

**CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre el Ministerio de Salud y Protección Social la fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A – Fiduagraria S.A.- como vocera del Patrimonio Autónomo Cajanal EICE Procesos y Contingencias No Misionales y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP / CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL CAJANAL – Liquidación / UGPP – Creación / UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP – Funciones**

[E]l Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2196 de 2009, ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL E.I.C.E. En lo referente a la administración de los asuntos pensionales que estaban a cargo de dicha entidad, los artículos 3º y 4º del Decreto 2196 de 2009 dispusieron: (i) La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación, adelantará, prioritariamente, las acciones que permitan garantizar el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades afines con dichos trámites, respecto de aquellos afiliados que hubieran cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que se haga efectivo el traslado a que se refiere el artículo 4º del presente decreto, de acuerdo con las normas que rigen al materia (artículo 3º, inciso segundo). (ii) CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación continuará con la administración de la nómina de pensionados, hasta cuando estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, creada por la Ley 1151 de 2007 (artículo 3º, inciso segundo, aparte final). (iii) La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación, deberá adelantar todas las acciones necesarias para el traslado de sus afiliados cotizantes, a más tardar dentro del mes siguiente a la vigencia del presente decreto, a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social – ISS...” (...). Mediante el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. En materia pensional, la Ley 1151 atribuyó a la citada unidad «...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 (...) a la UGPP le corresponde asumir íntegramente las competencias que antes eran de Cajanal EICE en materia pensional (con excepción de la administración de afiliados y el recaudo de las cotizaciones respectivas, actividad que fue trasferida al Instituto de Seguros Sociales y que actualmente corresponde a Colpensiones), y debe sustituirla sustancial y procesalmente en tales asuntos

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2196 DE 2009 / LEY 1151 DE 2007 / DECRETO 5021 DE 2009 / DECRETO 575 DE 2013 / DECRETO 4269 DE 2011 / DECRETO 877 DE 2013

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la liquidación de CAJANAL y la distribución de competencias con la UGPP ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión de 11 de julio de 2013. Rad. N° 11001-03-06-000-2013-00378-00. Citada también dentro del conflicto con Rad. 11001-03-06-000-2015-00149-00 Ver

también decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil Nos. 11001-03-06-000-2016-00029-00 y 11001-03-06-000-2016-00054-00, 11001-03-06-000-2016-00256-00, 11001-03-06-000-2019-00021-00

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el alcance del contrato de fiducia mercantil No. 14 de 2013 y el objeto del patrimonio autónomo “CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación Procesos y Contingencias No Misionales” ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto No. 11001-03-06-000-2015-00150-00, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflictos de competencias 1100-03-06-000-2016-00097-00 y 11001-03-06-000-2016-00133-00

**UGPP – Competente para estudiar solicitud de pago de reliquidación pensional ordenada en sentencia judicial y objeto de cobro ejecutivo / UGPP – Competencias asumidas de la extinta CAJANAL / MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – No es administrador de temas pensionales**

En el caso concreto observa la Sala que Cajanal E.I.C.E. como parte condenada en el proceso judicial, habría tenido a su cargo el estudio de fondo de la solicitud de pago de la obligación reconocida dentro del proceso ejecutivo adelantado ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja. Sin embargo, Cajanal E.I.C.E. fue suprimida y liquidada y respecto de ella, la UGPP, en razón del objeto para el que fue creada, asumió las competencias de: (i) reconocer y administrar los derechos pensionales, y prestaciones económicas, (ii) administrar los derechos y prestaciones reconocidos por la extinta CAJANAL E.I.C.E., y (iii) atender los procesos judiciales y demás reclamaciones que estuvieran en trámite al cierre de la liquidación. Así, teniendo en cuenta que, a la fecha, los herederos y sucesores procesales no han recibido el pago de la obligación ejecutada dentro del proceso ejecutivo No. 2005-0047 del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja y que la entidad que en principio le correspondía asumir este pago fue suprimida y liquidada, la Sala concluye que es la UGPP la competente para estudiar de fondo la solicitud elevada por los interesados. Aunado a lo anterior, y teniendo en cuenta el análisis expuesto de los acápites precedentes, la Sala considera que tal responsabilidad no puede recaer en otra entidad, toda vez que: (i) el Patrimonio Autónomo Cajanal E.I.C.E. en Liquidación, constituido mediante el Contrato de Fiducia Mercantil No. 014 del 16 de mayo de 2013, se terminó el 16 de mayo de 2016, por vencimiento del plazo de la ejecución y, (ii) el Ministerio de Salud y Protección Social como rector del Sistema General de Protección Social, no es administrador de los temas pensionales o de la nómina de pensionados de la extinta CAJANAL

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2196 DE 2009 / LEY 1151 DE 2007 / DECRETO 5021 DE 2009 / DECRETO 575 DE 2013 / DECRETO 4269 DE 2011 / DECRETO 877 DE 2013

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS**

Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00040-00(C)**

**Actor: JOSÉ MAURICIO ROJAS GONZÁLEZ Y OTROS**

**Asunto:** Determinar la autoridad administrativa competente para el pago de una sentencia judicial

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, resuelve el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre el Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A., Fiduagraria S.A.- como vocera de los patrimonios autónomos de la extinta Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE en Liquidación.

## **I. ANTECEDENTES**

Con base en la documentación que obra en el expediente, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen a este presunto conflicto:

1. A través de la Resolución No. 003040 del 6 de abril de 1995, Cajanal reconoció a favor del señor José Floriberto Rojas Vega una pensión mensual vitalicia de jubilación (folios 62 a 64, cuaderno 2).
2. El 5 de junio de 1996, el señor Rojas Vega solicitó a Cajanal la reliquidación de su pensión de jubilación, por acreditar nuevos tiempos de servicios. Mediante la Resolución No. 018215 del 30 de septiembre de 1997, Cajanal resolvió acceder a la reliquidación, elevando la cuantía de la pensión a la suma de \$258.899 (folios 65 a 67, cuaderno 2).
3. Contra el anterior acto administrativo, el pensionado presentó recurso de reposición, el cual fue resuelto a través de la Resolución No. 2510 del 3 de julio de 1998, confirmando en todas sus partes el acto recurrido.
4. Inconforme con la reliquidación pensional efectuada por Cajanal, el señor Rojas Vega interpuso demanda de nulidad y restablecimiento de derecho ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, en contra de las resoluciones No. 018215 del 30 de septiembre de 1997 y No. 2510 del 3 de julio de 1998.
5. El 10 de julio de 2002, el Tribunal Administrativo de Boyacá declaró la nulidad de las resoluciones No. 018215 del 30 de septiembre de 1997 y No. 2510 del 3 de julio de 1998. Asimismo, resolvió:

SEGUNDO: Ordenar a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, reliquidar la pensión mensual vitalicia de jubilación reconocida al señor JOSÉ FLORIBERTO ROJAS VEGA, reconocimiento hecho mediante Resolución No. 01825 del 30 de septiembre de 1997 proferida por la Subdirección General de Prestaciones Económicas, incluyendo como factores salariales para obtener el monto base de liquidación, lo percibido por el señor Rojas Vega por concepto de Prima de Antigüedad, Auxilio de Alimentación, Horas Extras, Dominicales y Festivos, Prima de Vacaciones, Prima de Servicios, Prima de Navidad y Viáticos, durante los años 1993 y 1994.

TERCERO: Condenar a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL a pagar a favor del demandante y a título de restablecimiento, el reconocimiento de la diferencia de las mesadas pensionales resultante de la liquidación ordenada en el numeral anterior con observancia de la prescripción trienal, aplicando para el efecto la formula aceptada por el Consejo de Estado, registrada en las consideraciones de la sentencia.

(Folios 44 a 58, cuaderno 2).

**6.** La anterior decisión quedó en firme y ejecutoriada el 18 de julio de 2002 (folio 61, revés, cuaderno 2).

**7.** El 18 de noviembre de 2002, Cajanal emitió la Resolución No. 32157, por la cual debió dar cumplimiento al fallo del Tribunal Administrativo de Boyacá (folios 76 a 83, cuaderno 2).

**8.** Sin embargo, Cajanal no dio efectivo cumplimiento al fallo del Tribunal Administrativo de Boyacá, motivo por el cual el señor José Floriberto Rojas Vega presentó demanda ejecutiva contra Cajanal. De dicho proceso conoció el Juzgado Primero Laboral del Circuito Judicial de Tunja, quien el 20 abril de 2005 libró mandamiento de pago a favor del demandante.

**9.** El 26 de julio de 2007, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja decretó el embargo y secuestro del inmueble de propiedad de la entidad demandada, con matrícula inmobiliaria No. 50C-546067, ubicado en la ciudad de Bogotá (folio 174, cuaderno 2). Por despacho comisorio, la diligencia de tal secuestro le correspondió al Juzgado Veinte Laboral del Circuito de Bogotá.

**10.** Mediante decisión del 6 de junio de 2008, el Juzgado Primero Laboral del Circuito Judicial de Tunja liquidó el crédito a favor del señor Rojas Vega por un valor \$265.786.700, actualizado a 31 de marzo de 2008 (folio 169 a 170, cuaderno 2).

**11.** El 4 de agosto de 2008, Cajanal profirió la Resolución 001880 «[p]or medio de la cual se da cumplimiento a un fallo dentro del proceso ejecutivo adelantado por el Juzgado Primero Laboral del Circuito», en la cual resolvió:

ARTÍCULO PRIMERO: Dar cumplimiento al fallo EJECUTIVO ADELANTADO POR EL JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA y en consecuencia se ordena que por Grupo de Nómina se pague a favor del señor JOSE FLORIBERTO ROJAS VEGA la suma de DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y TRES MIL SEISCIENTOS VEINTICINCO PESOS CON 00/100 M/CTE (\$266.233.625,00) ...

(...)

ARTÍCULO SEGUNDO: Reliquidar la pensión mensual vitalicia de vejez a favor del señor JOSE FLORIBERTO ROJAS VEGA elevando la cuantía de la misma a la suma de SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS CON 47/100 M/CTE (\$646.575,47), efectiva a partir del 16 de noviembre de 1995 pero con efectos fiscales a partir del 01 de abril de 2008, toda vez que el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja, ya efectuó la liquidación de los reajustes y de los intereses hasta el 31 de marzo de 2008. (Folios 180 a 189, cuaderno 2).

**12.** El 4 de febrero de 2009, falleció el señor José Floriberto Rojas Vega (folio 204, cuaderno 2).

**13.** En mayo de 2009, el apoderado de Cajanal solicitó la suspensión de la diligencia de remate, teniendo en cuenta el fallecimiento del ejecutante (folios 202 y 203, cuaderno 2).

En consecuencia, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja requirió al apoderado del señor Rojas Vega para que realizara las gestiones necesarias tendientes a que los herederos del ejecutante concurrieran al proceso. En atención a tal solicitud, el apoderado aportó los respectivos poderes otorgados por los hijos del señor Rojas Vega y por la cónyuge supérstite.

**14.** Mediante Decreto 2196 del 12 de junio de 2009, el Gobierno Nacional ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E.

**15.** El 26 de junio de 2009, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja reconoció al abogado Jairo Calderón Gámez como apoderado judicial de los herederos del señor Rojas Vega y ordenó cancelar el embargo y remate del bien inmueble con matrícula inmobiliaria No. 50C-546067 (folios 193 a 196, cuaderno 2).

**16.** Mediante la Resolución PAP 21975 del 26 de octubre de 2010, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación reconoció pensión de sobrevivientes a la señora Rosa Elvira González Molano, cónyuge supérstite del señor José Floriberto Rojas Vega.

**17.** El 17 de julio de 2019, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja decidió decretar la terminación de la actuación de la Caja Nacional de Previsión Social en Liquidación y enviar el proceso al agente liquidador de esta (folios 199 a 200, cuaderno 2).

**18.** Mediante Resolución UGM 36757 del 5 de marzo de 2012, la Caja Nacional de Previsión Social EICE, en Liquidación, resolvió:

- (i) Incluir en nómina a la señora Rosa Elvira González Molano, como beneficiaria de la pensión de sobrevivientes del señor José Floriberto Rojas Vega.
- (ii) Dar cumplimiento al fallo ejecutivo adelantado por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja y pagar a la señora Rosa Elvira González Molano la suma \$109.245.643.
- (iii) Pagar las diferencias resultantes entre las Resoluciones 3040 de 1995, 18215 de 1997, 32157 de 2002, 1880 de 2008, 21975 de 2010, haciendo la deducción de lo cancelado por vía ejecutiva o administrativa (folios 225 a 233, cuaderno 2).

**19.** Según indicó el apoderado de la señora González Molano, el 28 de enero de 2013, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación efectuó el pago de \$109.260.387, ordenados mediante la Resolución UGM 36757 del 5 de marzo de 2012.

**20.** El 7 de marzo de 2013, la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación mediante la Resolución No. 3114<sup>1</sup> rechazó, entre otras, las

---

<sup>1</sup> «Por medio de la cual el Liquidador de CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN decide sobre la aceptación o rechazo de algunas reclamaciones presentadas oportunamente y decide parcialmente sobre la aceptación o rechazo de las solicitudes de reconocimiento y pago de intereses derivados

reclamaciones contenidas en el anexo 17, dentro del que se encontraba el tipo de reclamación presentada por los herederos y sucesores procesales del señor José Floriberto Rojas Vega (folios 241 a 277, cuaderno 2).

**21.** Contra el anterior acto administrativo, el abogado Jairo Calderón Gámez, en representación de los herederos y sucesores procesales del señor Rojas Vega, presentó recurso de reposición. Sin embargo, mediante Resolución No. 4722 del 31 de mayo de 2013, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación rechazó de plano tal recurso toda vez que el abogado no allegó el poder otorgado para actuar dentro del proceso liquidatorio de esa entidad (folios 336 a 342, cuaderno 3).

**22.** El 7 de mayo de 2013, la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación mediante la Resolución No. 4253<sup>2</sup> rechazó parcialmente, entre otras, las reclamaciones contenidas en el anexo 7, dentro del que se encontraba la reclamación presentada por los herederos y sucesores procesales del señor José Floriberto Rojas Vega (folios 17 a 97, cuaderno 1).

**23.** El 7 de octubre de 2013, los herederos y sucesores procesales del señor José Floriberto Rojas Vega presentaron acción de tutela contra la UGPP, a través de la cual solicitaron el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad y a la administración de justicia, vulnerados por el no pago íntegro de los dineros reconocidos en el proceso ejecutivo No. 2005-0047, adelantado ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja (folios 392 a 426, cuaderno 3).

**24.** Mediante fallo de tutela del 25 de octubre de 2013, el Juzgado Segundo de Familia de Tunja amparó los derechos de los accionantes al acceso a la administración de justicia, al debido proceso y a la igualdad y, en consecuencia, ordenó a la Directora General de la UGPP que en el término de dos días modificara y determinara de forma correcta el valor prestacional objeto de pago a favor del señor Rojas Vega, es decir, liquidando los intereses moratorios sobre los corrientes y el monto correspondiente al capital y descontando los pagos efectuados. Decisión que debía notificar al apoderado de los accionantes y remitir a la Gerente General de Patrimonios Autónomos de la extinta Cajanal E.I.C.E. en Liquidación para efectuar el pago de lo solicitado (folios 428 a 444, cuaderno 3).

**25.** A través de la Resolución RDP 051046 del 5 de noviembre de 2013, la UGPP dio cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo de Familia de Tunja. Sin embargo, la entidad accionada no hizo pago efectivo de la suma a los herederos y sucesores procesales del señor Rojas Vega (folios 446 a 451, cuaderno 3).

**26.** El 4 de diciembre de 2013, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, Sala Civil Familia, revocó el fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo de Familia de Tunja (folios 456 a 467, cuaderno 3).

**27.** El 5 de febrero de 2014, el Patrimonio Autónomo de Remanentes de Cajanal E.I.C.E. en Liquidación, indicó que, de conformidad con el objeto del

---

del cumplimiento de sentencias judiciales, efectuadas a través de reclamaciones presentadas oportunamente y que fueron objeto de decisión parcial a través de un acto administrativo anterior».

<sup>2</sup> «Por medio de la cual el Liquidador de CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN decide sobre la aceptación o rechazo de algunas solicitudes de reconocimiento y pago de las sumas de dinero con cargo a la masa de liquidación, cobradas a través de procesos ejecutivos, demandas ejecutivas o solicitudes de ejecución, acumulados en forma oportuna al proceso liquidatorio de CAJANAL E.I.C.E. EN LIQUIDACIÓN».

contrato de fiducia mercantil de remanentes, ni este ni Fiduagraria podían ser considerados sucesores procesales, sustitutos procesales o subrogatorios por pasiva de la entidad liquidada, así como tampoco podían resolver administrativa o judicialmente cualquier decisión adoptada por el liquidador dentro del proceso liquidatorio de la entidad.

Asimismo, manifestó que para atender la solicitud de intereses moratorios era necesario que la UGPP estableciera la existencia y exigibilidad de los asuntos misionales o prestaciones objeto del proceso ejecutivo, para que de esta manera el PAR pudiera determinar el capital sobre el cual se estableciera el cálculo de intereses que estaban a cargo de la extinta Cajanal (folio 469, cuaderno 3).

**28.** Mediante Auto ADP 005085 del 16 de mayo de 2014, la UGPP indicó que esa entidad asumió la defensa judicial de Cajanal E.I.C.E. en Liquidación a partir del 12 de junio de 2013 y, en ese sentido, los pagos de los intereses moratorios ordenados por sentencia judicial cuya ejecutoria haya sido anterior a esa fecha, eran de competencia del Patrimonio Autónomo de Remanentes de Cajanal E.I.C.E. en Liquidación (folios 471 a 474, cuaderno 3).

**29.** Sin embargo, el 31 de julio de 2014, la UGPP remitió al Ministerio de Salud y Protección Social la petición de pago por intereses de mora, costas procesales y agencias en derecho reconocidas mediante sentencia ejecutiva por el Juzgado Primero Laboral del Circuito Judicial de Tunja (folio 487 a 488, cuaderno 3).

**30.** El 5 de septiembre de 2014, el Ministerio de Salud y Protección Social manifestó que no era posible acceder a la petición de pago de intereses moratorios hasta tanto la UGPP no se pronunciara sobre las prestaciones económicas de carácter pensional objeto de ejecución. Asimismo, indicó que para efectos de determinar una posible sustitución de funciones de Cajanal, se debía tener en cuenta lo dispuesto en los Decreto 254 de 2000 y 2196 de 2009, en donde no se le otorgaron a ese ministerio las funciones a cargo de la extinta entidad (folios 489, cuaderno 3).

**31.** El 31 de julio de 2015, los herederos y sucesores procesales del señor José Floriberto Rojas Vega, a través de su apoderado, solicitaron a la UGPP la liquidación y pago de intereses moratorios y costas procesales. El 10 de agosto de 2015, la UGPP manifestó que por falta de competencia remitiría la petición al Ministerio de Salud y Protección Social (folios 490 a 512, cuaderno 3).

**32.** El 16 de septiembre de 2015, el Ministerio de Salud y Protección Social reiteró su falta de competencia para conocer del asunto y remitió la solicitud a la UGPP (folios 513 a 514, cuaderno 3).

**33.** Luego de múltiples solicitudes y trámites, la UGPP emitió el Auto ADP 013930 del 9 de noviembre de 2016, mediante el cual manifestó que comunicaría el presente asunto a la Sala de Consulta y Servicio Civil para que esta determinara la autoridad competente para conocer del asunto (folios 536 a 542, cuaderno 3).

Pese a lo anterior, la UGPP nunca presentó ante la Sala de Consulta y Servicio Civil la solicitud de definición del presunto conflicto de competencias suscitado entre esta y el Ministerio de Salud y Protección Social.

**34.** En consecuencia, el 15 de febrero de 2019 los herederos y sucesores procesales del señor José Floriberto Rojas Vega, a través de su apoderado, solicitaron a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, dirimir el

conflicto de competencias suscitado entre el Ministerio de Salud y Protección Social, la UGPP y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (Fiduagraria S.A.) como vocera los Patrimonios Autónomos de la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal E.I.C.E. en Liquidación (folios 1 a 29, cuaderno 2).

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos (folio 2, cuaderno 1).

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado por el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437, dentro del cual se informó sobre el conflicto planteado a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (Fiduagraria S.A.), al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja, al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Boyacá, Sala Laboral, a las señoras Rosa Elvira González Molano, Marcela Elvira Rojas González, Martha Lucía Rojas González, Amelia Rojas González, a los señores José Mauricio Rojas González, Carlos Eduardo Rojas González, Ramiro Antonio Rojas Vega y al abogado Jairo Calderón Gámez (folios 6 y 7, cuaderno 1).

## **III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

Dentro de la actuación, las partes intervinientes presentaron los argumentos que se exponen a continuación:

### **1. La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)**

El director jurídico de la UGPP señaló que esa entidad no debe asumir el pago de los intereses moratorios de sentencias judiciales ejecutoriadas antes del 12 de junio de 2013, tal como sucede en el caso objeto de estudio. Reiteró que el fallo de tutela estableció que «es al Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Caja Nacional de Previsión Social, a quien le corresponde efectuar el pago de los dineros relacionados».

Asimismo, manifestó que Cajanal en su proceso de liquidatorio emitió pronunciamiento de fondo (Resolución No. 4253 del 7 de mayo de 2013), en el cual rechazó parcialmente la solicitud de pago de intereses moratorio presentada por los herederos y sucesores procesales del señor José Floriberto Rojas Vega y, tal decisión quedó en firme, por lo que la UGPP quedó imposibilitada para pronunciarse de fondo sobre el asunto.

Finalmente, solicitó a la Sala declarar que esa Unidad no es competente para resolver la solicitud de los herederos y sucesores procesales del señor Rojas Vega (folios 8 a 16).

### **2. Apoderado de los herederos y sucesores procesales del señor José Floriberto Rojas Vega**

El apoderado de los herederos y sucesores procesales del señor José Floriberto Rojas Vega manifestó que las sentencias no se pueden fraccionar y por lo tanto su cumplimiento debe ser efectuado de manera integral. En este sentido, al ser los intereses moratorios accesorios al valor principal, deben seguir la suerte de este último, tal como lo indica el aforismo jurídico «lo accesorio sigue la suerte de lo principal».

Así las cosas, consideró que las mismas razones que llevaron a Cajanal a expedir las Resoluciones UGM 036757 del 5 de marzo de 2012 y UGM 049110 del 4 de junio de 2012 y a efectuar un pago parcial, deben llevar a que reconozca y pague el capital, los intereses moratorios y las costas procesales generadas por la demora en el cumplimiento de las sentencias emitidas tanto por la jurisdicción contenciosa administrativa, como en la jurisdicción ordinaria laboral (proceso ejecutivo).

Ahora bien, bajo el entendido de que la UGPP asumió la administración de la nómina de la extinta Cajanal, señaló que es esa entidad la que está en la obligación de reconocer, liquidar y pagar de manera íntegra y completa la obligación ejecutada dentro del proceso ejecutivo laboral con radicado 2005-0047, adelantado ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja y el Tribunal Superior de Tunja, Sala de Decisión Laboral (folios 100 a 102, cuaderno 1).

### **3. Ministerio de Salud y Protección Social**

La apoderada del Ministerio de Salud y Protección Social manifestó que esa entidad no es competente para conocer del asunto, pues, de acuerdo con el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009<sup>3</sup>, modificado por el artículo 2° del Decreto 2040 de 2011, los procesos judiciales y demás reclamaciones relacionadas con reconocimientos pensionales y otras prestaciones que tenían a cargo las entidades en proceso de liquidación quedaron a cargo de la UGPP.

También indicó que dentro de las funciones de esa cartera, establecidas en la Ley 1444 de 2011, concordante con el Decreto ley 4107 de 2011, no se consagra alguna relacionada con la decisión de derechos pensionales o reliquidación de los mismos. Asimismo, señaló que conforme con lo dispuesto en el Decreto 254 de 2000 el Ministerio de Salud y Protección Social no tiene la obligación legal de asumir las funciones, ni reconocer u ordenar pagos a cargo de Cajanal E.I.C.E., hoy liquidada, por cuanto además no existió «subrogación o cesión de obligaciones de ninguna especie, ni relación que implicara subordinación o dependencia jerárquica».

Finalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social insistió que es el rector del Sistema General de Protección Social, pero no es el administrador de los temas pensionales o de la nómina de pensionados de la desaparecida Cajanal E.I.C.E. y, por consiguiente, solicitó que se le excluya de las responsabilidades que genera el cobro exigido por los herederos y sucesores procesales del señor José Floriberto Rojas Vega (folios 103 a 108, cuaderno 1).

## **III. CONSIDERACIONES**

---

<sup>3</sup> «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».

## **1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas.**

### **a. Competencia de la Sala**

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), relaciona entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente:

[...] 10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita también estatuye:

Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De acuerdo con lo anterior, la Sala es competente para resolver los conflictos de competencias (i) que se presenten entre autoridades nacionales, o entre una autoridad de ese orden y otra del nivel territorial, o entre dos autoridades del orden territorial que no estén dentro de un mismo departamento; (ii) que se refieran a un asunto de naturaleza administrativa; y que (iii) versen sobre un asunto particular y concreto.

Como se aprecia en los antecedentes, el conflicto de competencias se planteó entre tres autoridades del orden nacional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), el Ministerio de Salud y Protección Social y el Patrimonio Autónomo Cajanal E.I.C.E. en Liquidación Procesos y Contingencias No Misionales administrado por Fiduagraria S.A.

Por otra parte, el asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un punto particular y concreto, consistente en determinar cuál es la autoridad competente para estudiar la solicitud de pago del capital y de los intereses moratorios, ordenados por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja, dentro del proceso ejecutivo No. 2005-0047 (folios 169 a 170, cuaderno 2).

Reunidos los requisitos previstos en el artículo 39 del CPACA, la Sala es competente para dirimir el conflicto.

### **b. Términos legales.**

Es importante señalar que el procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida

los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión preliminar de la competencia.

La Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º), y el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, mientras no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil dirime la cuestión de la competencia no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de la presente decisión.

### **c. Aclaración previa**

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se haga a aspectos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

En este caso particular, vale la pena precisar que la Sala no podrá declarar qué autoridad es la competente «reconocer, liquidar y pagar» la obligación reclamada por los herederos y sucesores procesales del señor José Floriberto Rojas Vega, en virtud del fallo proferido el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja, tal como el apoderado de los interesados pretende, pues esa declaración supondría que dicha autoridad debe efectuar el pago de la referida obligación, a pesar de que podrían existir razones jurídicas o fácticas que hagan inviable dicho pago, como por ejemplo, la caducidad de la acción, la prescripción extintiva de la obligación, la falta de legitimación del reclamante, el cumplimiento que se hubiera hecho previamente de la misma obligación, en forma total o parcial, la inobservancia de normas procesales de imperativo cumplimiento etc., sin

desconocer, desde luego, la obligatoriedad de los fallos judiciales y su inescindible relación con el derecho de acceso a la administración de justicia<sup>4</sup>.

Este tipo de decisiones, como ordenar el pago de la obligación o exonerar del mismo a una autoridad, solamente puede ser adoptado por la autoridad judicial competente en el curso de un proceso ejecutivo o de otra naturaleza, en el que resulte viable plantear y tramitar esta clase de pretensiones.

En esa medida, lo que estudiará y decidirá la Sala en la presente actuación es cuál de las autoridades en conflicto es la competente para resolver de fondo y de manera definitiva sobre la solicitud de pago presentada por los interesados.

## **2. Problema jurídico**

De acuerdo con lo expuesto en los antecedentes y en las intervenciones de las partes, el conflicto de competencias ha quedado planteado entre tres autoridades a saber: la UGPP y el Ministerio de Salud y Protección Social y el Patrimonio Autónomo Cajanal E.I.C.E. en Liquidación Procesos y Contingencias No Misionales administrado por Fiduagraria S.A., en la medida en estas autoridades manifestaron que no son competentes para reconocer y pagar de manera íntegra la obligación reconocida dentro del proceso ejecutivo laboral adelantado ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja. En este sentido, el aspecto central del conflicto consiste en determinar cuál es la autoridad competente que debe estudiar y decidir de fondo la solicitud del pago de la sentencia ejecutiva.

Para resolver el problema jurídico planteado, es necesario analizar la normativa que ordenó la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) junto con la atribución de competencias a la entrada en funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

De otra parte, es necesario identificar las condiciones del contrato de fiducia mercantil suscrito entre Cajanal E.I.C.E. en Liquidación y Fiduagraria S.A., para efectos de tener claridad sobre los fines de constitución de esa fiducia y, de esta manera, verificar si la misma se encuentra en la posibilidad de atender la solicitud de los interesados, referente al mandamiento de pago ordenado mediante sentencia ejecutiva.

## **3. Análisis del caso planteado**

### **3.3. La liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). Reiteración**

En decisiones precedentes<sup>5</sup>, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado efectuó un importante análisis sobre la liquidación de Cajanal y la distribución de competencias con la UGPP. En dichos pronunciamientos, la Sala

---

<sup>4</sup> Como lo ha manifestado esta Sala en varias decisiones, entre ellas, en los conflictos radicados con los Nos. 11001-03-06-000-2014-00083-00, 11001-03-06-000-2014-00084-00 y 11001-03-06-000-2014-00085-00 del 27 de noviembre de 2014.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión de 11 de julio de 2013. Rad. N° 11001-03-06-000-2013-00378-00. Citada también dentro del conflicto con Rad. 11001-03-06-000-2015-00149-00. Ver también decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil Nos. 11001-03-06-000-2016-00029-00 y 11001-03-06-000-2016-00054-00, 11001-03-06-000-2016-00256-00, 11001-03-06-000-2019-00021-00.

anotó que la Caja Nacional de Previsión Social fue creada por la Ley 6 de 1945<sup>6</sup> como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, a cuyo cargo se encomendó el reconocimiento y pago de las prestaciones de los empleados y obreros nacionales de carácter permanente<sup>7</sup>.

Dicha entidad fue transformada en empresa industrial y comercial del Estado mediante la Ley 490 de 1998<sup>8</sup>, y en materia pensional, se le encomendó continuar «...con las funciones de trámite y reconocimiento de pensiones, así como con el recaudo de las cotizaciones en los términos establecidos por la ley...» (artículo 4<sup>o</sup> ibídem).

Luego, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 155<sup>9</sup> de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010), el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2196 de 2009<sup>10</sup>, ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL E.I.C.E.

---

<sup>6</sup> Artículo. 18. El Gobierno procederá a organizar la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, a cuyo cargo estará el reconocimiento y pago de las prestaciones a que se refiere el artículo anterior. La organización de esta entidad se hará por el Gobierno antes del 1o. de julio de 1945.

<sup>7</sup> Artículo 17.

<sup>8</sup> Artículo. 1°. Naturaleza jurídica. La Caja Nacional de Previsión Social, establecimiento público del orden nacional creado mediante la Ley 6a de 1945, se transforma en virtud de la presente ley en Empresa Industrial y Comercial del Estado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Su régimen presupuestal y de personal será el de las entidades públicas de esta clase. Estará vinculada al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Para todos los efectos legales la denominación de la empresa es, Caja Nacional de Previsión Social y podrá utilizar la sigla "Cajanal. [...]

<sup>9</sup> Artículo 155. De la Institucionalidad de la Seguridad Social y la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá una participación pública en su prestación. Para el efecto, se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de los negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas.

Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle.

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

Esta Empresa tendrá domicilio en Bogotá, D. C., su patrimonio estará conformado por los ingresos que genere en desarrollo de su objeto social y por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba. (Se subraya).

<sup>10</sup> Artículo. 1. SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN. Suprímase la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE, creada por la Ley 6 de 1945 y transformada en empresa industrial y comercial del Estado, descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, mediante la Ley 490 de 1998, vinculada al Ministerio de la Protección Social. Para todos los efectos utilizará la denominación "Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en Liquidación.

[...]

En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicha entidad entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar en un plazo de dos (2) años, que podrá ser prorrogado por el Gobierno Nacional, mediante acto administrativo debidamente motivado.

En lo referente a la administración de los asuntos pensionales que estaban a cargo de dicha entidad, los artículos 3º y 4º del Decreto 2196 de 2009 dispusieron:

(i) La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación, adelantará, prioritariamente, las acciones que permitan garantizar el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades afines con dichos trámites, respecto de aquellos afiliados que hubieran cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que se haga efectivo el traslado a que se refiere el artículo 4º del presente decreto, de acuerdo con las normas que rigen al materia (artículo 3º, inciso segundo).

(ii) CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación continuará con la administración de la nómina de pensionados, hasta cuando estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, creada por la Ley 1151 de 2007 (artículo 3º, inciso segundo, aparte final).

(iii) La Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación, deberá adelantar todas las acciones necesarias para el traslado de sus afiliados cotizantes, a más tardar dentro del mes siguiente a la vigencia del presente decreto, a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social – ISS...” (artículo 4º). (Subraya la Sala).

Mediante el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

En materia pensional, la Ley 1151 atribuyó a la citada unidad «...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. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003...» (artículo 156, numeral 1º). (Resalta la Sala). La misma ley otorgó al Gobierno Nacional facultades extraordinarias para establecer las funciones de la entidad, entre otros fines, lo cual hizo mediante el Decreto Ley 169 de 2008<sup>11</sup>.

El artículo 1º, numeral 1º de dicho decreto dispuso que es función de la UGPP, «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; así como el de aquellos servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiliado del Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a su cesación de actividades como administradoras. De igual manera, le

<sup>11</sup> «Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social».

corresponderá la administración de los derechos y prestaciones que reconocieron las mencionadas administradoras y los que reconozca la Unidad en virtud de este numeral». (Se destaca).

La estructura y organización de la UGPP fue establecida mediante el Decreto 5021 de 28 de diciembre de 2009, y luego modificada por el Decreto 575 de 2013, de acuerdo con el cual el objeto de la entidad incluye «reconocer y administrar 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 o de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando»<sup>12</sup>.

Asimismo, la Sala recuerda que mediante el Decreto 4269 de 2011, se distribuyeron unas competencias entre Cajanal en Liquidación y a la UGPP. El artículo 1º del citado decreto<sup>13</sup> dispuso:

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.

## **2. Atención del proceso de administración de la nómina de pensionados.**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP **será la entidad responsable de la administración de la nómina a partir del mes de diciembre de 2011, incluido el reporte de las novedades que se generen al Administrador Fiduciario del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional -FOPEP-**. Para efectos de la incorporación de las novedades de nómina originadas en la atención de las solicitudes que están a cargo de CAJANAL EICE en liquidación, esta entidad deberá hacer entrega a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP de la información completa y necesaria para que se pueda efectuar dicha inclusión.

## **3. Proceso de Atención al Pensionado, Usuarios y Peticionarios.**

**A partir del 8 de noviembre de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, asumirá integralmente el proceso de atención a los pensionados,**

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto de competencias 11001-03-06-000-2013-00378-00.

<sup>13</sup> «[P]or el cual se distribuyeron unas competencias en materia de reconocimiento de derechos pensionales»

usuarios y peticionarios, así como la radicación de los documentos, **independientemente de que los servicios requeridos se deriven de solicitudes que deban ser tramitadas por CAJANAL EICE en Liquidación**, de acuerdo con la distribución de competencias establecidas en el numeral 1º del presente artículo.

Parágrafo: En aquellos casos en que en la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP se presente **una solicitud prestacional que deba ser resuelta en forma integral con una solicitud de una prestación diferente que esté pendiente de resolver y que sea competencia de CAJANAL EICE en Liquidación**, de acuerdo con lo definido en el numeral 1º del presente artículo, **la UGPP será la entidad competente para resolver ambas solicitudes**. (Se resalta).

En cuanto a lo relacionado específicamente con la actividad judicial, la Sala ha señalado que el sucesor procesal de la extinta Cajanal, para efectos relacionados con las pensiones y otras prestaciones que estaban a cargo de dicha entidad, es la UGPP, quien está llamada a asumir los procesos judiciales que fueron adelantados contra la desaparecida caja de previsión, tal como lo dispuso el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, modificado por el artículo 2º del Decreto 2040 de 2011, que señaló:

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...

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 1o. 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 2o. 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 3o. 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 4o. 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. (Subrayas de la Sala).

Nótese que el parágrafo 2º, en concordancia con el segundo inciso de la norma citada, ordenó que los procesos y reclamaciones en trámite, relacionados con las

competencias asignadas por la ley a la UGPP, debían ser atendidos por el Liquidador de Cajanal hasta el momento en que fueran entregados a dicha unidad, al cierre de la liquidación. De ahí en adelante, tales asuntos debían ser asumidos por la UGPP, con los recursos que para dicho efecto debe transferirle la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (parágrafo 4º ibídem).

Se recuerda que mediante del Decreto 877 de 30 de abril de 2013, se prorrogó el plazo dispuesto para la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, establecido en el artículo 1º del Decreto 2196 de 2009, hasta el 11 de junio de 2013.

En conclusión, a la UGPP le corresponde asumir íntegramente las competencias que antes eran de Cajanal EICE en materia pensional (con excepción de la administración de afiliados y el recaudo de las cotizaciones respectivas, actividad que fue transferida al Instituto de Seguros Sociales y que actualmente corresponde a Colpensiones), y debe sustituirla sustancial y procesalmente en tales asuntos.

### **3.4. El contrato de fiducia mercantil No. 14 de 2013. Objeto del patrimonio autónomo “CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación Procesos y Contingencias No Misionales”. Reiteración**

La Sala ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el contrato de la referencia, para concluir que su objeto se restringe exclusivamente a las actividades, operaciones y actos jurídicos que fueron estipulados expresamente en el mismo. Al respecto, dijo textualmente:

Ahora bien, el Patrimonio Autónomo CAJANAL EICE en Liquidación Procesos y Contingencias No Misionales, conforme a la cláusula segunda del contrato de fiducia mercantil No 14 del 16 de mayo de 2013, limitaba su objeto a:

[L]a constitución de un Patrimonio Autónomo **integrado con los activos monetarios y contingentes relacionados en documento anexo al presente contrato**, que bajo la administración y vocería de la FIDUCIARIA (i) ejerza la debida representación y defensa de los intereses de CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN en cada uno de los procesos judiciales que se entregan en virtud del presente contrato, (ii) sirva de fuente de pago de los créditos contingentes correspondientes a procesos judiciales, (iii) sirva de fuente de pago de los gastos por honorarios profesionales de los abogados externos y gastos judiciales y (iv) realice la entrega de los remanentes, siempre y cuando subsistan, al FOPEP . (Resalta la Sala)

Asimismo, conforme al parágrafo quinto de la cláusula segunda del contrato de fiducia mercantil No 14, se estipuló que bajo ninguna circunstancia la FIDUCIARIA o el fideicomiso serán considerados sucesores o sustitutos procesales o subrogatorios por pasiva de la entidad liquidada.<sup>14</sup>

Adicionalmente, en casos con similitudes fácticas y jurídicas<sup>15</sup> al estudiado en esta oportunidad por la Sala, se ha determinado que el contrato de Fiducia Mercantil No. 014 del 16 de mayo de 2013, celebrado entre la extinta Cajanal E.I.C.E. en Liquidación y Fiduagraria S.A., mediante el cual se constituyó el Patrimonio Autónomo de Procesos y Contingencias No Misionales, se terminó el pasado 16 de mayo de 2016, por vencimiento del plazo de ejecución.

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto No. 11001-03-06-000-2015-00150-00.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflictos de competencias 1100-03-06-000-2016-00097-00 y 11001-03-06-000-2016-00133-00.

#### 4. El caso concreto

De acuerdo con los documentos que obran en el expediente conocido por la Sala:

a) La extinta CAJANAL EICE por medio de Resolución No. 003040 del 6 de abril de 1995, reconoció la pensión de jubilación del señor José Floriberto Rojas Vega. Posteriormente, mediante Resolución No. 018215 del 30 de septiembre de 1997, se reliquidó la pensión por la acreditación de nuevos tiempos de servicio.

b) El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia el 10 de julio de 2002, condenó a CAJANAL EICE a la reliquidación de la pensión y a pagar la favor del demandante la diferencia de las mesadas pensionales resultantes de la liquidación, de conformidad con la formula señalada dentro de la parte motiva de la providencia.

Tal decisión quedó en firme y ejecutoriada el 18 de julio de 2002.

c) En cumplimiento del mandato judicial, la extitna Cajanal E.I.C.E. expidió la Resolución No. 32157 del 18 de noviembre de 2008.

Sin embargo, Cajanal no dio efectivo cumplimiento al fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, por lo que el señor José Floriberto Rojas Vega presentó demanda ejecutiva.

d) De la demanda ejecutiva conoció el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja, el cual el 20 de abril de 2005 libró mandamiento de pago a favor del demandante y el 6 de junio de 2008 liquidó el crédito por un valor de \$265.786.700.

e) A través de la Resolución No. 001880 del 4 de agosto de 2008, Cajanal dio cumplimiento al fallo ejecutivo adelantado por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja.

f) El 4 de febrero de 2009, falleció el señor José Floriberto Rojas Vega.

Es importante mencionar que en las fechas en que fueron dictadas las sentencias, así como los actos administrativos por los cuales Cajanal dio cumplimiento a las providencias referidas, se encontraba vigente el Decreto ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), y por consiguiente el artículo 177 de dicho código referente al cumplimiento de condenas contra entidades públicas.

En el caso concreto observa la Sala que Cajanal E.I.C.E. como parte condenada en el proceso judicial, habría tenido a su cargo el estudio de fondo de la solicitud de pago de la obligación reconocida dentro del proceso ejecutivo adelantado ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja. Sin embargo, Cajanal E.I.C.E. fue suprimida y liquidada y respecto de ella, la UGPP, en razón del objeto para el que fue creada, asumió las competencias de: (i) reconocer y administrar los derechos pensionales, y prestaciones económicas, (ii) administrar los derechos y prestaciones reconocidos por la extinta CAJANAL E.I.C.E., y (iii) atender los procesos judiciales y demás reclamaciones que estuvieran en trámite al cierre de la liquidación.

Así, teniendo en cuenta que, a la fecha, los herederos y sucesores procesales no han recibido el pago de la obligación ejecutada dentro del proceso ejecutivo No. 2005-0047 del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja y que la entidad que en principio le correspondía asumir este pago fue suprimida y liquidada, la Sala concluye que es la UGPP la competente para estudiar de fondo la solicitud elevada por los interesados.

Aunado a lo anterior, y teniendo en cuenta el análisis expuesto de los acápite precedentes, la Sala considera que tal responsabilidad no puede recaer en otra entidad, toda vez que: (i) el Patrimonio Autónomo Cajanal E.I.C.E. en Liquidación, constituido mediante el Contrato de Fiducia Mercantil No. 014 del 16 de mayo de 2013, se terminó el 16 de mayo de 2016, por vencimiento del plazo de la ejecución y, (ii) el Ministerio de Salud y Protección Social como rector del Sistema General de Protección Social<sup>16</sup>, no es administrador de los temas pensionales o de la nómina de pensionados de la extinta CAJANAL.

Por último, la Sala exhorta a las autoridades públicas para que den cumplimiento a lo preceptuado en las normas constitucionales y legales que regulan el derecho de petición, de tal manera que una vez recibida la solicitud hagan un estudio serio de la misma y, si tienen los elementos de juicio suficientes, asuman inmediatamente la competencia, sin mayores dilaciones. Debe cesar el mal hábito del reenvío sucesivo de expedientes administrativos entre entidades públicas para no asumir competencia, puesto que esto constituye una práctica prohibida que viola el derecho del ciudadano a obtener una respuesta oportuna y de fondo a sus peticiones.

En este sentido, la Sala le recuerda a las autoridades su deber de evitar dilaciones injustificadas cuando consideren que no son competentes para conocer de una determinada actuación, de tal manera que en dichos casos si la autoridad a la cual se le remite el asunto por razones de competencia también se considera incompetente, envíe inmediatamente el expediente a esta Sala o al tribunal administrativo que corresponda, según el caso, para que se resuelva de fondo cuál es la entidad competente, tal como lo ordena perentoriamente el artículo 39 del CPACA.

Por lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** competente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) para resolver de fondo la solicitud presentada por los herederos y sucesores procesales del señor José Floriberto Rojas Vega referente al pago de la obligación reconocida dentro del proceso ejecutivo adelantado ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja con radicado 2005-0047.

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente de la referencia a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) para que continúe la actuación administrativa de manera inmediata.

---

<sup>16</sup> “[13] Cfr. artículo 1º del Decreto 4107 de 2011 «Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social».

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (Fiduagraria S.A.), a las señoras Rosa Elvira González Molano, Marcela Elvira Rojas González, Martha Lucía Rojas González, Amelia Rojas González, a los señores José Mauricio Rojas González, Carlos Eduardo Rojas González, Ramiro Antonio Rojas Vega y al abogado Jairo Calderón Gámez.

**CUARTO: RECONOCER** personería a la Liliana Moncada Vargas, como apoderada del Ministerio de Salud y Protección Social.

**QUINTO:** Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia, se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

**SEXTO: ADVERTIR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Presidente de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**  
Secretaria de la Sala