



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 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 [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 párrafo 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 celeré, 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 prelación 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 prelación, 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 párrafo 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 párrafo 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 Fiduararia 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 tuvieren 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.

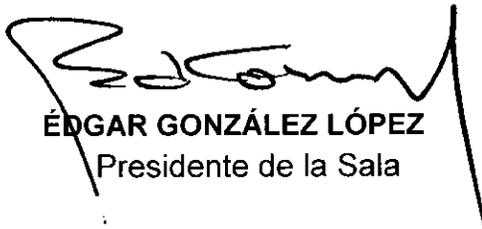
Al dar cumplimiento a esta obligación, se deberá tener en cuenta la precisión hecha en el segundo párrafo de la cuarta respuesta de este concepto, a propósito de la supresión de las cuotas partes pensionales dispuesta en la Ley 1753 de 2015.

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

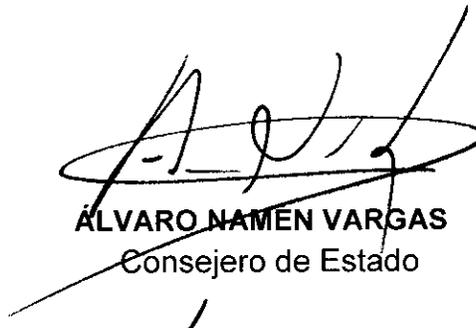
representación judicial de la persona jurídica que, en su calidad de entidad administradora de pensiones, ya se extinguió y que tiene como único beneficiario el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP? [énfasis en el original].

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