se realiza el pago de la mesada al ex trabajador. En otras palabras, si bien nacen cuando una entidad reconoce el derecho pensional, sólo son exigibles por esta última a partir del momento en el que se hace efectivo el desembolso de las respectivas mesadas.

En la providencia en comento, el Tribunal advirtió que la configuración legal de las cuotas partes encuentra fundamento en una red de derechos y obligaciones creada por el Legislador, que pretende garantizar, de manera oportuna y célere, la garantía efectiva del derecho irrenunciable a la seguridad social de los trabajadores. Los puntales de dicha red son los siguientes:

(i) El derecho del trabajador a exigir el reconocimiento y pago completo de sus mesadas pensionales a la última entidad o caja de previsión a la que se vinculó (o excepcionalmente a la que se vinculó por más tiempo); (ii) La obligación correlativa de esa entidad de reconocer y pagar directa e integralmente las mesadas pensionales; (iii) El derecho de la entidad o caja que reconoció la prestación, a repetir contra las demás entidades obligadas a la concurrencia en el pago, una vez efectuado el desembolso correspondiente, y (iv) La obligación correlativa de las entidades concurrentes, de proceder al pago completo y oportuno de sus cuotas partes pensionales en la proporción que les ha sido asignada.

En esta misma dirección se encuentran los pronunciamientos emitidos por la Sala de Consulta en la materia⁶. De especial interés para el asunto que ahora se

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2005, del 12 de agosto de 2010; Concepto 1895, del 28 de mayo de 2008; Concepto 1853, del 11 de diciembre de 2007; Concepto 1383, del 22 de noviembre de 2001; Concepto 1108, del 20 de agosto de 2008.

analiza resulta la definición que se encuentra en el Concepto 2280, aprobado el 26 de mayo de 2016:

En síntesis, se aprecia que la cuota parte pensional es la suma con que una entidad concurre o contribuye, a prorrata del tiempo servido o cotizado en ella, al pago de una pensión a cargo de una caja o entidad pagadora de la misma.

La cuota parte es la suma equivalente al porcentaje del monto de la pensión con que debe contribuir una entidad, de acuerdo con lo establecido al respecto en el acto administrativo de reconocimiento de la pensión dictado por la caja o entidad pagadora, que se encuentre en firme.

Dicho porcentaje está en función del valor de la pensión, de manera que si esta se reajusta, la cuota parte se debe reajustar en la proporción correspondiente.

En la decisión del 24 de julio de 2018, recién referida, la Sala de Consulta advirtió que el tema bajo estudio experimentó un cambio significativo con la aprobación de la Ley 1753 de 2015, «[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”». El artículo 78 de esta ley dispuso la supresión de las cuotas partes pensionales de las entidades públicas del orden nacional que formen parte del presupuesto general de la Nación. La disposición en comento establece lo siguiente:

ARTÍCULO 78. SUPRESIÓN DE CUOTAS PARTES PENSIONALES. Las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, cualquiera sea su naturaleza, y Colpensiones, suprimirán las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales. Esta posibilidad aplicará tanto para las cuotas causadas como a las que a futuro se causen. Para el efecto, las entidades harán el reconocimiento contable y la respectiva anotación en los estados financieros.

Lo dispuesto en el inciso anterior también aplicará a las entidades que al primero de abril de 1994 tuvieran la calidad de entidades del orden nacional.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), procederá en el mismo sentido en relación con las obligaciones por cuotas partes pensionales que haya reconocido a partir del momento en que asumió la función de reconocimiento pensional de entidades del orden nacional liquidadas o en liquidación, que sean financiadas con recursos del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).

El Decreto 1337 de 2016, «por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015», esclarece el campo de aplicación de la medida dispuesta por el Legislador, así como también el procedimiento mediante el cual debe ser realizada la aludida supresión de las obligaciones causadas por concepto de las cuotas partes pensionales. El artículo segundo dispone lo siguiente, a propósito de las entidades obligadas a llevar a cabo la aludida medida:

Artículo 2°. Campo de aplicación. Para los efectos del artículo 78 de la Ley 1753 de 2015, se entiende que las entidades públicas del orden nacional objeto de la supresión de cuotas partes pensionales son las siguientes:

2.1. Las entidades públicas del orden nacional, que formen parte del Presupuesto General de la Nación, cualquiera sea su naturaleza. Para este fin, se entiende que estas entidades son las incluidas en el primer nivel de cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de acuerdo con los incisos primero y segundo del artículo 3° del Decreto número 111 de 1996.

2.2. La Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

2.3. **Las entidades que a 1° de abril de 1994 ostentaban la calidad de entidades públicas del orden nacional y tenían a su cargo el reconocimiento y pago de cuotas partes pensionales.** Dentro de este grupo se incluyen las entidades descentralizadas del orden nacional que reúnan las características mencionadas, sin importar que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 se encuentren liquidadas o privatizadas, y los organismos autónomos del orden nacional tales como el Banco de la República y las universidades públicas del orden nacional.

2.4. **La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), en relación con las obligaciones por cuotas partes pensionales que haya reconocido a partir del momento en que asumió la función de reconocimiento pensional de entidades del orden nacional liquidadas o en liquidación, que sean financiadas con recursos del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).**

Parágrafo 1°. **Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015, continúan vigentes las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar entre entidades territoriales, y entre estas entidades y las entidades del orden nacional,** las cuales continuarán reconociéndose y pagándose en la forma prevista en las disposiciones vigentes.

Parágrafo 2°. Este decreto aplica también para las cuotas partes de entidades del orden nacional, liquidadas o no, que estén siendo administradas por patrimonios autónomos, Fiducias, fondos cuentas o quien haga sus veces [énfasis fuera de texto].

De acuerdo con el análisis normativo realizado en el primer apartado de este concepto, la situación de Cajanal se enmarca en lo dispuesto en el numeral 2.3. de la norma transcrita. Esto es así dado que, para el 1 de abril de 1994, la Caja de Previsión era un establecimiento público del orden nacional. El cambio de su naturaleza jurídica, por el cual adquirió la condición de empresa industrial y comercial del Estado, acaeció con la aprobación de la Ley 490 de 1998. De tal suerte, la supresión de las cuotas partes pensionales que ordenó el Legislador a

partir de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2016 resulta aplicable al presente caso.

No obstante, también es preciso tener en cuenta la restricción a esta medida que encuentra desarrollo en el párrafo primero de la disposición. Al respecto, cabe hacer hincapié en la consideración que, sobre este asunto, expuso la Sala de Consulta en la decisión del 24 de julio de 2018: «En conclusión, ni la Ley 1753 de 2015, ni su Decreto reglamentario 1337 de 2016 modificaron el régimen vigente sobre las cuotas partes pensionales entre una entidad territorial y entidades del orden nacional».

En razón de lo anterior, la Sala concluye que la supresión de las cuotas partes pensionales tiene plena aplicación en el caso de la liquidación de Cajanal, a excepción de las obligaciones que existan frente y a favor de entes territoriales. En este caso particular, en los términos del párrafo primero del artículo segundo del Decreto 1337 de 2016, las obligaciones «continúan vigentes».

Una vez expuesta la naturaleza jurídica de las cuotas partes pensionales, es necesario examinar la regulación que fue dispuesta, sobre el particular, en el proceso de disolución y liquidación de Cajanal. En primer término, resulta oportuno tener en cuenta lo dispuesto en el Decreto 575 de 2013, «[p]or el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se determinan las funciones de sus dependencias». En el artículo sexto, se enlistan las competencias que se asignan a la UGPP, entre las que se encuentran, en el numeral once, las funciones de reconocimiento y administración de las cuotas parte:

ARTÍCULO 6o. FUNCIONES. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) cumplirá con las siguientes funciones:

1. Efectuar el reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, causados hasta su cesación de actividades como administradoras.

[...]

11. Reconocer las cuotas partes pensionales que le correspondan y administrar las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar reconocidas a la fecha en que se asuma por la Unidad el reconocimiento y administración de los derechos pensionales, en los términos y condiciones que se determinen en el decreto que disponga la liquidación de la respectiva entidad [...]. [énfasis fuera de texto].

Con arreglo a lo dispuesto en esta norma, se concluye que la UGPP tiene como función encargarse de la administración y el reconocimiento de las cuotas partes que correspondían a Cajanal. Lo anterior es consecuencia de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, apartado que prescribió lo siguiente: «[l]os procesos judiciales y demás reclamaciones que estén en trámite al cierre de la liquidación que se ordena en el presente decreto, **respecto de las funciones que asumirá la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, estarán a cargo de esta entidad.** Los demás procesos administrativos estarán a cargo del Ministerio de la Protección Social» [énfasis fuera de texto].

Con fundamento en estos dos contenidos normativos —valga decir, los artículos 6.11 del Decreto 575 de 2013 y 22 del Decreto 2196 de 2009—, se infiere que la administración y el reconocimiento de las cuotas partes constituyen una obligación de carácter misional, por lo que, en principio, tendría que ser asumida por la UGPP. Conviene tener en cuenta, en cualquier caso, que, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1222 de 2013, Cajanal constituyó, antes de su liquidación, un patrimonio autónomo que tenía como propósito administrar las cuotas partes que hubieren quedado a su cargo o que hubieren sido reconocidas a su favor. La norma en cuestión dispone lo siguiente:

Artículo 1°. Cuotas Partes por cobrar y por pagar a cargo de Cajanal EICE en Liquidación. En ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 35 del Decreto-ley 254 de 2000, modificado por el artículo 19 de la Ley 1105 de 2006, **la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en liquidación constituirá un Patrimonio Autónomo para la administración de las cuotas partes pensionales que hayan quedado a su cargo o que hayan sido reconocidas a favor de dicha entidad, derivadas de solicitudes radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011, de acuerdo con el término señalado en el numeral 1 del artículo 1° del Decreto 4269 de 2011;** para lo anterior, se entregará al Patrimonio Autónomo la información y documentación requerida y al Ministerio de Salud y Protección Social, copia de dicha información.

El pago de las cuotas partes pensionales a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en liquidación, se efectuará a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), en consideración a que el liquidador, mediante Resoluciones números 2266 del 14 de diciembre de 2012 y 2503 del 7 de febrero de 2013, las excluyó de la masa de liquidación.

Los recursos que se recauden con ocasión del cobro de las cuotas partes por cobrar reconocidas a favor de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en liquidación, serán giradas por el Patrimonio Autónomo al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).

El Patrimonio Autónomo administrará los procesos judiciales en los que haya intervenido o actuado la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en liquidación en calidad de demandado o demandante, originados en obligaciones de cuotas partes pensionales.

Al cierre del proceso liquidatorio de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal EICE) en liquidación, la facultad para continuar con los procesos de jurisdicción coactiva por concepto de cuotas partes pensionales por cobrar que venían siendo adelantados por dicha entidad, recaerá en el Ministerio de Salud y Protección Social, quien asumirá la posición de Fideicomitente dentro del Patrimonio Autónomo de que trata este artículo [énfasis fuera de texto].

La norma establece que, *al cierre del proceso liquidatorio*, el Ministerio de Salud y Protección Social debe continuar con los procesos de jurisdicción coactiva, respecto de las solicitudes que se hubieren presentado antes del 8 de noviembre de 2011. Empero, no determinó la entidad que, llegado el momento del vencimiento y liquidación del patrimonio autónomo, ha de subrogar a la fiduciaria que fungió como vocera de dicho patrimonio. Del mismo modo, no estableció cual sería la fuente de la que habrán de obtenerse los recursos para cumplir con las obligaciones relacionadas con las cuotas partes a cargo de Cajanal, una vez se cumpla la condición que ahora se analiza. Buena parte de las preguntas que plantea el Ministerio de Salud y Protección Social en la presente consulta tienen origen en esta circunstancia.

Lo anterior se enmarca en una omisión más general en la que incurre el Decreto 2196 de 2009, que ordenó la disolución y liquidación de Cajanal. La explicación de dicha omisión tendrá lugar más adelante. Por lo pronto, interesa señalar que, de acuerdo con lo previsto en el parágrafo del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, al ordenar la disolución de entes del orden nacional, el Gobierno nacional debe disponer «sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas». El hecho de no haber aclarado este asunto en el Decreto 2196 obliga a consultar las normas de carácter general que rigen el procedimiento liquidatorio que aquí se analiza, pues el Decreto 1222 de 2013, al ocuparse específicamente de las obligaciones relacionadas con las cuotas partes, constituye una norma de naturaleza especial.

Según lo dispuesto en el Decreto 2196 de 2009, texto normativo que establece los criterios generales que presiden este proceso liquidatorio en particular, la UGPP es la entidad responsable de asumir las obligaciones de carácter misional que se encontraran en trámite al momento del cierre de la liquidación de Cajanal. Con base en lo anterior, se infiere que tal entidad se encuentra llamada a asumir lo relacionado con las cuotas partes de la entidad liquidada, pues, según acaba de

indicarse en este concepto, dichas cuotas partes constituyen una obligación de naturaleza misional.

Esta conclusión no solo encuentra fundamento en lo previsto en el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009; también se funda en el propio objeto institucional que el Legislador, al aprobar la Ley 1151 de 2007, le asignó a la UGPP al disponer su creación. Las cuotas partes, en la medida en que tienen una incidencia incontrovertible en el reconocimiento de los derechos pensionales, constituyen una obligación típicamente misional, y tales deberes son, precisamente, los que la ley quiso encomendar a la UGPP. En cualquier caso, es preciso indicar que, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Decreto 1222 de 2013, el pago de estas obligaciones debe hacerse con cargo a los recursos del FOPEP.

Concluida esta observación, la Sala estima necesario pronunciarse sobre los patrimonios autónomos que fueron constituidos para dar cumplimiento a las obligaciones en cabeza de la entidad liquidada.

5. Los patrimonios autónomos constituidos en el curso del proceso liquidatorio

Según se señaló antes, la constitución de los patrimonios autónomos fue adoptada con fundamento en lo dispuesto en los artículos primero del Decreto 1222 de 2013 y 35 del Decreto Ley 254 de 2000, norma que fue modificada por el artículo 19 de la Ley 1105 de 2006.

La Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación destacó, en Sentencia del 5 de marzo de 2019 (radicación n.º 63376), que la Ley 1105 de 2006 introdujo una importante variación que permite anticipar la culminación del proceso de liquidación de las entidades públicas. En la medida en que los patrimonios autónomos creados en este campo tienen por objeto encargarse del cumplimiento de las obligaciones de las entidades en liquidación, su constitución, mediante el contrato de fiducia mercantil, hace innecesaria la postergación de la liquidación hasta tanto se realice la venta del último bien de su patrimonio o hasta que finalicen todos los procesos judiciales en que las entidades hayan tomado parte. Tales actuaciones pueden proseguir bajo la dirección del fiduciario, quien ofrece como garantía de estas obligaciones los bienes y demás activos que se incorporen en el patrimonio autónomo.

En estos términos, la suscripción de los contratos de fiducia mercantil, por los cuales la sociedad Fiduagraria S.A. empezó a fungir como fiduciaria, posibilitó la culminación del proceso de liquidación de Cajanal. Según consta en tales contratos, la sociedad se hizo responsable, entre otras funciones, de la representación judicial de Cajanal; del pago de los créditos contingentes; de la

cancelación de los honorarios profesionales que debieran ser pagados a los abogados externos; de la cancelación de las costas judiciales, y de la entrega de los remanentes.

Con fundamento en lo anterior, en la decisión del 26 de octubre de 2016 anteriormente referida, la Sala de Consulta concluyó que, por regla general, los patrimonios autónomos de Cajanal asumieron el cumplimiento de las obligaciones de carácter misional que estuvieren en trámite al momento de la liquidación de la entidad. La fiduciaria, según este planteamiento, debió encargarse de todas las obligaciones, a condición de que estas hubieren sido especificadas por las partes en el contrato de fiducia:

En conclusión, a partir del 11 de junio de 2013, la competencia de CAJANAL E.I.C. en Liquidación, para dar cumplimiento a las sentencias judiciales de naturaleza pensional ejecutoriadas antes de la liquidación definitiva de CAJANAL E.I.C.E., debió ser radicada, por regla general, en los Patrimonios Autónomos previstos para estos efectos o los que a su vez lo sustituyeran, siempre y cuando estas obligaciones hubiesen sido expresamente entregados en los respectivos contratos de fiducia⁷.

Antes de examinar la situación de las obligaciones de carácter misional que no cumplen la referida condición, es preciso anotar que, en lo que concierne a la posición que tenía Cajanal como fideicomitente, el contrato de fiducia mercantil relacionado con las obligaciones misionales fue cedido al Ministerio de Salud y Protección Social el día 11 de junio de 2013. Igualmente, es necesario anotar que

⁷ Esta conclusión es congruente con lo pactado en el contrato de fiducia n.º 14 a propósito de las obligaciones asumidas por Fiduagraria S.A. Al respecto, en el numeral tercero de la cláusula decimotercera, se lee lo siguiente: «3. LABORES DE PAGO DE LOS PROCESOS JUDICIALES. La FIDUCIARIA, en su calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo, procederá al pago única y exclusivamente de las sentencias ejecutoriadas que se profieran dentro de los procesos relacionados en el Anexo Tres (3), de acuerdo con las reglas que se establecen a continuación: 3.1. El pago de las sentencias ejecutoriadas se realizará atendiendo la reserva constituida por [sic] el correspondiente proceso teniendo en cuenta la prelación que le corresponde a la respectiva acreencia [...] En caso que los recursos apropiados sean inferiores al valor de la sentencia ejecutoriada, se realizará un recálculo del prorrateo sobre el disponible para atender contingencias judiciales [...] de conformidad con lo que establece el Código Civil. Las prelacións legales que se deberán observar por parte de la FIDUCIARIA se determinan en el Anexo Tres (3), las cuales corresponden en su orden a: (i) Procesos relacionados con gastos administrativos de la liquidación; (ii) Procesos reclamados oportunamente al proceso de liquidación de naturaleza laboral, (iii) Procesos reclamados oportunamente al proceso de liquidación de Naturaleza Fiscal (sic) y (iv) Procesos reclamados oportunamente al proceso de liquidación de naturaleza quirografaria. Frente a los procesos judiciales que no fueron reclamados oportunamente al proceso de liquidación que se relacionan en el Anexo Tres (3) del presente contrato, sólo serán pagados si subsisten remanentes, después de atendidas las anteriores preferencias y prelacións, y a prorrata del activo remanente».

el contrato en cuestión fue modificado por el otrosí n.º 1, suscrito el 5 de septiembre de 2014. En la modificación, según la síntesis que sobre este punto realizó la Sala en la decisión del 8 de junio de 2016, se acordó que la fiduciaria asumiría las siguientes obligaciones: «(i) [A]tención de ocho (8) procesos judiciales; (ii) pago de algunas acreencias reconocidas en la liquidación de Cajanal, incluyendo la liquidación y pago de sentencias correspondientes a créditos litigiosos presentados oportunamente pero que fueron rechazados por el Liquidador con fundamento en ciertas causales, y (iii) continuación de algunas actividades necesarias para terminar de cumplir obligaciones asumidas por la fiduciaria en virtud de los contratos de fiducia números 013 y 023 de 2013».

Finiquitada esta observación, se requiere proseguir ahora con el estudio de las obligaciones pensionales que no fueron objeto de acuerdo en el contrato de fiducia mercantil. Al respecto, en la decisión del 26 de octubre de 2016, la Sala manifestó que, teniendo en cuenta el objeto misional que inspiró la creación de la UGPP, dicha entidad se encuentra llamada a asumir el cumplimiento de tales obligaciones. La justificación de esta conclusión fue expuesta en los siguientes términos:

[S]iempre que no opere una competencia específica de la UGPP o de los P.A.R., o de CAJANAL E.I.C.E., para asumir el cumplimiento de una determinada obligación misional o procesal de origen pensional de la extinta CAJANAL E.I.C.E., **la competencia estará radicada en la UGPP, ya que a esta Entidad le fue asignada la competencia general para asumir todo el tema pensional respecto de las entidades sobre las cuales se ordenó su liquidación.**

En consecuencia, se puede afirmar que la competencia para dar cumplimiento de las sentencias judiciales proferidas y ejecutoriadas antes de la liquidación de CAJANAL E.I.C.E., y que no fueron expresamente entregados a un Patrimonio Autónomo de Remanentes (P.A.R.), o sustituidas específicamente a otra entidad, corresponde a la UGPP [énfasis fuera de texto].

En suma, de acuerdo con las razones expuestas en este apartado, la Sala concluye que las obligaciones de carácter misional de Cajanal han debido ser satisfechas por los patrimonios autónomos que fueron constituidos para tal efecto, con base en lo dispuesto en los artículos primero del Decreto 1222 de 2013 y 35 del Decreto Ley 254 de 2000, norma que fue modificada por el artículo 19 de la Ley 1105 de 2006. Esto es cierto tanto en el caso de las obligaciones misionales ordinarias como en el de las cuotas partes pensionales, que, valga la reiteración, también ostentan el aludido carácter misional. Estas últimas obtuvieron un desarrollo normativo especial, en el Decreto 1222 de 2013. En todo caso, vencidos y liquidados los patrimonios autónomos correspondientes, las obligaciones y reclamaciones que no hubieren sido debidamente satisfechas con cargo a tales

patrimonios, debido a la naturaleza misional que tienen, deben ser asumidos por la UGPP. En cualquier caso, los fondos requeridos para hacer frente a esta responsabilidad deben provenir del FOPEP.

Una vez expuesta la conclusión general de este apartado, la Sala encuentra necesario examinar la situación particular de las obligaciones que, por no formar parte del giro ordinario de las actividades que correspondían a Cajanal, no deben ser asumidas hoy en día por la UGPP.

6. Postura de la Sala de Consulta sobre la autoridad competente para dar solución a las reclamaciones y procesos judiciales que carezcan de carácter misional

La conclusión que acaba de ser expuesta, con la que se clausuró el análisis de las obligaciones de carácter pensional, es, al mismo tiempo, la consideración con la que inicia el estudio de las obligaciones de índole no misional. Según acaba de señalarse, las normas creadas en este campo han obedecido un claro designio: encomendar a la UGPP la realización de las actividades de carácter pensional que se encontraban en cabeza de Cajanal. Esta clara delimitación funcional es, entonces, el punto de partida del examen que conduce a la determinación de la autoridad responsable de asumir los procesos y reclamaciones ajenos al giro ordinario de la extinta entidad.

En la decisión del 8 de junio de 2016, a la que se ha hecho alusión antes, la Sala de Consulta manifestó que el indicado objeto misional apareja una restricción de las competencias que ejerce la UGPP. La entidad tiene vedado, según este planteamiento, hacerse cargo de trámites y causas judiciales que no se enmarquen dentro del objeto misional asignado a la entidad:

En relación con la UGPP, vale la pena recordar, como la ha dicho la Sala en múltiples ocasiones, que **las normas que crearon dicha entidad y le fijaron su objeto y funciones**, principalmente el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y los Decretos 169 de 2008, 2196 de 2009, 4269 de 2011 y 575 de 2013, **establecieron que tal unidad debía asumir las funciones y obligaciones que tenía a su cargo Cajanal en materia pensional y en otros asuntos prestacionales, pero no en otra clase de ámbitos, para los cuales las normas citadas no erigieron a la UGPP como sucesora de Cajanal**. Por tal razón, no le corresponde a la UGPP asumir el pago de las obligaciones dinerarias que Cajanal hubiese dejado de cumplir, antes o después de que el Gobierno Nacional decretó su disolución y liquidación, correspondientes a funciones o asuntos distintos de los referentes a la administración de las pensiones y otras prestaciones económicas en el sistema general de seguridad social.

Con base en este razonamiento, en dicha oportunidad, la Sala se abstuvo de declarar a la UGPP competente para encargarse del cumplimiento de una condena judicial que tuvo origen en hechos que no se enmarcaban dentro del objeto misional de Cajanal. Se trataba de un proceso de reparación directa en el que la entidad fue vencida por haber difundido información falsa sobre un abogado, lo que le causó un conjunto de perjuicios cuyo resarcimiento fue ordenado mediante la aludida sentencia.

En síntesis, la UGPP no puede encargarse del cumplimiento de obligaciones distintas de aquellas que tengan carácter misional debido a las dos siguientes razones: primero, la realización de estas actividades resulta por completo extraña a la función que tuvo en mente el Legislador al disponer su creación y, en segundo término, no existen normas jurídicas que faculden a la entidad para encargarse de labores de esta naturaleza.

Descartada, entonces, la competencia de la UGPP en este ámbito, es del caso volver sobre el artículo segundo del Decreto 2040 de 2011, disposición que modificó el artículo veintidós del Decreto 2196 de 2009. Según se indicó antes, la norma en cuestión eliminó la alusión que se hacía al Ministerio de Hacienda y Crédito Público del apartado en que se establece el órgano responsable de «[l]os procesos judiciales y demás reclamaciones [distintas de aquellas que correspondan a la UGPP] que estén en trámite al cierre de la liquidación que se ordena en el presente decreto». En lugar de la cartera de Hacienda, en la versión actual del decreto se hace referencia al Ministerio de la Protección Social, entidad actualmente inexistente debido a la escisión que dio lugar a la reaparición de los Ministerios del Trabajo y de Salud y Protección Social.

En los pronunciamientos que ha emitido sobre el particular, para la Sala de Consulta ha sido claro que el Ministerio de Salud y Protección Social es la entidad llamada a realizar la representación judicial de los intereses del Estado en los procesos judiciales de índole no misional, actividad que, según consta en el escrito de consulta, viene siendo realizada sin reparos por el Ministerio. Del mismo modo, para esta Sala ha sido igualmente evidente que dicha labor de apoderamiento judicial implica, también, la asunción de las consecuencias que puedan seguirse de la aprobación de fallos judiciales condenatorios. Al respecto, en la decisión del 8 de junio de 2016, la Sala manifestó lo siguiente:

Dicha norma [el artículo 22 del Decreto 2040 de 2011], como se aprecia, estableció que los procesos judiciales que estuvieran en curso al momento de terminarse la liquidación de Cajanal y que no tuvieran relación con las funciones que la ley reasignó a la UGPP, debían seguir siendo manejados por **el Ministerio de Salud y Protección Social, lo cual incluye, a juicio de la Sala, la**

constitución y administración de las provisiones y el pago de las respectivas condenas que se llegaren a producir contra la entidad pública demandada [énfasis fuera de texto].

A la luz de la anterior consideración, es necesario hacer énfasis en los siguientes elementos: en primer lugar, es preciso destacar que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las obligaciones misionales, el encargo que contiene el artículo segundo del Decreto 2040 de 2011 no se extiende a la totalidad de los procesos que hubieren sido promovidos contra Cajanal: se restringe a las causas judiciales que estuvieran en trámite el 11 de junio de 2013, día en el que concluyó la liquidación de la entidad. Esta precisión es relevante en la medida en que, según se explicará luego, permite concluir que el Ministerio de Salud y Protección Social no está llamado a cumplir la labor en cuestión dentro de los procesos que hubieren iniciado con posterioridad a la fecha señalada.

En segundo término, esta consideración recuerda que el Ministerio de Salud y Protección Social no es el primer llamado a asumir el cumplimiento de las obligaciones no misionales. Habida cuenta de lo dispuesto en los decretos 1222 de 2013 y 254 de 2000, y en la Ley 1105 de 2006, la satisfacción de los derechos de estos acreedores ha debido ser encauzada, en primer lugar, al patrimonio autónomo correspondiente. Al respecto, es preciso señalar que el contrato número catorce, suscrito el 16 de mayo de 2013 entre Cajanal EICE en liquidación y Fiduagraria S.A., se denominaba «Patrimonio Autónomo Cajanal EICE en liquidación procesos y contingencias no misionales». La cláusula segunda de este contrato determina que la constitución de dicho patrimonio autónomo tiene por objeto, entre otras tareas, servir «de fuente de pago de los créditos contingentes correspondientes a procesos judiciales». En este orden de ideas, el patrimonio en cuestión ha debido encargarse del cumplimiento de las obligaciones no misionales, a condición de que estas hubieren sido asumidas por la fiduciaria. Sobre esta última exigencia, vale la pena recordar que en el documento que anexaron las partes al contrato de fiducia mercantil se encuentran los procesos judiciales de los que se hizo responsable la fiduciaria.

En tercer lugar, en lo que se refiere a la obligación de asumir el cumplimiento de los fallos adversos, la Sala estima que dicha conclusión encuentra pleno asidero en la figura de la sucesión procesal. El Código General del Proceso fija, en su artículo 68, las principales reglas de esta institución:

ARTÍCULO 68. SUCESIÓN PROCESAL. Fallecido un litigante o declarado ausente o en interdicción, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador.

Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurren.

El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente.

Las controversias que se susciten con ocasión del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 1971 del Código Civil se decidirán como incidente [énfasis fuera de texto].

La norma en cuestión establece un vínculo inescindible entre la representación judicial que se realiza en virtud de la sucesión procesal y la asunción de las consecuencias, bien sean estas provechosas o adversas, que surgen de la aprobación de las sentencias. En estos términos, cualquier argumento que pretenda disolver la unidad que existe entre estos dos elementos carece de fundamento jurídico. De ahí que el Ministerio de Salud y Protección Social, al fungir como sucesor procesal de Cajanal en los procesos judiciales de carácter no misional, deba, también, asumir el cumplimiento de los fallos judiciales condenatorios.

En cualquier caso, la Sala de Consulta advierte que el artículo segundo del Decreto 2040 de 2011 no únicamente grava al Ministerio de Salud con las responsabilidades que acaban de ser señaladas. El parágrafo cuarto aclara que el cumplimiento de este encargo no debe comprometer el equilibrio de las finanzas de la entidad. En tal sentido, dispone que es obligación de la Nación y del Ministerio de Hacienda y Crédito público transferir «los recursos necesarios para cumplir a cabalidad la función prevista en el inciso segundo del presente artículo». En consecuencia, las entidades recién mencionadas deben obrar con diligencia y prontitud para garantizar la provisión de fondos, de modo que el cumplimiento de la labor confiada al Ministerio no implique un deterioro presupuestal que pueda lastrar el desempeño de la entidad en sus competencias ordinarias.

Antes de pasar a otro asunto, es preciso aludir a una última razón que refuerza el argumento que acaba de ser expuesto, a propósito de la responsabilidad que le cabe al Ministerio de Salud y Protección Social en este campo. Se trata de lo dispuesto en el Decreto Ley 4107 de 2011. Dicho decreto, que fue expedido por el Presidente de la República con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 1444 de 2007, tiene por objeto determinar la estructura del Ministerio en cuestión y fijar la integración del sector administrativo de la salud y la protección social. La promulgación de este decreto fue consecuencia de la

escisión del Ministerio de la Protección Social, por lo que su expedición tuvo como causa el propósito de permitir la puesta en marcha de la cartera en cuestión.

En cumplimiento de estos objetivos, el artículo cuarto enlistó las entidades que, bajo el liderazgo institucional del Ministerio, conforman el sector administrativo de la salud y la protección social. Entre ellas, en calidad de entidad vinculada, fue incluida en el numeral 2.1.2. la «Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE —en Liquidación—». Esta definición de carácter legal corrobora que la entidad liquidada formaba parte de la estructura administrativa del sector administrativo de la salud y la protección Social, circunstancia que ayuda a comprender los motivos por los cuales el Ministerio correspondiente recibió el encargo de asumir la representación judicial del Estado en estos procesos. Así pues, el tipo de vinculación que tenía Cajanal con el sector administrativo de la salud y la protección social explica la razón por la cual el Ministerio del Trabajo no fue convocado a ocuparse de las responsabilidades que se analizan en esta ocasión.

Una vez expuesto este argumento, la Sala estima necesario hacer alusión a un conjunto de obligaciones no misionales que requieren un comentario particular: las obligaciones de naturaleza laboral. El pago de estos pasivos, según se sigue de lo dispuesto en los artículos 25 y 53 de la Constitución, normas que reconocen al trabajo como derecho fundamental y que le aseguran, en su condición de tal, una protección reforzada, cuenta con una regulación especial. En desarrollo de estos preceptos constitucionales, el parágrafo del artículo 32 del Decreto 254 de 2000 estableció las siguientes reglas en la materia:

PARAGRAFO. Las obligaciones de la Entidad en liquidación, incluyendo los pasivos laborales, se cancelarán con el producto de las enajenaciones, con observancia de las normas legales y presupuestales del caso, teniendo en cuenta la prelación de créditos. Los pasivos laborales incluirán el valor correspondiente al cálculo actuarial del pasivo pensional, el cual se entregará a la entidad que deba asumir el pago de las pensiones y de Bonos Pensionales, si hubiere lugar a ello, con la preferencia reconocida por las normas vigentes sobre obligaciones laborales.

En caso de que los recursos de la liquidación de un establecimiento público o de una **empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional no societaria sean insuficientes, las obligaciones laborales estarán a cargo de la Nación o de la entidad pública del orden nacional que se designe en el decreto que ordene la supresión y liquidación de la entidad.** Para tal efecto se deberá tomar en cuenta la entidad que debía financiar la constitución de las reservas pensionales [énfasis fuera de texto].

La disposición reitera la regla general aplicable en la materia, según la cual estos pasivos deben pagarse con el producto de las enajenaciones que se hagan de los

activos de la entidad y atendiendo la prelación de créditos. Añade, igualmente, que este rubro, el relacionado con las obligaciones laborales, comprende también los pasivos pensionales, precisión en virtud de la cual se exige la inclusión de los cálculos actuariales correspondientes y su entrega a la entidad que deba asumir el pago. El siguiente párrafo establece una importante regla, que debe ser destacada a fin de dar solución a la presente consulta: en el caso particular de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, cuya conformación no sea societaria y carezcan de los fondos necesarios para atender las obligaciones laborales, la Nación se encuentra llamada a asumir dicho pago. Esta regla se exceptúa cuando, en el decreto que ordene la liquidación de la entidad, se haya encomendado esta labor a una entidad diferente.

Este último arreglo normativo pretende asegurar el cabal cumplimiento de la totalidad de las obligaciones laborales que subsistan después de la finalización de los recursos dispuestos para el pago de los pasivos de las entidades liquidadas. Tal solución encuentra pleno asidero en el texto constitucional, pues es una medida que pretende garantizar la satisfacción de los derechos a la seguridad social y al trabajo, derechos que han sido definidos por la carta como *derechos irrenunciables*.

Así pues, de vuelta al caso concreto, el párrafo del artículo 32 del Decreto 254 de 2000 establece una regla especial que debe ser tenida en cuenta para el caso de las obligaciones no misionales: los pasivos laborales, cuando quiera que los recursos procedentes de la enajenación de activos de la entidad liquidada sean insuficientes para darles cumplimiento, deben ser asumidos por la Nación o por la entidad a la que se haya confiado esta obligación en el decreto que ordenó la disolución y liquidación de la entidad. En el caso particular que ahora se analiza, de producirse la aludida insuficiencia de recursos, la Nación sería la responsable del pago del pasivo laboral y pensional de Cajanal. Esto es así dado que en el decreto que ordenó la actuación administrativa que se analiza ahora no se dispuso ninguna regla especial sobre el particular.

Por último, la Sala considera necesario hacer referencia a una decisión dictada por la Sección Quinta de esta Corporación el 15 de diciembre de 2015. En dicha oportunidad, la Sección conoció una acción de cumplimiento en la que se demandó la ejecución de la obligación prevista en el párrafo primero del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, dentro del proceso de disolución y liquidación del Instituto de Seguros Sociales. La acción de cumplimiento fue interpuesta debido a que el decreto que ordenó el inicio del procedimiento liquidatorio no identificó cuál era la entidad llamada a encargarse del pago de las obligaciones insolutas. Después de examinar el contenido del precepto legal que dio origen a la demanda,

la Sección Quinta declaró que, en efecto, «en el acto administrativo que [...] ordenó la supresión, disolución y liquidación del Instituto de Seguros Sociales, esto es el Decreto 2013 de 2012, no se dispuso sobre la subrogación de obligaciones del ISS liquidado, en materia de condena de sentencias contractuales y extracontractuales». Este vacío, advirtió la sentencia, acarrea el desconocimiento del deber establecido por el Legislador, en virtud del cual el acto que dispone el inicio del proceso de liquidación debe determinar con exactitud un conjunto de asuntos, entre los que se encuentra la identificación de la entidad que habrá de subrogar al ente liquidado:

PARAGRAFO 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.

Al examinar las repercusiones de esta sentencia, según el cual el Gobierno nacional se encuentra llamado a determinar la autoridad que habrá de subrogar a las entidades del orden nacional que sean sometidas al trámite de liquidación, se observa que el Decreto 2196 de 2009, «por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones», no contiene previsión alguna en la materia. Dicha omisión reglamentaria entraña una violación de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

Habida cuenta de lo anterior, y en consonancia con el principio de colaboración armónica entre los poderes públicos, postulado reconocido en el artículo 113 del texto superior, la Sala estima oportuno exhortar al Gobierno nacional para que determine la autoridad encargada de la «subrogación de obligaciones y derechos» de Cajanal EICE. El parágrafo primero del artículo 52, según acaba de señalarse, atribuye al Ejecutivo el deber de llevar a cabo dicha determinación, lo cual permitirá establecer cuál es la entidad que habrá de asumir cargo de las obligaciones no misionales que no se encontraban en trámite al momento de la liquidación⁸.

Con base en las consideraciones desarrolladas en el presente concepto

⁸ En asuntos similares, la Sala de Consulta ha emitido exhortos dirigidos a las autoridades para que, dentro de sus competencias, adopten las actuaciones que exigen la Constitución y la ley. Al respecto, ver Concepto 2378, del 18 de junio de 2018, y la decisión identificada con la referencia 201700127, aprobada el 20 de marzo de 2018.

III. LA SALA RESPONDE:

1. ¿En los procesos judiciales de carácter NO MISIONAL derivados de actuaciones u omisiones de CAJANAL EICE o de su LIQUIDADOR, el Ministerio de Salud y Protección Social, por la representación judicial, debe ser considerado sustituto o subrogado en todas las obligaciones de la persona jurídica que ya se extinguió, aun cuando no existe norma expresa que lo hubiere señalado? [mayúsculas en el original]

Con fundamento en las razones expuestas en el presente concepto, el Ministerio de Salud y Protección Social se encuentra llamado a asumir la representación judicial y el pago de las eventuales condenas que se dicten en los procesos no misionales que estuvieren en trámite al cierre de la liquidación de Cajanal EICE. Se exceptúan, en cualquier caso, los procesos que hayan sido objeto de acuerdo en el contrato de fiducia mercantil, en cuyo caso la defensa judicial y el pago de las condenas deben ser realizadas con cargo al patrimonio autónomo. También se excluyen de esta regla las obligaciones laborales y pensionales de la entidad liquidada, siempre que se presente el supuesto de hecho previsto en el parágrafo del artículo 32 del Decreto 254 de 2000. Así, de agotarse los recursos de la liquidación de Cajanal EICE, la Nación deberá hacerse cargo de dichas obligaciones.

En cuanto al origen de los recursos necesarios para cumplir esta tarea, conviene reiterar lo dispuesto en el parágrafo cuarto del artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, norma que fue modificada por el artículo segundo del Decreto 2040 de 2011. Dicha disposición estableció que «[l]a Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá [...] los recursos necesarios para cumplir a cabalidad la función prevista en el Inciso Segundo del presente artículo».

2. ¿Las condenas en procesos judiciales derivados de asuntos NO MISIONALES, ordenadas en contra de CAJANAL EICE o de SU LIQUIDADOR, ante la inexistencia de recursos del que fuera Patrimonio Autónomo de Procesos y Contingencias No Misionales, deben ser asumidas con cargo al presupuesto del Ministerio de Salud y Protección Social, aun cuando no existe norma expresa que lo defina como subrogatario de las obligaciones y condenas de la misma? [énfasis en el original].

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 68 del Código General del Proceso, y teniendo en cuenta que el Ministerio de Salud y Protección Social funge

como sucesor procesal de Cajanal EICE en los procesos judiciales de carácter no misional, el Ministerio debe asumir el pago de las condenas que sean impuestas en estas causas, siempre que estas últimas hubieren estado en trámite en el momento de la liquidación de la entidad.

En lo que se refiere al origen de los recursos destinados al cumplimiento de tales condenas judiciales, se reitera lo dicho en el párrafo segundo de la anterior respuesta, a propósito de la regla fijada en el párrafo cuarto del artículo 22 del Decreto 2196 de 2009.

3. En caso afirmativo del anterior interrogante, ¿el Ministerio de Salud y Protección Social podría afectar su presupuesto, con base a títulos judiciales en los que se determina una obligación clara, expresa y exigible en contra de Cajanal EICE o de su LIQUIDADOR, o de Fiduciaria S.A. como vocera del Patrimonio Autónomo de Procesos y Contingencias No Misionales, aun cuando no existe norma expresa que lo defina como subrogatario de las obligaciones y condenas de la misma? [énfasis en el original].

Si bien el Decreto 2196 de 2009 no determinó el organismo que, en los términos del párrafo primero del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, habrá de encargarse de la «subrogación de obligaciones y derechos» de Cajanal EICE, este vacío únicamente afecta a los procesos no misionales que hubieren iniciado con posterioridad a la fecha del cierre de la liquidación de la entidad. En las condenas impuestas en los demás procesos deberá aplicarse lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo veintidós del Decreto 2196 de 2009, en los términos que ha fijado la jurisprudencia de esta Corporación, lo que implica que el Ministerio no solo debe llevar a cabo la representación judicial, sino también ocuparse del cumplimiento de las eventuales condenas que se impongan en estos procesos.

4. ¿En los asuntos de carácter MISIONAL relacionados con el pago de cuotas partes pensionales a cargo de la hoy extinta Cajanal EICE o de su LIQUIDADOR, derivadas de solicitudes radicadas al 8 de noviembre de 2011, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, sin constituir su objeto misional, asumir la representación judicial de los procesos que se tramiten en contra de la persona jurídica que, en su calidad de entidad administradora de pensiones, ya se extinguió y cuyas eventuales condenas

se encuentran a cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP? [énfasis en el original].

De conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo primero del Decreto 1222 de 2013, al cierre del proceso liquidatorio de Cajanal, le corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social «continuar con los procesos de jurisdicción coactiva por conceptos de cuotas partes pensionales por cobrar que venían siendo adelantados por dicha entidad [Cajanal]». Respecto de los demás procesos misionales relacionados con las cuotas partes pensionales a cargo de Cajanal, que tuvieran origen en solicitudes radicadas antes del 8 de noviembre de 2011, la Sala observa que el citado artículo no le asignó dicha responsabilidad al Ministerio de Salud y Protección Social. En consecuencia, se debe tener en cuenta el criterio general de distribución de funciones previsto para este proceso liquidatorio, contenido en el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, que asigna a la UGPP la labor de encargarse de las obligaciones de carácter misional. En razón de lo anterior, corresponde a dicha entidad asumir la representación judicial en estos procesos.

Al dar cumplimiento a esta obligación, se deberá tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 1753 de 2015, que ordenó la supresión de las cuotas partes pensionales de Colpensiones y de las entidades del orden nacional que forman parte del presupuesto general de la Nación. Por lo tanto, según fue señalado en este concepto, solo continúan vigentes tales obligaciones cuando se presenten «entre entidades territoriales, y entre estas entidades y las entidades del orden nacional, [caso en el cual] continuarán reconociéndose y pagándose en la forma prevista en las disposiciones vigentes».

5. ¿En los asuntos de carácter MISIONAL relacionados con el pago de cuotas partes pensionales a través de procesos judiciales en los que se condena la hoy extinta Cajanal EICE o a su LIQUIDADOR o a FIDUAGRARIA S.A. como vocera o administradora del patrimonio autónomo por solicitudes radicadas al 8 de noviembre de 2011, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, sin constituir su objeto misional, entenderse subrogado en la obligación y ordenar el pago con cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP? [énfasis en el original].

La Sala advierte que el Decreto 1222 de 2013 no encomendó al Ministerio de Salud y Protección Social la responsabilidad de asumir la ordenación del pago de las obligaciones misionales relacionadas con el pago de cuotas partes pensionales, luego de la liquidación del patrimonio autónomo dispuesto para el efecto. En consecuencia, se debe tener en cuenta el criterio general de distribución de funciones, contenido en el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009,

que asigna a la UGPP la labor de encargarse de las obligaciones de carácter misional. Por consiguiente, corresponde a dicha entidad asumir la obligación en cuestión y ordenar los pagos con cargo al FOPEP.

Al dar cumplimiento a esta obligación, se deberá tener en cuenta la precisión hecha en el segundo párrafo de la cuarta respuesta de este concepto, a propósito de la supresión de las cuotas partes pensionales dispuesta en la Ley 1753 de 2015.

6. De ser negativa la respuesta a los dos interrogantes precedentes, ¿en los asuntos de carácter MISIONAL relacionados con el pago de cuotas partes pensionales a cargo de la hoy extinta Cajanal EICE, derivadas de solicitudes radicadas al 8 de noviembre de 2011, corresponde a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales- UGPP, por constituir su objeto misional y sustituirla en el reconocimiento y reliquidación de pensiones, asumir los procesos de cobro y la representación judicial de los procesos que se tramiten en contra de la entidad liquidada como administradora de pensiones? [énfasis en el original].

Con arreglo a las razones expuestas en este concepto, las obligaciones de carácter misional derivadas de solicitudes radicadas antes del 8 de noviembre de 2011 deben ser asumidas por la UGPP. Por consiguiente, la entidad tiene el deber de asumir los procesos de cobro y la representación judicial de los procesos que se tramiten en contra de Cajanal en su calidad de administradora de pensiones. Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de la excepción establecida en el artículo primero del Decreto 1222 de 2013. De conformidad con esta norma, el Ministerio de Salud y Protección Social continuará a cargo de los procesos de jurisdicción coactiva que Cajanal EICE hubiere iniciado, antes del 8 de noviembre de 2011, para obtener el cobro de cuotas partes pensionales. En cualquier caso, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Decreto 1222 de 2013, el pago de estas obligaciones debe hacerse con cargo a los recursos del FOPEP.

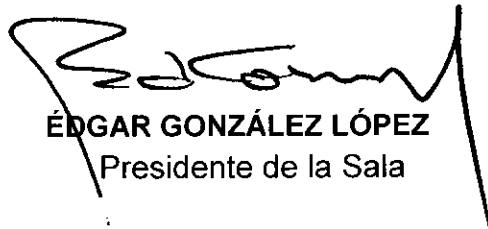
Al dar cumplimiento a esta obligación, se deberá tener en cuenta la precisión hecha en el segundo párrafo de la cuarta respuesta de este concepto, a propósito de la supresión de las cuotas partes pensionales dispuesta en la Ley 1753 de 2015.

7. ¿En los asuntos de carácter MISIONAL relacionados con el cobro de cuotas partes pensionales derivadas de los actos de reconocimiento o de reliquidación de pensiones expedidos por la hoy extinta Cajanal EICE o de su LIQUIDADOR, derivadas de solicitudes radicadas al 8 de noviembre de 2011, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social sin constituir su objeto misional, adelantar los procesos de cobro, incluida la

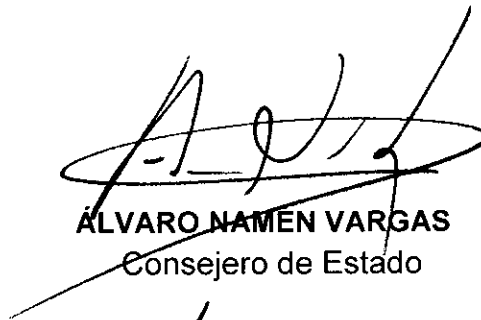
representación judicial de la persona jurídica que, en su calidad de entidad administradora de pensiones, ya se extinguió y que tiene como único beneficiario el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP? [énfasis en el original].

De conformidad con lo previsto en el artículo primero del Decreto 1222 de 2013, el Ministerio de Salud y Protección Social continuará a cargo de los procesos de jurisdicción coactiva que Cajanal EICE hubiere iniciado, antes del 8 de noviembre de 2011, para obtener el cobro de cuotas partes pensionales. Al dar cumplimiento a esta obligación, se deberá tener en cuenta la precisión hecha en el segundo párrafo de la cuarta respuesta de este concepto, a propósito de la supresión de las cuotas partes pensionales dispuesta en la Ley 1753 de 2015.

Remítase copia al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



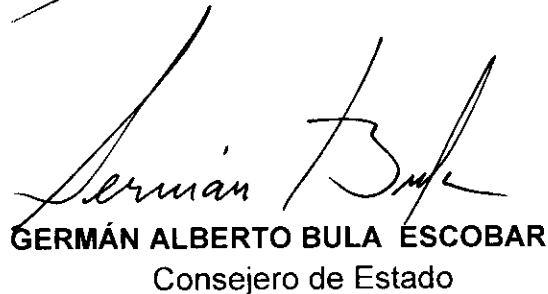
ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala



ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado



ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado



GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado



LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala

26 MAY. 2020

LEVANTADA LA RESRVA LEGAL MEDIANTE AUTO DE FECHA 26 DE MAYO DE 2020



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintidós (2022).

Radicación: 68001-23-31-000-2011-00657-01 (55928)
Actor: CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE EN LIQUIDACIÓN
Demandado: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA – SOLICITUD DE ADICIÓN DE SENTENCIA

Resuelve la Sala la solicitud de adición formulada por el Ministerio de Salud frente a la sentencia del 22 de octubre de 2021, proferida por esta Corporación.

ANTECEDENTES

Mediante sentencia del 22 de octubre de 2021, esta Subsección decidió el recurso de apelación interpuesto por CAJANAL contra el fallo de primera instancia que negó las pretensiones, dictado por el Tribunal Administrativo de Santander en el proceso de reparación directa que la extinta entidad promovió contra el municipio de Bucaramanga, por el supuesto cobro irregular de cuotas partes pensionales efectuado en un procedimiento de cobro coactivo que no cesó luego de que la accionante entrara en estado de liquidación.

En la sentencia objeto de la solicitud de adición se reconoció como sucesor procesal de CAJANAL al Ministerio de Salud, se confirmó la decisión de la primera instancia y no se condenó en costas.

La anterior providencia se notificó mediante edicto fijado los días 12 a 17 de noviembre de 2021¹. Luego, el 18 de noviembre siguiente, es decir, dentro del

¹ SAMAI, índice 31.



término de ejecutoria de la sentencia², el Ministerio de Salud solicitó su adición, por considerar que la Sala debió tener como sucesor procesal de CAJANAL a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP y no a esa cartera ministerial.

CONSIDERACIONES

La Sala negará la solicitud de adición de la providencia proferida el 22 de octubre de 2021, por cuanto resulta improcedente, pero corregirá el yerro anunciado por el Ministerio de Salud, por las razones que pasan a exponerse.

1. La sentencia complementaria.

Dado que el Código Contencioso Administrativo³ no contempla la figura de la adición de la sentencia en los procesos de esta jurisdicción, al presente asunto resultan aplicables los artículos 309 y 311 del Código de Procedimiento Civil⁴, cuyo tenor:

Artículo 309. Aclaración. La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Con todo, dentro del término de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte, podrán aclararse en auto complementario los conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o que influyan en ella.

La aclaración de auto procederá de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a petición de parte presentada dentro del mismo término.

El auto que resuelva sobre la aclaración no tiene recursos.

Artículo 311. Adición. Cuando la sentencia omita la resolución de cualquiera de los extremos de la litis, o de cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro del término de ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada dentro del mismo término.

El superior deberá complementar la sentencia del a quo cuando pronuncie la de segunda instancia, siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado o adherido a la apelación; pero si dejó de resolver la demanda de reconvención o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.

Los autos sólo podrán adicionarse de oficio dentro del término de ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.

De acuerdo con esta disposición, la adición o complementación de la sentencia es procedente cuando se profiere un fallo *citra petita*, es decir, cuando en la sentencia objeto de la solicitud se dejó de resolver o se omitió la decisión sobre alguno de los

² SAMAI, índice 33.

³ Decreto 01 de 1984, aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto por el artículo 266 del CPACA, en relación con el tránsito de legislación frente a los procesos iniciados antes de la vigencia del nuevo estatuto procesal.

⁴ Esto es así, por virtud de la remisión prevista en el artículo 267 del CCA.



extremos de la litis, en cuanto a las pretensiones de la demanda inicial, o de la demanda de reconvención, o las excepciones propuestas, o cuando el juez dejó de hacer un pronunciamiento sobre puntos que, aún de oficio, debía resolver.

A su vez, la aclaración se refiere a los eventos en que la providencia judicial contiene conceptos o frases que ofrezcan motivos de verdadera duda para su comprensión.

2. Análisis del caso concreto

Mediante escrito radicado el 18 de noviembre de 2021, el Ministerio de Salud solicitó que se adicionara el fallo del 22 de octubre de 2021, en el sentido de determinar que quien debía reconocerse como sucesor procesal era la UGPP y no ese Ministerio, con base en lo previsto en el Decreto 1222 de 2013 y en lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, mediante concepto proferido el 12 de noviembre de 2019⁵.

Al respecto, observa la Sala que la solicitud de adición no se refiere a un punto del litigio que hubiera quedado pendiente de resolver por parte del juzgador, en la medida en que la cuestión de la sucesión procesal sí fue abordada en el fallo proferido el 22 de octubre de 2021, de manera que la referida solicitud será negada.

Ahora bien, la Sala no pierde de vista que la decisión sobre la sucesión procesal se adoptó erróneamente, pues no se tuvo en consideración lo indicado en el Decreto 1222 de 2013 y el Concepto del 12 de noviembre de 2019 expedido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, los cuales llevan a concluir que quien en realidad debe reconocerse como sucesor procesal en el asunto de la referencia es la UGPP, debido a que se trata de un conflicto en el que se está debatiendo la responsabilidad por el cobro de unas cuotas partes pensionales⁶.

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 12 de noviembre de 2019, exp., 11001030600020190006500, C.P. Álvaro Namén Vargas.

⁶ Decreto 1222 de 2013, artículo 2º: *“Cuotas Partes por cobrar y por pagar a Cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Para fiscales - UGPP-. De conformidad con el término previsto en el numeral 1º del artículo 1º del Decreto 4269 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP-, continuará realizando el reconocimiento y trámite de las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar derivadas de solicitudes radicadas en dicha entidad a partir del 8 de noviembre de 2011. El pago de las cuotas partes pensionales por pagar a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP-, se efectuará a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional FOPEP. El recaudo del cobro de las cuotas partes por cobrar a favor de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales - UGPP, se trasladará al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP”.*



El instrumento del cual se han valido tanto la jurisprudencia⁷ como la doctrina para corregir una de las circunstancias intrínsecas a la naturaleza humana como es la ausencia de perfección es la llamada “*teoría del antiprocesalismo*”, la cual ha sido empleada en nuestro sistema jurídico por todos los operadores judiciales para corregir sus propias imprecisiones y así evitar que la legalidad de los procedimientos se vea alterada. Esto con fundamento en que “*el auto ilegal no vincula al juez*”⁸.

Respecto al aludido instrumento el profesor Edgardo Villamil Portilla⁹ explica de la mano de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia:

Se identifica como antiprocesalismo la posibilidad que se reconoce a los jueces para no ser consecuentes con sus errores, de modo que a pesar de la formal ejecutoria de las decisiones, el juez puede dejar sin valor ni efecto o apartarse de lo decidido para restablecer el imperio de la Ley. Esta opción no puede ser arbitrariamente ejercida por el juez. Para que este pueda revocar extemporáneamente sus decisiones debe hallar que ellas contrarían abiertamente la Ley. Esta práctica ha sido reiterada en la Corte, en Tribunales y Juzgados. De alguna manera se identifica como cierto anticipo de la acción de tutela, pues en verdad lo que hace el juez es determinar un agravio severo a la ley para enmendar un yerro que sigue produciendo efectos procesales nocivos (...)

Sobre este particular la CSJ en Auto de la Sala de Casación Civil número 062 de 23 de mayo de 1988 con ponencia del Magistrado José Alejandro Bonivento Fernández: (...) toda vez que la Corte no puede quedar obligada por su ejecutoria, pues los autos pronunciados con quebranto de normas legales no tienen fuerza de sentencia ni virtud para constreñirla a asumir una competencia de que carece, cometiendo así un nuevo error.

Dicha figura tiene sustento, además, en la practicidad instrumental que tiene el juzgador cuando considera que puede corregir un yerro y que este no tiene la envergadura de una nulidad procesal¹⁰, pero aquel logra llegar a alterar el debido tránsito del proceso o, incluso, afectar la sentencia que en derecho deba dictarse.

En efecto, la premisa según la cual la providencia ilegal no vincula al juez se debe a que la actuación irregular del operador judicial en un proceso, no puede atarlo para que los siga cometiendo, pues el error inicial, no puede ser fuente de los subsiguientes, en cuanto a que debe tenerse en cuenta el principio de legalidad

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, autos del 8 de octubre de 1987, exp. 4686; 10 de mayo de 1994, exp. 8237; 13 de julio de 2000, exp.: 17.583. C.P. María Elena Giraldo Gómez. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto de febrero 4 de 1981. Proceso abreviado suscitado por Juan de la Cruz Acevedo contra Magnolia Rosa Gómez; sentencia de 23 de marzo de 1981. Gaceta Judicial LXX, 2; LXXVII, 51 y XC 330. Proceso Enrique A. Fuentes contra Herederos de José Galo Alzadora.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto de 31 de octubre de 2016, exp. 40547, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁹ VILLAMIL PORTILLA, Edgardo. Teoría Constitucional del Proceso. Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá, 1999. P. P 889-891

¹⁰ Entiéndase las consagradas en el artículo 133 del Código General del Proceso.



“porque el juez está llamado a declarar la verdad real”, de manera que la irregularidad continuada no da derecho¹¹.

En ese orden de ideas, las providencias que se enmarcan en la evidente o palmaria ilegalidad, no pueden constituir ley del proceso y no hacen tránsito a cosa juzgada ni deben mantenerse en el ordenamiento jurídico, puesto que:

No es concebible que frente a un error judicial ostensible dentro de un proceso, no constitutivo de causal de nulidad procesal ni alegado por las partes, el juez del mismo proceso, a quo o su superior, no pueda enmendarlo de oficio. Si en la actualidad, en primer término, los errores judiciales han sido corregidos por tutela (art. 86 C. N), cuando por una vía de hecho se quebrantó un derecho constitucional fundamental, y en segundo término, han sido indemnizados los perjuicios ocasionados por haberse causado un daño antijurídico (art. 86 C.C.A), por el error judicial ¿por qué no corregir el error y evitar otro juicio, si es que hay lugar a ello?¹².

Por esta razón, el juez no está vendado para ver retroactivamente el proceso a sabiendas de una irregularidad procesal que tiene entidad suficiente para variar en absoluto el destino o rumbo del juicio, pues se trata de adoptar una decisión que atienda a la legalidad real y no formal del proceso. Así también lo ha mencionado la Corporación en sede de tutela¹³:

[L]as providencias ilegales no tienen ejecutoria por ser decisiones que pugnan con el ordenamiento jurídico, y no atan al juez ni a las partes. En ese orden de ideas, se reitera lo dicho por esta Corporación que ha sido del criterio de que los autos ejecutoriados, que se enmarcan en la evidente o palmaria ilegalidad, no se constituyen en ley del proceso ni hacen tránsito a cosa juzgada.

A manera de conclusión, la teoría según la cual la providencia ilegal “no ata al juez ni a las partes, ni causa ejecutoria”, corresponde a una construcción jurisprudencial, en virtud de la cual la actuación irregular del juzgador en un proceso no puede atarlo en el mismo para que siga cometiendo errores¹⁴, de ahí que le esté permitido proceder contra su propia providencia, incluso ejecutoriada¹⁵.

Ahora bien, el Despacho no desconoce el criterio expuesto por la Corte Constitucional, cuando al pronunciarse sobre la revocatoria de providencias, sostuvo que las mismas no pueden ser invalidadas -*principio de irrevocabilidad*- por

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 13 de julio de 2002, exp. 17.583, C.P. María Elena Giraldo.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto de 25 de mayo de 2016, exp. 53.553, C.P. Jaime Orlando Santofimio.

¹³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 30 de agosto de 2012, exp. 11001-03-15-000-2012-00117-01.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de 5 de octubre de 2000, exp. 16.868. C.P. María Elena Giraldo Gómez.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 22 de noviembre de 2012, exp. 08001-23-31-000-2012-00117-01 (AC), C.P. María Elizabeth García González.



el juez, sino a través de los actos que la ley procesal expresamente establece, dado que la figura del antiprocesalismo:

[N]o es una alternativa o mecanismo para que la autoridad judicial proceda de oficio a enmendar cualquier yerro en el que considere que pudo haber incurrido en el trámite de un proceso; ni tampoco procede a solicitud de parte pues ello comportaría el ejercicio extemporáneo del derecho de contradicción a través de una vía equivocada, esto es, pretermitiendo los términos y los mecanismos estatuidos para ello como es la interposición de los recursos respectivos¹⁶.

Sin embargo, también sostuvo que no se desconoce la regla procesal de la excepción a la irrevocabilidad, la que fue plasmada por la Corte Suprema de Justicia cuando mencionó que las providencias “*manifiestamente ilegales no cobran ejecutoria y por consiguiente no atan al juez -antiprocesalismo-¹⁷*”, frente a lo cual aclaró:

[Q]ue la aplicación de una excepción de estas características debe obedecer a criterios eminentemente restrictivos, pues de no ser así, so pretexto de enmendar cualquier equivocación, el operador jurídico puede resultar modificando situaciones jurídicas constituidas de buena fe respecto de terceros con fundamento en las providencias judiciales y desconociendo con ello normas de orden público, así como el principio de preclusión de las etapas procesales¹⁸.

En la sentencia del 22 de octubre de 2021 se denota la presencia de los elementos que ameritan la aplicación de la regla excepcional antes expuesta, ya que se configuró un error de derecho del que se derivó el reconocimiento de la condición de sucesor procesal al Ministerio de Salud, cuando en realidad debió reconocerse como tal a la UGPP, contrariando lo dictado por el Decreto 1222 de 2013, en concordancia con lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil mediante concepto proferido el 12 de noviembre de 2019¹⁹.

En aplicación excepcionalísima de la figura del antiprocesalismo, se corrige el ordinal primero de la sentencia del 22 de octubre de 2021, en el sentido de precisar que quien debe reconocerse como sucesor procesal de la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL EICE -Liquidada- es la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A,

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-968 de 2001. Reiterado en sentencia T-1274 de 2005.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de junio 28 de 1979 M.P. Alberto Ospina Botero; sentencia No. 286 del 23 de Julio de 1987 M.P. Héctor Gómez Uribe; auto No. 122 del 16 de junio de 1999 M.P. Carlos Esteban Jaramillo Schloss; sentencia No. 096 del 24 de mayo de 2001 M.P. Silvio Fernando Trejos Bueno, entre otras.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-519 de 2005.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 12 de noviembre de 2019, exp., 11001030600020190006500, C.P. Álvaro Namén Vargas.



Radicación: 68001-23-31-000-2011-00657-01 (55928)
Actor: Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación
Demandado: Municipio de Bucaramanga
Referencia: Acción de Reparación Directa

RESUELVE:

PRIMERO. NEGAR la solicitud de adición de la sentencia proferida por esta Subsección el 22 de octubre de 2021.

SEGUNDO. CORREGIR la sentencia proferida por esta Subsección el 22 de octubre de 2021, en el sentido de precisar que quien debe tenerse como sucesor procesal de la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL EICE -Liquidada- es la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado electrónicamente

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

VF