



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Óscar Darío Amaya Navas

Bogotá D.C., dieciocho (18) de octubre de 2022

Número Único: 11001 03 06 000 2022 00097 00

Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Asunto: Competencia para la administración de cuotas partes pensionales de extrabajadores del extinto Incora.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39, y 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) -Ley 1437 de 2011-, respectivamente modificados por los artículos 2° y 19 de la Ley 2080 de 2021¹, procede a estudiar el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Con base en la documentación que hace parte del expediente del presente conflicto de competencias administrativas, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al mismo:

1. El 21 de junio de 2021, la Unidad Administrativa de Pensiones del departamento de Cundinamarca remitió al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la cuenta de cobro núm. 70, de la misma fecha, por un valor de \$ 287. 689.356, por concepto de cuotas partes pensionales por el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, correspondiente a exempleados del Incora.

Las cuotas partes pensionales de los periodos señalados corresponden a los siguientes pensionados:

- **Guillermo Sabogal García** c.c. 11371313. Pensión reconocida mediante Resolución 2404 del 10 de septiembre de 2001.

¹ Ley 2080 de 2021 (enero 25), «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción».

- **Erasmus Álvarez Arenas** c.c.17038310. Pensión reconocida mediante Resolución 7100 del 29 de diciembre de 1995
- **José Leonel Torres Cortés** c.c. 17040571. Pensión reconocida mediante Resolución 4386 del 17 de septiembre de 1990
- **José de Jesús Gutiérrez Daza** c.c. 17109211. Pensión reconocida mediante Resolución 7344 del 1º de febrero de 1992.
- **Manuel Delgado Parra** c.c.19122354. Pensión reconocida mediante Resolución 690 del 16 de agosto de 1996
- **Bertha Nally Bocanegra** c.c. 20875603 (Sustituto pensional de Pedro Ignacio de Castro Agudelo c.c.296946). Pensión reconocida mediante Resolución 3644 del 14 de octubre de 1986.
- **Julio Eduardo Neme Sierra** c.c. 467801. Pensión reconocida mediante Resolución 5487 del 20 de julio de 1986.
- **Inés Betulia Gaitán de Rodríguez** c.c. 23263008 (Sustituto pensional de José Tomás Rodríguez Mariño c.c. 72833). Pensión reconocida mediante Resolución 167 del 1º de febrero de 1983².

2. El 9 de julio de 2021, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural negó su competencia para dar respuesta a la solicitud de cuotas partes pensionales, por considerar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 1292 de 2003, Decretos 2796 de 2013 y 1389 de 2013, la UGPP asumió la función pensional del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y, en consecuencia, es dicha unidad la encargada de pronunciarse sobre el particular.³

3. La UGPP rechazó la competencia para gestionar el pago de las cuotas partes pensionales, por considerar que, de conformidad con lo dispuesto en los Decretos 4986 de 2007 y 2796 de 2013, esa unidad solo es competente para pronunciarse sobre las cuotas partes reconocidas con posterioridad al 1º de enero de 2008.

Asimismo, agregó que, en atención a lo señalado en el Decreto 3056 de 2013, la competencia para conocer de las cuotas partes pensionales reconocidas con anterioridad al 1º de enero de 2008, para el presente caso, están a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o del Ministerio de Salud y Protección

²SAMAI,.3_110010306000202200097003REPARTOYRADIC20220518123559_TCZipDossier133101062266864784.pdf

³SAMAI,.3_110010306000202200097003REPARTOYRADIC20220518123559_TCZipDossier133101062266864784.pdf. Folio 14.

Social, por tratarse de las carteras ministeriales del ramo al que pertenecen los extintos Incora y Cajanal, respectivamente.

4. En virtud de lo anterior, la Unidad Administrativa de Pensiones del Departamento de Cundinamarca solicitó a la sala dirimir el conflicto negativo de competencias suscitado entre la UGPP y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en orden a determinar la autoridad competente para conocer de las cuotas partes pensionales de los extrabajadores del Incora, en el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2020⁴.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, el 7 de junio de 2022 se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco días, con el fin de que las autoridades involucradas y las personas interesadas presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto⁵.

En informe secretarial del 6 de junio de 2022, consta que se informó sobre el presente conflicto a la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca, a la UGPP, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Fondo de Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales de Colombia, al Ministerio de Salud y Protección Social y a los señores: Guillermo Sabogal García, Erasmo Álvarez Arenas, José Leonel Torres Cortés, José de Jesús Gutiérrez Daza, Manuel Delgado Parra, Bertha Nally Bocanegra, Inés Betulia Gaitán de Rodríguez y Julio Eduardo Neme Sierra ⁶.

Obra constancia de la Secretaría de la Sala, según la cual, durante la fijación del edicto, la UGPP y el Ministerio de Agricultura presentaron alegatos⁷.

En Auto para mejor proveer del 18 de julio de 2022, el consejero ponente ordenó a la Secretaría de la Sala de Consulta y Servicio Civil oficiar a la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca, con el fin de que allegara la siguiente información:

- La cuenta de cobro núm. 70 por el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2020.

⁴SAMAI,.3_110010306000202200097003REPARTOYRADIC20220518123559_TCZipDossier133101062266864784.pdf. Folios 1 a 4.

⁵ SAMAI, actuación POR EDICTO.

⁶SAMAI9_110010306000202200097009REPARTOYRADIC20220518123559_TCZipDossier133101062317149408.pdf comunicaciones iniciales.

⁷16_110010306000202200097001ALDESPACHOPOR20220526132505_TCZipDossier133101062283119193.pdf.

- Las liquidaciones individuales de los pensionados por los que se cobran cuotas partes pensionales en el periodo del 1º de enero de 2019 a 31 de diciembre de 2020
- Las resoluciones mediante las cuales se reconoció la pensión de las personas por las cuales se cobran las cuotas partes pensionales en el periodo del 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020.

Adicionalmente, en el mismo auto se solicitó al Ministerio de Salud y Protección Social y a la UGPP para que se pronunciaran sobre su competencia en el presente asunto.

En informe secretarial del 25 de julio de 2022, la Secretaría de la Sala informó al despacho ponente que, dentro del término concedido en el Auto para mejor proveer arriba mencionado, la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca, la UGPP y el Ministerio de Salud y Protección Social allegaron documentos.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. De la UGPP

Manifestó su falta de competencia para pronunciarse sobre la solicitud de pago de cuotas partes pensionales, elevada por la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca, por el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2020, de exempleados del Incora.

Argumentó que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 2796 de 2013, esa unidad solo es competente del pago de las cuotas partes pensionales reconocidas después del 1º de enero de 2008.

Para el caso de las pensiones reconocidas antes de esa fecha, sostuvo que, acorde con lo señalado en el artículo 8 del Decreto 3056 de 2013, (mediante el cual se establecen lineamientos en materia de elaboración de cálculo actuarial, reconocimiento y revelación contable del pasivo pensional y se dictan otras disposiciones) la competencia para la gestión de pago de las cuotas partes pensionales es del ministerio del ramo al que pertenece el Incora, es decir el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o del Ministerio de Salud y Protección Social por ser la cartera del ramo al que pertenece Cajanal.

2. Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca

Se tendrán como argumentos de esta autoridad, lo señalado en el escrito mediante el cual solicitó a la Sala dirimir el conflicto de competencias administrativas.

Sostuvo que el artículo 3 del Decreto 2798 de 2013 señala, de manera expresa, la competencia de la UGPP en relación con las cuotas partes pensionales de la extinta Incora, pero solo de aquellas reconocidas con posterioridad al 1 de enero de 2008.

Agregó que en relación con las cuotas partes pensionales del extinto Incora reconocidas antes del 1º de enero de 2008, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 3056 de 2013, según el cual, la competencia es del Ministerio de Agricultura.

3. Del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, insistió en la falta de competencia administrativa de la Cartera Ministerial que él representa.

En primer lugar, señaló que, mediante el Decreto 1292 de 2003, el Gobierno nacional dispuso la supresión y liquidación del Incora, proceso que concluyó el 31 de diciembre de 2007.

Agregó que al término del citado proceso liquidatorio, esa cartera ministerial exclusivamente asumió la facultad para expedir certificaciones laborales.

Sostuvo que, de acuerdo con los incisos 1º y 2º del artículo 28 del Decreto 1292 de 2003, (mediante el cual se suprimió y se ordenó la liquidación del Incora) Cajanal, o la entidad que haga sus veces, es la autoridad competente para reconocer las cuotas partes y las pensiones de los extrabajadores del Incora, Al respecto los mencionados incisos señalan:

Artículo 28. Reconocimiento de pensiones. La Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, o la entidad que haga sus veces, será la competente para reconocer las cuotas partes y las pensiones de los ex trabajadores del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, o de sus beneficiarios, a los cuales se refiere el artículo anterior. La misma entidad estará facultada para reconocer las pensiones de los ex trabajadores del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, que hayan cumplido con la totalidad de los requisitos legales para adquirir este derecho o a quienes habiendo cumplido el tiempo de servicio o cotización, cumplan la edad requerida para tener dicho derecho en los términos de las normas que les fueran aplicables.

El Incora en Liquidación, deberá seguir cumpliendo con el pago de pensiones mientras se surten los trámites pertinentes para que el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, asuma dicha función. Así mismo, continuará reconociendo las pensiones y las cuotas partes que correspondían al Instituto

Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, hasta cuando la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, o la entidad que haga sus veces, reciba a satisfacción la información correspondiente.

Agregó que la función pensional del liquidado Incora, en últimas, nunca se transfirió a Cajanal, toda vez que cuando operó el cierre del proceso de liquidación de dicho instituto, la citada caja ya había sido suprimida y, en consecuencia, el Gobierno nacional, mediante el Decreto 4986 de 2007, le entregó dicha función al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia. A su vez, mediante el Decreto, 2796 de 2013, los asuntos pensionales pasaron de dicho fondo a la UGPP.

Finalmente, con el fin de desvirtuar los argumentos expuestos por UGPP para negar su competencia, citó los argumentos expuestos por la Sala de Consulta y Servicio Civil en la decisión del 24 de julio de 2018. Rad 11001030600020180000700, así:

En primer lugar el Decreto 3056 de 2013 fue modificado por la Ley 1753 de 2015 y por lo tanto, le corresponde a cada entidad del orden nacional, en el ámbito de aplicación consagrado en esta ley, hacer el reconocimiento contable y la respectiva anotación en los estados financieros.

En segundo lugar, el artículo 8 del decreto, al cual hace alusión la UGPP claramente señala que su ámbito de aplicación corresponde al reconocimiento contable de cuotas partes pasivas y activas, y no a la administración de las mismas.

En tercer lugar, el artículo 8 del decreto correspondía a una norma general, que no dejó sin vigencia la norma especial consagrada en el Decreto 2796 de 2013 aplicable en forma específica para las cuotas partes pensionales del extinto Incora.

En cuarto lugar, aún en gracia de discusión, la competencia que asignaba el Decreto 3056, mientras estuvo vigente la parte pertinente del artículo 8, lleva a la misma conclusión, esto es, que la gestión y revelación de las cuentas de las cuotas partes pensionales corresponden a la entidad que las venía asumiendo, según lo determine el Gobierno Nacional, esto es, la UGPP, por expreso mandato del Decreto 2796 de 2013.

Finalmente, se encuentra que el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015, no tiene aplicación al caso particular ya que el mismo está relacionado con una entidad del orden territorial como es el Departamento de Antioquia, y entidades del orden nacional, como lo señala la misma ley y lo corrobora el Decreto 1337 de 2016. Por esta razón, no se comparte el argumento planteado por la UGPP para sustentar una presunta falta de competencia.

4. Del Ministerio de Salud y Protección Social

A través de escrito dirigido a la Sala, el Ministerio de Salud y Protección Social sostuvo que las cuotas partes pensionales, al ostentar el carácter de misional de Cajanal, quedaron a cargo de la UGPP, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2040 de 2011, modificatorio del artículo 22 del Decreto 2196 de 2009.

Agregó que frente al pago de cuotas partes pensionales anteriores al 8 de noviembre de 2011, teniendo en cuenta la liquidación del patrimonio autónomo dispuesto para tal fin, el Ministerio de Salud y Protección Social elevó consulta a la Sala y, mediante concepto del 12 de diciembre de 2019, rad. núm. 11001-03-06-000-2019-00065-00, obtuvo las siguientes respuestas.

PREGUNTA:

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 administradora de pensiones, ya se extinguió y cuyas eventuales condenas se encuentran a del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel nacional FOPEP?

RESPUESTA:

De conformidad 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. Respecto de los demás procesos misionales relacionados con las cuotas partes pensionales a cargo de Cajanal, que tuvieron 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 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.

PREGUNTA:

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 a 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?

RESPUESTA:

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 Id Documento: 11001030600020220009700170000150050 5 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 cuotas partes pensionales dispuesta en la Ley 1753 de 2015

PREGUNTA:

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?

RESPUESTA:

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.

Concluyó que, de acuerdo con el Decreto 1222 de 2013 y el criterio general de distribución de funciones contenido en el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, la UGPP es la autoridad competente para asumir las obligaciones de carácter misional de la extinta Cajanal, incluidas la aceptación y pago de cuotas partes pensionales, aun cuando se trate de solicitudes radicadas antes del 8 de noviembre de 2011. Lo anterior, por cuanto no existe en el ordenamiento jurídico una norma que atribuya la competencia al Ministerio de Salud y Protección Social.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas generales» se contienen en el capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2011, conforme al cual:

Artículo 39. 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 o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o

municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

[...]

En el mismo sentido, el artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es 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. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.

[...]

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

- i)* que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta.

El asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un asunto particular y concreto, a saber, la solicitud para tramitar el pago de la cuenta de cobro núm. 70, del 21 de junio de 2021, por un valor de \$ 287.689.356, por concepto de cuotas partes pensionales por el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, correspondiente a exempleados del Incora.

- ii)* que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular.

Tanto la UGPP, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social negaron su competencia para conocer del asunto.

- iii)* que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

El presente asunto involucra tres autoridades del orden nacional: UGPP, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Salud y Protección Social, y una del orden territorial: Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca.

2. Términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»⁸.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

3. Aclaración Previa

El artículo 39 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2011, 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 los aspectos jurídicos o fácticos 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, si así corresponde, verificar los fundamentos de hecho y de derecho

⁸La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1º de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

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

4. Síntesis del caso concreto y problema jurídico

El presente asunto aborda la solicitud para tramitar el pago de la cuenta de cobro núm. 70, del 21 de junio de 2021, por un valor de \$ 287.689.356, por concepto de cuotas partes pensionales por el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, correspondiente a ex empleados del Incora.

Al respecto, la UGPP negó su competencia, por considerar que, de conformidad con lo dispuesto en los Decretos 4986 de 2007 y 2796 de 2013, esa unidad solo es competente para pronunciarse sobre las cuotas partes reconocidas con posterioridad al 1º de enero de 2008.

Asimismo, agregó que, en atención a lo señalado en el Decreto 3056 de 2013, la competencia para conocer de las cuotas partes pensionales reconocidas con anterioridad al 1º de enero de 2008, para el presente caso, están a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o al Ministerio de Salud y Protección Social, por tratarse de las carteras ministeriales del ramo al que pertenecen los extintos Incora y Cajanal, respectivamente.

Por su parte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señaló que al término del citado proceso liquidatorio esa cartera ministerial, dentro del trámite de reconocimiento de cualquier prestación derivada del sistema general de pensiones de los extrabajadores del Incora, exclusivamente asumió la facultad para expedir certificaciones laborales.

Agregó que, de acuerdo con los incisos 1º y 2º del artículo 28 del Decreto 1292 de 2003, (mediante el cual se suprimió y se ordenó la liquidación del Incora) Cajanal, o la entidad que haga sus veces, es la autoridad competente para reconocer las cuotas partes y las pensiones de los extrabajadores del Incora,

Finalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social indicó que las cuotas partes pensionales, al ostentar el carácter de misional de Cajanal, quedaron a cargo de la UGPP, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2040 de 2011, modificadorio del artículo 22 del Decreto 2196 de 2009.

De conformidad con los antecedentes descritos, la Sala debe determinar cuál es la autoridad competente para tramitar el pago de la cuenta de cobro núm. 70, del 21 de junio de 2021, por un valor de \$ 287. 689.356, por concepto de cuotas partes pensionales por el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, correspondiente a ex empleados del Incora.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará los siguientes temas: (i) las cuotas partes pensionales; (ii) la liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –Incora- y la competencia de las entidades estatales para reconocer las cuotas partes pensionales; (iii) régimen jurídico de las cuotas partes pensionales y su tratamiento contable ; (iv) conclusiones sobre el marco jurídico aplicable a las cuotas partes pensionales adeudadas por el extinto Incora; (v) el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional –FOPEP– como el consorcio encargado del pago de las cuotas partes pensionales del extinto Incora; y vi) el caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al caso concreto

5.1. Cuotas partes pensionales. Reiteración⁹

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.¹⁰

A juicio de la H. Corte Constitucional, las cuotas partes pensionales son:

[...] un importante soporte financiero para la seguridad social en pensiones, con un origen que antecede al sistema de seguridad social previsto en la ley 100 de 1993, y 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, que constituyen obligaciones de contenido crediticio a favor de la entidad encargada de reconocer y pagar la pensión, con 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

⁹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de julio de 2018. Radicación núm. 11001-03-06-000-2018-00007-00. Decisión del 15 de diciembre de 2020. Radicación 11001-03-06-000-2020-00227-00

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 26 de mayo de 2016. Radicación núm. 11001-03-06-000-2016-00003-00(2280).

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.¹¹ (Subraya de la Sala)

Diferentes regímenes normativos regularon la figura de las cuotas partes pensionales antes de la Ley 100 de 1993.

En primer lugar, la Ley 6ª de 1945, «[p]or la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo», al regular la posibilidad para los trabajadores de acumular tiempos de servicio en distintas entidades de derecho público para obtener la sumatoria necesaria de tiempo para obtener la pensión, dispuso que «[...] el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquellas» (Artículo 29).

Con posterioridad, el artículo 1º de la Ley 24 de 1947 introdujo modificaciones a lo establecido por la normativa anterior, pero mantuvo el pago compartido de la prestación.

Del mismo tenor fue la Ley 72 de 1947, «Por la cual se modifican los artículos 19 y 25 de la Ley 74 de 1945, se dictan disposiciones relacionadas con las prestaciones sociales del personal uniformado y civil de la Policía Nacional y otras sobre Cajas de Previsión Social». El artículo 21¹² de la citada ley estableció que el trabajador tenía derecho a reclamar el pago de la pensión a la caja de previsión social a la cual se encontrara afiliado al momento de cumplir el tiempo de servicio, y esta, a su vez, podía repetir, en forma proporcional, contra las demás entidades obligadas a contribuir en el pago de las mesadas pensionales¹³.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C- 895 de 2009. En el mismo sentido, en sentencia T- 596 de 2015, este Alto Tribunal sostuvo: «En el régimen de seguridad social del sector público anterior a la Ley 100 de 1993, se instituyó la figura de las cuotas partes pensionales como un mecanismo que le permitía a la última entidad oficial empleadora o entidad de previsión que estuviera a cargo del reconocimiento y pago de la pensión de vejez, repartir el costo del derecho pensional con las demás entidades públicas o administradoras del sistema a las cuales había estado afiliado el servidor público en proporción al tiempo que éste laboró o realizó aportes a cada una de ellas».

¹² Ley 72 de 1947. Artículo 21: «Los empleados nacionales, departamentales o municipales que al tiempo de cumplir su servicio estén afiliados a una Caja de Previsión Social tendrán derecho a exigirle el pago de la totalidad de la pensión de jubilación. La Caja pagadora repetirá de las entidades obligadas el reembolso de la cantidad proporcional que les corresponda, habida consideración del tiempo de servicio del empleado en cada una de las entidades oficiales».

¹³ Sobre el particular, véase: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de agosto de 2017. Radicación núm. 11001-03-06-000-2017-00070-00.

Por su parte, el Decreto 1848 del 4 de noviembre de 1969, «[p]or el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968», en su artículo 72 dispuso:

Artículo 72º.- Acumulación del tiempo de servicios. Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, establecimientos públicos, empresas oficiales y sociedades de economía mixta, se acumularán para el cómputo del tiempo requerido para la pensión de jubilación. En este caso, el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido en cada una de aquellas entidades, establecimientos, empresas o sociedades de economía mixta. (Subraya de la Sala)

Con posterioridad, la Ley 33 de 1985, «[p]or la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público», en su artículo 2^o¹⁴ reforzó la fijación del valor de las cuotas partes pensionales con la previsión de un silencio administrativo positivo, en virtud del cual si los organismos deudores no objetaban en el plazo perentorio de quince (15) días la liquidación de la pensión, se entendía que la habían aprobado y por lo tanto, quedaban obligados a asumir las cuotas determinadas por la entidad pagadora¹⁵.

En igual forma, la Ley 71 de 1988 «por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones», introdujo la denominada pensión por aportes en el sistema jurídico colombiano en su artículo 7^o, según el cual:

[...] los empleados oficiales y trabajadores que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de los Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer.

Y de esta forma, estableció el deber para las entidades involucradas de concurrir al pago de pensión mediante la cancelación de la cuota parte correspondiente.

¹⁴ Ley 33 de 1985. Artículo 2º. «La Caja de Previsión obligada al pago de pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ellas, o contra las respectivas Cajas de Previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince (15) días para objetarlo, vencido el cual se entenderá aceptado por ellos. Para los efectos previstos en este artículo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará anualmente las compensaciones a que haya lugar, con cargo a los giros que les correspondan a los organismos o Cajas, por concepto de aportes del Presupuesto Nacional; cuando se trate de entidades del orden departamental, intendencial, comisarial, municipal o del Distrito Especial de Bogotá, la compensación anual se efectuará con cargo a las correspondientes transferencias de impuestos nacionales».

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 26 de mayo de 2016. Radicación núm. 11001-03-06-000-2016-00003-00(2280).

Para tales efectos, señaló en el párrafo del artículo en cita que «El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas».

En desarrollo de esta disposición, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1160 de 1989 mediante el cual se reglamentó parcialmente la Ley 71 de 1988.

Ahora bien, la Ley 100 de 1993 «Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones» también se ocupó de la figura de las cuotas partes pensionales en el Título IV relativo al «Traslado de Régimen»¹⁶.

En particular, la Ley 100 de 1993 hizo referencia a los denominados bonos pensionales o cuotas partes a cargo de la Nación¹⁷; a las características de estos¹⁸; a las clases de bonos¹⁹; y a las entidades emisoras o contribuyentes de los bonos²⁰, entre otros muchos aspectos.

¹⁶ Sobre el particular véase: Corte Constitucional. Sentencia C- 895 de 2009 y Sentencia T-235 de 2002.

¹⁷ Ley 100 de 1993. Artículo 121. BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES A CARGO DE LA NACIÓN. «La Nación expedirá un instrumento de deuda pública nacional denominado bono pensional, de la naturaleza y con las características señaladas en los artículos anteriores, a los afiliados al Sistema General de Pensiones, cuando la responsabilidad corresponda al Instituto de los Seguros Sociales, a la Caja Nacional de Previsión Social, o a cualesquiera otra Caja, Fondo o entidades del sector público sustituido por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, y asumirá el pago de las cuotas partes a cargo de estas entidades.

Los bonos a cargo de la Nación se expedirán con relación a los afiliados con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente Ley y sobre el valor de la deuda imputable con anterioridad a dicha fecha».

¹⁸ Ley 100 de 1993. Artículo 116. CARACTERÍSTICAS. «Los bonos pensionales tendrán las siguientes características: a) Se expresarán en pesos; b) Serán nominativos; c) Serán endosables en favor de las entidades administradoras o aseguradoras, con destino al pago de pensiones d) Entre el momento de la afiliación del trabajador y el de redención del bono, devengarán, a cargo del respectivo emisor, un interés equivalente a la tasa DTF, sobre saldos capitalizados, que establezca el Gobierno y, e) Las demás que determine el Gobierno Nacional».

¹⁹ Ley 100 de 1993. Artículo 118. CLASES. «Los bonos pensionales serán de tres clases:

a) Bonos pensionales expedidos por la Nación;

b) Bonos pensionales expedidos por las Cajas, Fondos o entidades del sector público que no sean sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel Nacional a que se refiere el Capítulo III del presente Título, y cuya denominación genérica de bono pensional se complementará con el nombre de la Caja, Fondo o Entidad emisora.

c) Bonos pensionales expedidos por empresas privadas o públicas, o por cajas pensionales del sector privado que hayan asumido exclusivamente a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones y cuya denominación genérica de bono pensional se complementará con el nombre de la entidad emisora».

²⁰ Ley 100 de 1993. Artículo 119. EMISOR Y CONTRIBUYENTES. «Los bonos pensionales serán expedidos por la última entidad pagadora de pensiones a la cual haya pertenecido el afiliado antes de entrar al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, siempre y cuando el tiempo de cotización o de servicios, continuo o discontinuo, haya sido igual o mayor a cinco (5) años».

En suma, esta ley reconoció la importancia de los bonos pensionales como soporte financiero en el pago en el sistema de seguridad social en pensiones, razón por la cual los catalogó como créditos privilegiados²¹.

Luego, el Decreto 13 de 2001²² reglamentó nuevamente esta figura, refiriéndose a los casos en los que no hay lugar a la expedición de bono pensional, así:

Artículo 1: Tiene derecho a bono pensional:

- a) De conformidad con el artículo 115 de la Ley 100 de 1993, las personas que cumplan los requisitos previstos en dicha norma y se trasladen al régimen de ahorro individual, y
- b) De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 128 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 1º del Decreto-Ley 1314 de 1994, los servidores públicos que a partir de la entrada en vigencia del sistema general de pensiones, se trasladen al régimen de prima media con prestación definida administrado por el Instituto de Seguros Sociales

En los casos en que de acuerdo con la ley no corresponda emitir bonos pensionales, la entidad que haya reconocido o que reconozca la pensión, tendrá derecho a obtener el pago de la cuota parte correspondiente a los tiempos de servicio prestados o cotizados a otras entidades que se hayan tomado en cuenta para el reconocimiento de la pensión, de conformidad con las normas aplicables y con sujeción a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 490 de 1998. (Subraya de la Sala)

De todo lo expuesto, es posible concluir que la figura de las cuotas partes pensionales fue de gran importancia en los regímenes pensionales anteriores a la Ley 100 de 1993 y lo sigue siendo dentro del Sistema General de Pensiones estructurado por dicha ley.

Como lo ha sostenido la Corte Constitucional, este sistema se encuentra «sustentado en el concepto de concurrencia, en tanto que el recobro es un derecho crediticio a favor de la entidad que ha reconocido y pagado una mesada pensional, la que a su vez puede repetir contra las demás entidades obligadas al pago a prorrata del tiempo laborado o de los aportes efectuados»²³.

²¹ Ley 100 de 1993. Artículo 126. CRÉDITOS PRIVILEGIADOS. «Los créditos causados o exigibles por concepto de los bonos y cuotas partes de que trata este capítulo, pertenecen a la primera clase del artículo 2495 del Código Civil y tienen el mismo privilegio que los créditos por concepto de salarios, prestaciones sociales o indemnizaciones laborales».

²² Decreto 13 de 2001 (enero 9) «[p]or el cual se reglamentan parcialmente los artículos 115, 117 y 128 de la Ley 100 de 1993, el Decreto-Ley 1314 de 1994 y el artículo 20 del Decreto-Ley 656 de 1994».

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-895 de 2009.

Ahora bien, con respecto al carácter misional de las cuotas partes pensionales, el Consejo de Estado sostuvo:

5.2. Regulación aplicable a las cuotas partes pensionales a cargo de Cajanal. Reiteración²⁴

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, así:

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].

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, 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

²⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2417 del 12 de noviembre de 2019. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 15 de diciembre de 2020. Radicación 11001-03-06-000-2020-00227-00

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.

Ahora bien, el Decreto 2196 de 2009 dispone que 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, 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 1º y 2º del Decreto 1222 de 2013, el pago de estas obligaciones debe hacerse con cargo a los recursos del Fopep.

5.3. La liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y la competencia de las entidades estatales para reconocer las cuotas partes pensionales. Reiteración²⁵

El Gobierno nacional, en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 152 de la Ley 489 de 1998, expidió el Decreto 1292 del 21 de mayo de 2003²⁶, a través del cual ordenó la supresión y liquidación del Instituto Colombiano, Incora, creado por la Ley 135 de 1961 y reformado por la Ley 160 de 1994.

Para tales efectos, se otorgó un plazo de tres (3) años para concluir el proceso de liquidación y se determinó que el Incora en Liquidación, estaría adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 1º. Supresión y liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora. Suprímase el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, establecimiento público del orden nacional, creado por la Ley 135 de 1961 y

²⁵. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de julio de 2018. Radicación núm. 11001-03-06-000-2018-00007-00

²⁶ «Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación».

reformado por la Ley 160 de 1994, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En consecuencia, a partir de la vigencia del presente decreto, dicho establecimiento entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar en un plazo de tres (3) años y utilizará para todos los efectos la denominación Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora en Liquidación y estará adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La liquidación se realizará conforme lo dispuesto en el Decreto-ley 254 de 2000, mediante el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional y las demás normas que lo modifiquen, sustituyan o reglamenten.

En relación con las funciones que cumplía el extinto Incora, el Decreto 1300 de 2003²⁷ determinó que estas serían asumidas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder²⁸, el cual también fue objeto de liquidación.²⁹

Ahora bien, respecto de las cuotas partes pensionales adeudadas por el Incora, los artículos 27 y 28 Decreto 1292 de 2003 establecieron que serían reconocidas por Cajanal³⁰, en tanto que el artículo 34 determinó que las mismas serían canceladas por la Nación a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, FOPEP, así:

Artículo 27. Traslado del pago de pensiones. El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, asumirá el pago de las mesadas pensionales legalmente reconocidas por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora, una vez el Consejo Asesor del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, verifique el cumplimiento de los requisitos y autorice el respectivo traslado. En virtud de lo aquí expresado y conforme se establece en el artículo 13 del Decreto-ley 254 de 2000, el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep,

²⁷ «Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura».

²⁸ Sobre el particular en decisión del 27 de noviembre de 2017, Radicación No 11001-03-06-000-2017-00100-00(C), la Sala de Consulta y Servicio Civil señaló: «El Incora fue creado por la Ley 135 de 1961, como entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se encargó de apoyar el proceso de reforma agraria nacional con el objetivo de redistribuir tierras en el área rural, mejorar la producción y prestar apoyo social a la población campesina. En el año 2003, mediante el Decreto 1292 de 2003, se ordenó la liquidación de la Institución Nacional para la Reforma Agraria –Incora-, asumiendo sus funciones el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder-, creado por el Decreto 1300 de 2003, posteriormente fue reorganizado por los Decretos No. 3759 de 2009 y 2623 de 2012, los cuales modificaron la estructura de la entidad adicionando nuevas funciones. Finalmente se expidió el Decreto Ley 2365 de 2015 que ordenó la liquidación del Incoder».

²⁹ A través del Decreto Ley 2365 de 2005 «Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones».

³⁰ Entidad posteriormente liquidada mediante Decreto 2196 de 2009.

asumirá los siguientes pagos: a) El pago de las pensiones causadas y reconocidas; b) El pago de las pensiones cuyos requisitos están satisfechos en los términos del Decreto 2527 de 2000 y se reconozca con posterioridad a la fecha de la disolución del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora; c) El pago de las pensiones de las personas que han cumplido tiempo de servicio en el Incora y antes del 1º de abril de 1994, pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, les será reconocido cuando cumplan este último requisito, siempre y cuando sean reconocidas en los términos del Decreto 2527 de 2000.

Artículo 28. Reconocimiento de pensiones. La Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, o la entidad que haga sus veces, será la competente para reconocer las cuotas partes y las pensiones de los ex trabajadores del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, o de sus beneficiarios, a los cuales se refiere el artículo anterior. La misma entidad estará facultada para reconocer las pensiones de los ex trabajadores del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, que hayan cumplido con la totalidad de los requisitos legales para adquirir este derecho o a quienes habiendo cumplido el tiempo de servicio o cotización, cumplan la edad requerida para tener dicho derecho en los términos de las normas que les fueran aplicables.

El Incora en Liquidación, deberá seguir cumpliendo con el pago de pensiones mientras se surten los trámites pertinentes para que el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, asuma dicha función. Así mismo, continuará reconociendo las pensiones y las cuotas partes que correspondían al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, hasta cuando la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, o la entidad que haga sus veces, reciba a satisfacción la información correspondiente.

Será responsabilidad del Incora en Liquidación, o en su lugar, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el reporte de novedades de la nómina general de pensionados de conformidad con lo establecido en el contrato de administración del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, hasta cuando la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, o la entidad que haga sus veces, asuma el reconocimiento de las pensiones conforme a lo establecido en el presente artículo.

Artículo 34. Cuotas partes pensionales. Las cuotas partes pensionales serán pagadas por la Nación a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, de conformidad con el mecanismo que se establezca para el efecto.

El cobro de las cuotas partes pensionales estará a cargo del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora en Liquidación o del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social una vez asuma sus obligaciones. (Subraya y negrilla de la Sala)

Ahora bien, con posterioridad, teniendo en cuenta el vencimiento del plazo previsto para el proceso de liquidación del Incora y el hecho de que los recursos de la liquidación fueron insuficientes para asumir las obligaciones que estaban a cargo

de la extinta entidad, el Gobierno nacional expidió el Decreto 4986 del 31 de diciembre de 2007 «Por el cual se efectúa una distribución de negocios y asuntos y se modifica parcialmente el decreto 1292 de 2003».

En particular, los artículos 1º y 2º del Decreto 4986 del 31 de diciembre de 2007 establecieron:

Artículo 1o. Las obligaciones pensionales del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora en Liquidación, en la parte que no pueda ser cubierta con los recursos provenientes del Incora, estarán a cargo de la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a partir de la terminación de su existencia legal, respecto de las personas incluidas en el cálculo actuarial que sea aprobado por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y en los términos previstos en el mismo. (Subraya de la Sala)

Artículo 2o. Para efectos de lo dispuesto en el Decreto 1292 de 2003, en sus artículos 28, 29 y 32, el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia reconocerá las pensiones que estaban a cargo del Incora en Liquidación, para lo cual se subrogará en la administración del contrato de Fiducia que el Incora en Liquidación celebre para administrar los recursos destinados a financiar los gastos de administración inherentes al reconocimiento, administración de nómina, administración de archivos y demás actividades inherentes a esa labor.

El Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia y el Incora en liquidación, deberán acordar la entrega de la información y documentación que se requiere para el buen desarrollo de esta función, teniendo en cuenta el contrato que se realice con la Fiduciaria.

Con posterioridad, el Gobierno nacional, expidió el Decreto 2796 del 29 de noviembre de 2013 «Por medio del cual se establecen las reglas para la asunción de la función pensional del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora por parte de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)».

En el citado Decreto se dispuso que las competencias asignadas por el artículo 2º del Decreto 4986 de 2007, al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia serían asumidas, a partir del 30 de noviembre de 2013, por la UGPP:

Decreto 2796 de 2013. Artículo 1. Asignación de competencias. A partir del 30 de noviembre de 2013, las competencias asignadas al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, mediante el artículo 2º del Decreto 4986 de 2007, serán asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

En relación con las cuotas pensionales del extinto Incora, el Decreto 2796 de 2013 estableció lo siguiente:

Artículo 3. Cuotas Partes Pensionales. La administración de las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar, reconocidas con posterioridad a la fecha de traslado de las competencias indicadas en el artículo 2° del Decreto 4986 de 2007³¹ al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, así como las posteriores al traslado de la función de que trata el artículo 1° del presente Decreto a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), estará a cargo de esta Unidad.

5.4. Régimen jurídico de las cuotas partes pensionales y su tratamiento contable. Reiteración³²

1) El Decreto 3056 de 2013: que reglamenta la transición en términos contables y financieros de los derechos pensionales a cargo de las entidades del orden nacional

El Gobierno nacional expidió el Decreto 3056 del 27 de diciembre de 2013 «Por el cual se establecen lineamientos en materia de elaboración del cálculo actuarial, reconocimiento y revelación contable del pasivo pensional y se dictan otras disposiciones».

El citado Decreto en su artículo 8°, dispuso:

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

De su lectura se observa que la norma:

- a) Atribuye competencias a diversas entidades para efectos de la gestión y revelación de las cuentas por pagar o por cobrar originadas por las cuotas

³¹ Esto es al 31 de diciembre de 2007.

³² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de julio de 2018. Radicación núm. 11001-03-06-000-2018-00007-00

partes pensionales pasivas o activas, reconocidas antes del traslado de estas funciones a la UGPP. Las que se generen con posterioridad a la fecha de traslado de la función de reconocimiento a la UGPP, se gestionarán y revelarán en la información financiera de la UGPP.

- b) Tiene como objetivo reglamentar la transición en términos contables y financieros de los derechos pensionales a cargo de las entidades del orden nacional, cuya liquidación fue ordenada y su pasivo pensional asumido por la UGPP.
- c) Establece que la gestión y relevación de las cuentas originadas en cuotas partes pensionales reconocidas con anterioridad a la fecha de traslado de funciones a la UGPP, estará a cargo del Ministerio del ramo al cual estuviera adscrita o vinculada la entidad o por la entidad que las venía asumiendo, según sea el caso o según lo determine el Gobierno nacional.

Por consiguiente, la norma no modifica las competencias que le corresponden a la UGPP en cuanto a la administración de las cuotas partes pensionales, teniendo en cuenta el objetivo y alcance de sus disposiciones de carácter contable y financiero.

2) La Ley 1753 de 2015 y la supresión de las cuotas partes pensionales de las entidades públicas de orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación.

Mediante esta ley se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y en su artículo 78 estableció que las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación suprimirán las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales.

Por su importancia para resolver el presente conflicto de competencias se transcribe la parte pertinente de esta ley:

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).

Como se observa, las entidades públicas del orden nacional suprimirán las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales, siempre y cuando formen parte del Presupuesto General de la Nación, tanto para las cuotas causadas como para las que a futuro se causen. Esta disposición es aplicable, entre otras, a Colpensiones y a la UGPP, esta última respecto de las cuotas partes pensionales que haya reconocido a partir del momento en que asumió la función de reconocimiento pensional, y que son financiadas con los recursos del FOPEP.

Es importante reseñar que esta ley se refiere al reconocimiento contable de las cuotas partes pensionales:

Para el efecto, las entidades harán el reconocimiento contable y la respectiva anotación en los estados financieros.

Por lo tanto, el contenido de este artículo de la Ley 1753 de 2015 debe ser aplicado en cuanto el reconocimiento contable y anotaciones en estados financieros, y la supresión de las cuotas partes pensionales de las entidades públicas del orden nacional que forman parte del Presupuesto General de la Nación y en lo pertinente, modifica y deja sin vigencia lo previsto sobre el tema en el Decreto 3056 de 2013.

3) Decreto 1337 de 2016 reglamentario de la Ley 1753 de 2015

Esta norma reglamentaria señala las pautas para definir el campo de aplicación de la Ley 1753 de 2015:

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:

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 éstas entidades y las entidades del orden nacional, las cuales continuarán reconociéndose y pagándose en la forma prevista en las disposiciones vigentes.

Por consiguiente, la supresión de las cuotas partes pensionales solo es aplicable a las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación y por ende, no tiene aplicación cuando se trate del cobro o pago entre

entidades territoriales o entre estas entidades y las del orden nacional, las cuales continuarán reconociéndose y pagándose en la forma prevista en las disposiciones vigentes.

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.

Asimismo, la Ley 1753 de 2015 resulta aplicable respecto del reconocimiento contable y la respectiva anotación en los estados financieros de las entidades públicas del orden nacional, sobre la supresión de las cuotas partes pensionales en los términos del artículo 78 de esta ley, y por ende, el Decreto 3056 de 2013 debe entenderse modificado en lo pertinente.

5.4. Conclusiones sobre el marco jurídico aplicable a las cuotas partes pensionales adeudadas por el extinto Incora. Reiteración³³

1) Reglas de competencia de las entidades estatales en cuanto a las cuotas partes pensionales adeudadas por el extinto Incora

Una interpretación integral y sistemática de las disposiciones expuestas hasta este punto, permite a la Sala extraer las siguientes conclusiones generales sobre la competencia para la cancelación de las cuotas partes pensionales adeudadas por el extinto Incora:

1. Del 21 de mayo de 2003 al 31 de diciembre de 2007:

De acuerdo con el Decreto 1292 de 2003, a partir del 21 de mayo de ese año, la competencia para la administración³⁴ y pago de las cuotas partes pensionales del extinto Incora quedó así:

- a) Administración: En cabeza de Cajanal (art. 28).
- b) Cancelación: A cargo del FOPEP (art. 34).

³³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de julio de 2018. Radicación núm. 11001-03-06-000-2018-00007-00

³⁴ Sobre el término administración de las cuotas partes, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en decisión del 14 de agosto de 2017, sostuvo: «Para la Sala, la administración de las cuotas partes pensionales incluye, no solamente su pago (cuando son cuotas partes pasivas) o su cobro y recaudo (cuando se trata de cuotas partes activas), sino también la expedición de los actos administrativos que modifiquen su valor, su forma de pago etc., así como la tramitación o la intervención en las actuaciones administrativas respectivas, según el caso». Radicación No. 110010306000201700070-(C)

2. Del 31 de diciembre de 2007 al 29 de noviembre de 2013:

En virtud de lo establecido en el Decreto 4986 de 2007, a partir de 31 de diciembre de 2007 al 29 de noviembre de 2013, la competencia para la administración y cancelación de las cuotas partes del extinto Incora se repartió así:

a) Administración: Se radicó en el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Lo anterior, por disposición del artículo 2⁰³⁵ *Ibidem*, que reguló específicamente lo relacionado con la administración de las cuotas partes pensionales del extinto Incora y le atribuyó la competencia al mencionado Fondo.

b) Cancelación: Continuó a cargo del FOPEP ya que el Decreto 4986 de 2007 no modificó el artículo 34 del Decreto 1292 de 2003 que, como se vio, le atribuyó esa función a dicho Fondo.

3. A partir del 30 de noviembre de 2013:

De conformidad con el Decreto 2796 de 2013 en concordancia con el Decreto 169 de 2008, a partir del 30 de noviembre de 2013, la competencia para la administración y cancelación de las cuotas partes pensionales del extinto Incora quedó así:

i) Administración: A partir del 30 de noviembre de 2013, la competencia para la administración se radicó en la UGPP.

³⁵ Artículo 2^o. Para efectos de lo dispuesto en el Decreto 1292 de 2003, en sus artículos 28, 29 y 32, el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia reconocerá las pensiones que estaban a cargo del Incora en Liquidación, para lo cual se subrogará en la administración del contrato de Fiducia que el Incora en Liquidación celebre para administrar los recursos destinados a financiar los gastos de administración inherentes al reconocimiento, administración de nómina, administración de archivos y demás actividades inherentes a esa labor.

De conformidad con el artículo 35 del Decreto-ley 254 de 2000, modificado por el artículo 19 de la Ley 1105 de 2006, el Incora en Liquidación transferirá a la Fiduciaria los activos líquidos necesarios para el pago del componente del pasivo estimado en el cálculo actuarial correspondiente a los gastos de administración inherentes al reconocimiento, administración de nómina, administración de archivos y demás actividades inherentes a esa labor. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público al momento de aprobar el cálculo actuarial, deberá aprobar también el porcentaje de gastos de administración, sin que dicho porcentaje pueda superar el 4%.

El Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia y el Incora en liquidación, deberán acordar la entrega de la información y documentación que se requiere para el buen desarrollo de esta función, teniendo en cuenta el contrato que se realice con la Fiduciaria.

Ello, como consecuencia de lo señalado en el artículo 1^o³⁶ del Decreto 2796 de 2013, que trasladó las funciones atribuidas al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia a la UGPP.

Incluso, sustituyó la competencia para la administración de las cuotas partes pensionales reconocidas con posterioridad al 31 de diciembre de 2007 por parte del Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, en la UGPP. Lo anterior, según el artículo 3^o³⁷ del Decreto 2796 de 2013.

Bajo este análisis, debe concluirse que el Decreto 2796 de 2013 se encuentra vigente y con presunción de legalidad. Este acto administrativo modificó la competencia asignada al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales en virtud del Decreto 4986 de 2007 y la asignó a la UGPP en lo que respecta a la administración de las cuotas partes pensionales que se establezcan con posterioridad al 31 de diciembre de 2007.³⁸

(ii) Cancelación: A través del FOPEP de acuerdo con lo estipulado en el artículo 2^o del Decreto 169 de 2008.

2) Las competencias de la UGPP consagradas en la Ley 1151 de 2007

Se observa que desde la expedición de la Ley 1151 de 2007, a la UGPP se le asignó de forma exclusiva la administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida de las entidades del orden nacional. Para el desarrollo de dichas competencias, se expedieron varios decretos que dieron lugar al desmonte del reconocimiento pensional que hacían cada una de esas entidades.

Recuérdese que anteriormente la función de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales radicaban en la misma entidad. Sin embargo, con la creación

³⁶ Artículo 1^o. Asignación de competencias. «A partir del 30 de noviembre de 2013, las competencias asignadas al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, mediante el artículo 2^o del Decreto 4986 de 2007, serán asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social 'UGPP'».

³⁷ Artículo 3^o. Cuotas Partes Pensionales. «La administración de las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar, reconocidas con posterioridad a la fecha de traslado de las competencias indicadas en el artículo 2^o del Decreto 4986 de 2007 al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, así como las posteriores al traslado de la función de que trata el artículo 10 del presente Decreto a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), estará a cargo de esta Unidad.

³⁸ La fecha de 31 de diciembre de 2007 corresponde a la fecha de traslado de las competencias al Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales, a la cual, se refiere el Decreto 2796 de 2013, con el fin de determinar la fecha a partir de la cual la UGPP asumirá competencia para administrar las cuotas partes pensionales por cobrar y por pagar.

y entrada de la UGPP al sistema pensional colombiano buscó su integración y unificación en una sola entidad: la UGPP.

En cuanto al Decreto 3056 de 2013, se mencionó que se encuentra parcialmente modificado por la Ley 1753 de 2015 en cuanto al reconocimiento contable de las cuotas partes pensionales de las entidades del orden nacional que forman parte del Presupuesto General de la Nación

3) La Ley 1753 de 2015 y el Decreto 3056 de 2013 sobre reconocimiento contable de cuotas partes pasivas y activas no afecta la competencia asignada a la UGPP en cuanto a las cuotas partes a cargo del extinto Incora

Se puede inferir de lo expuesto que ni el Decreto 3056 de 2013 ni la Ley 1753 de 2015 contradicen la competencia asignada por el Decreto 2796 de 2013 a la UGPP para el reconocimiento y pago de las cuotas partes pensionales del extinto Incora. Por el contrario, son complementos de aquél en la medida en que determina la forma en que contable y financieramente, se debe dar el traslado de las cargas prestacionales de las antiguas entidades a la UGPP.

Como se mencionó, el Decreto 3056 de 2013 corresponde a una norma de contenido contable financiero para efectos de que las entidades realicen la gestión y revelación de las cuentas por pagar y por cobrar originadas por las cuotas partes pensionales pasivas o activas, diferenciando las reconocidas con anterioridad o con posterioridad al traslado de estas funciones a la UGPP, y por ende, no modificó las competencias atribuidas por ley a la UGPP, y en el caso de las obligaciones del extinto Incora por el Decreto 2796 de 2013.

Además este decreto se encuentra modificado por la Ley 1753 de 2015, cuando ordena que cada entidad debe hacer el reconocimiento contable y la respectiva anotación en los estados financieros, en tratándose de las entidades públicas del orden nacional reguladas en esta ley, incluidas la UGPP y Colpensiones.

Aún con la aplicación del artículo 8 del Decreto 3056 de 2013, y en gracia de discusión que fuera aplicable a la administración de las cuotas partes pensionales, la conclusión sigue siendo la misma, esto es, la competencia de la UGPP en los términos señalados en el Decreto 2796 de 2013.

En efecto, el Decreto 3056 de 2013 señalaba que la gestión y revelación de las cuentas correspondientes a las cuotas partes pensionales reconocidas con anterioridad a la fecha de traslado de las funciones a la UGPP, estaría a cargo del Ministerio del ramo, o de la entidad que las venía asumiendo según lo determine el Gobierno nacional.

Como se mencionó, el Gobierno Nacional, mediante Decreto 2796 de 2013, le asignó la competencia a la UGPP en cuanto a las cuotas partes pensionales del extinto Incora.

Por lo tanto, es claro que aún bajo la vigencia del Decreto 3056 de 2013, su ámbito de competencia está relacionado con el reconocimiento contable de las cuotas partes, y que se mantuvo la competencia de la entidad que venía asumiendo la gestión y revelación de estas cuotas partes pensionales, que en el caso del extinto Incora, correspondía a la UGPP, según el Decreto 2796 de 2013.

Por último, cabe observar que el Decreto 3056 de 2013 aún en su vigencia, y antes de ser modificado en la parte pertinente por la Ley 1753 de 2015, correspondía a una norma general, y el Decreto 2796 de 2013, corresponde a una norma especial exclusivamente relacionada con las cuotas partes pensionales del extinto Incora, para que fuera administrada por la UGPP.

4) La Ley 1753 de 2015 ordenó la supresión de las cuotas partes pensionales de las entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación, tanto para las causadas como las que a futuro se causen

Se trata de una norma que, para los efectos de la supresión de las cuotas partes pensionales, está referida a entidades públicas del orden nacional que formen parte del Presupuesto General de la Nación y no a entidades territoriales.

Por lo tanto, en lo pertinente en cuanto a revelación contable de obligaciones de cuotas partes pensionales causadas o las que a futuro se causen, será de aplicación esta norma legal respecto de las entidades públicas del orden nacional, por tratarse de una norma posterior al Decreto 3056 de 2013.

En el caso de cuotas partes pensionales entre entidades del orden territorial y entidades del orden nacional no existe supresión de estas cuotas partes pensionales y continuarán reconociéndose y pagándose según el régimen vigente³⁹

5.5. El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, FOPEP, como el consorcio encargado del pago de las cuotas partes pensionales del extinto Incora. Reiteración⁴⁰

³⁹ Decreto 1337 de 2016, artículo 2, parágrafo 1.

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 24 de julio de 2018. Radicación núm. 11001-03-06-000-2018-00007-00

El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, FOPEP, es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social cuyos recursos se administran a través de encargo fiduciario como resultado de la unión entre la Fiduprevisora, Fiducoldex, Fiduagraria y Fiducolombia.

Se creó con dos objetivos específicos: uno, sustituir a la Caja Nacional de Previsión Social en el pago de pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez, de sustitución o sobrevivientes que se encontraban a su cargo o de los fondos insolventes del sector público del orden nacional; y otro, reemplazar el pago de las pensiones de ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado, y demás entidades oficiales que el Gobierno Nacional determine cuyo pago se realice con aportes de la Nación.

Su regulación se encuentra en el artículo 130⁴¹ de la Ley 100 de 1993 y su reglamentación en el Decreto 1132 de 1994. En ellos, tanto el legislador como el Gobierno nacional, ratifican la naturaleza jurídica del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, FOPEP, como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica cuyos recursos se administran a través de encargo fiduciario.

Ahora bien, en desarrollo de sus objetivos principales, el consorcio FOPEP, al año 2015, ha sustituido en el pago de prestaciones sociales a 37 entidades del Estado, dentro de las cuales se encuentra el Incora en liquidación⁴².

⁴¹ Artículo 130. Fondo de pensiones públicas del nivel nacional. «Créase el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario.

El Fondo sustituirá a la Caja Nacional de Previsión Social en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, y a las demás cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional, que el Gobierno determine y para los mismos efectos. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos requeridos para el pago de las pensiones reconocidas o causadas con anterioridad a la presente Ley.

A partir de 1995, todas las obligaciones por concepto de pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, reconocidas por la Caja Nacional de Previsión, serán pagadas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, creado por la Ley 33 de 1985 continuará siendo responsable del reconocimiento y pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sobrevivientes, y de los servicios de salud de los congresistas y de los empleados del Congreso y del Fondo que aporten para los sistemas de pensiones y de salud de conformidad con las normas de la presente Ley». Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Reglamentario 1132 de 1994 «Por el cual se reglamenta el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional» a través del cual, además de ratificar su naturaleza jurídica como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciario, establece un Consejo Asesor del mismo.

⁴² Información extraída de la página oficial del FOPEP: <http://www.fopep.gov.co/seccion/inicio.html>

De igual forma, se le atribuyó la competencia para el pago de pensiones y prestaciones económicas cuyo reconocimiento esté a cargo de la UGPP, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º⁴³ del Decreto 169 de 2008.

En suma, el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, FOPEP, es una cuenta especial de la Nación para el pago de obligaciones, cuyos recursos se administran a través de encargo fiduciario.

6. El caso concreto

De conformidad con los documentos allegados al expediente y los lineamientos trazados, la Sala constata que:

a) Hechos relevantes:

1. El Departamento de Cundinamarca, a través de la caja o fondo vigente en su momento, reconoció las siguientes pensiones:

- **Guillermo Sabogal García** c.c. 11371313. Pensión reconocida mediante Resolución 2404 del 10 de septiembre de 2001.
- **Erasmo Álvarez Arenas** c.c.17038310. Pensión reconocida mediante Resolución 7100 del 29 de diciembre de 1995
- **José Leonel Torres Cortés** c.c. 17040571. Pensión reconocida mediante Resolución 4386 del 17 de septiembre de 1990
- **José de Jesús Gutiérrez Daza** c.c. 17109211. Pensión reconocida mediante Resolución 7344 del 1º de febrero de 1992.
- **Manuel Delgado Parra** c.c.19122354. Pensión reconocida mediante Resolución 690 del 16 de agosto de 1996
- **Bertha Nally Bocanegra** c.c. 20875603 (Sustituto pensional de Pedro Ignacio de Castro Agudelo c.c.296946). Pensión reconocida mediante Resolución 3644 del 14 de octubre de 1986.
- **Julio Eduardo Neme Sierra** c.c. 467801. Pensión reconocida mediante Resolución 5487 del 20 de julio de 1986.

⁴³ Artículo 2º del Decreto 169 de 2008: Pago de pensiones y prestaciones económicas. «El pago de las pensiones y demás prestaciones económicas cuyo reconocimiento esté a cargo de la UGPP se efectuará a través del FOPEP, para lo cual, en todo caso, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 13 del Decreto-ley 254 de 2000».

- **Inés Betulia Gaitán de Rodríguez** c.c. 23263008 (Sustituto pensional de José Tomás Rodríguez Mariño c.c. 72833). Pensión reconocida mediante Resolución 167 del 1º de febrero de 1983.

2. En la financiación del pago de las mesadas pensionales debía concurrir el extinto Incora.

3. El 21 de junio de 2021, la Unidad Administrativa de Pensiones del Departamento de Cundinamarca remitió al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la cuenta de cobro núm. 70, de la misma fecha, por un valor de \$ 287. 689.356, por concepto de cuotas partes pensionales por el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, correspondiente a exempleados del Incora.

4. Tanto la UGPP, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Salud y Protección Social negaron su competencia para conocer del asunto.

b) Consideraciones:

Para la Sala, la competencia para estudiar de fondo las solicitudes presentadas por la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca para la gestión de pago de las cuotas partes pensionales adeudadas por el extinto Incora, es de la UGPP, por las razones que a continuación se exponen:

a) En virtud del Decreto 2796 de 2013, la competencia para la administración de las cuotas partes pensionales del extinto Incora corresponden a la UGPP. Se incluyen en esta competencia igualmente las reconocidas con posterioridad al 31 de diciembre de 2007⁴⁴, por expreso mandato del artículo 3 de este Decreto.

El pago corresponderá a la cuenta del FOPEP, por expreso mandato del artículo 2º del Decreto 169 de 2008.

Debe recordarse que el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, que creó la UGPP, concentró en esta unidad el reconocimiento de 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. En este sentido, el Gobierno nacional expidió una serie de decretos con el fin de materializar dicho mandato legal e ir suprimiendo las

⁴⁴ El artículo 3 señala que la administración de las cuotas partes pensionales reconocidas con posterioridad a la fecha de traslado de estas competencias al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles de Colombia estarán a cargo de la UGPP. La fecha de traslado de estas competencias correspondió al 31 de diciembre de 2007, de acuerdo con lo consagrado en el Decreto 4986 de 2007.

competencias sobre el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales que las entidades del orden nacional tenían.

b) Ni la Ley 1753 de 2015, ni el Decreto 3056 de 2013 modifican la competencia asignada a la UGPP por el Gobierno nacional en el Decreto 2796 de 2013, por las razones expuestas en esta decisión y que se pueden resumir así:

- El Decreto 3056 de 2013, fue modificado por la Ley 1753 de 2015 y por lo tanto, le corresponde a cada entidad del orden nacional, en el ámbito de aplicación señalado en esta ley, hacer el reconocimiento contable y la respectiva anotación en los estados financieros.
- El artículo 8 del mencionado Decreto 3056, al cual hace alusión la UGPP, claramente señala que su ámbito de aplicación corresponde al reconocimiento contable de cuotas partes pasivas y activas, y no a su administración
- El artículo 8 del Decreto correspondía a una norma general, que no dejó sin vigencia la norma especial consagrada en el Decreto 2796 de 2013, aplicable en forma específica para las cuotas partes pensionales del extinto Incora.
- Aún en gracia de discusión, la competencia que asignaba el Decreto 3056, mientras estuvo vigente la parte pertinente del artículo 8, lleva a la misma conclusión, esto es, que la gestión y revelación de las cuentas de las cuotas partes pensionales corresponden a la entidad que las venía asumiendo, según lo determine el Gobierno Nacional, esto es, la UGPP, por expreso mandato del Decreto 2796 de 2013.

Por último, resulta pertinente advertir que aunque la solicitud de la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca está dirigida a determinar la autoridad competente para pagar las cuotas partes pensionales adeudadas, la Sala solo se referirá a la entidad que debe concurrir a la administración de dicho pasivo y que debe, igualmente, resolver las peticiones elevadas por la unidad, según las pruebas y el análisis documental del expediente, de conformidad con el artículo 3º del Decreto 2796 de 2013.

En mérito de lo expuesto, la UGPP es la autoridad competente para dar respuesta a las solicitudes presentadas por la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca, en relación con las cuotas partes pensionales del extinto Incora, presuntamente adeudadas, en el periodo de 1 de enero de 2019 a 31 de diciembre de 2020.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la UGPP para que, en su calidad de administradora de las cuotas partes pensionales, presuntamente adeudadas por el periodo de 1º de enero de 2019 a 31 de diciembre de 2020, por parte del extinto Incora, resuelva de fondo las solicitudes presentadas por la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca. Lo anterior, respecto de las solicitudes presentadas sobre las pensiones de jubilación reconocidas a los señores: Guillermo Sabogal García, Erasmo Álvarez Arenas, José Leonel Torres Cortés, José de Jesús Gutiérrez Daza, Manuel Delgado Parra, Bertha Nally Bocanegra, Inés Betulia Gaitán de Rodríguez y Julio Eduardo Neme Sierra.

SEGUNDO: REMITIR el expediente de la referencia a la UGPP, para que continúe la actuación administrativa de manera inmediata.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión a la Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la UGPP, al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia al Ministerio de Salud y la Protección Social y a los señores: Guillermo Sabogal García, Erasmo Álvarez Arenas, José Leonel Torres Cortés, José de Jesús Gutiérrez Daza, Manuel Delgado Parra, Bertha Nally Bocanegra, Inés Betulia Gaitán de Rodríguez y Julio Eduardo Neme Sierra.

CUARTO: RECONOCER personería a la abogada Leidy Tatiana Borrero Colorado, como apoderada del Ministerio de Salud y la Protección Social, de conformidad con el poder que obra en el expediente digital.

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, tal como lo dispone expresamente el inciso 3º del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SEPTIMO: ADVERTIR que los términos legales a que esté sujeta la actuación disciplinaria en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala (E)

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

MARIA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Ausente con comisión

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.