



Entidad originadora:	<i>Ministerio del Trabajo</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>Por el cual se adicionan los artículos 2.2.10.12.7., 2.2.10.12.8. y 2.2.10.12.9. al Capítulo 12 del Título 10 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, en relación con la asunción por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP de la administración de las cuotas partes pensionales por pagar de la extinta Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

La regulación se hace necesaria para que el Gobierno Nacional en uso de sus competencias determine la autoridad que habrá de subrogar a la extinta o liquidada Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal EICE, bajo el entendido que el Decreto 2196 de 2009, «por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones», no contiene previsión alguna en la materia. Y así subsanar esta omisión reglamentaria, que entraña una violación de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

Lo anterior, en consideración a que el Gobierno nacional expidió el **Decreto 2196 de 2009**, «por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL - EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones», allí se dispuso de acuerdo con lo previsto en el artículo cuarto del decreto, todos los cotizantes debían haber sido trasladados a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social

En el mes de noviembre de 2011, el Gobierno nacional promulgó el **Decreto 4269**, «por el cual se distribuyen unas competencias». De acuerdo con las consideraciones que le dieron sustento, el decreto fue sancionado con el propósito de aclarar, entre otros asuntos, el reparto de competencias entre CAJANAL EICE en liquidación y la UGPP. El artículo primero del decreto establece el 8 de noviembre de 2011 como fecha determinante para la distribución de funciones entre estas dos entidades respecto de los procesos misionales de carácter pensional.

Posteriormente, el Presidente de la Republica sancionó el **Decreto 1222 de 2013**, «por el cual se asignan unas competencias y se dictan unas disposiciones para el cierre del proceso liquidatorio de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal - EICE) en Liquidación». El artículo primero previó que, atendiendo lo dispuesto en el Decreto 254 de 2000 y en la Ley 1105 de 2006, Cajanal EICE procedería a constituir un patrimonio autónomo, el cual estaría destinado a la administración de las cuotas partes pensionales que hubieren quedado a su cargo o que hubieren sido reconocidas a favor de la entidad, derivadas de solicitudes radicadas antes del 8 de noviembre de 2011.

De otra parte, en su artículo segundo el mismo decreto indicó que, respecto de sus obligaciones, relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, derivado de solicitudes interpuestas después del 8 de noviembre de 2011, la UGPP mantenía las funciones de reconocimiento y trámite de las cuotas partes pensionales. Adicionalmente, la disposición se ocupó del pago de las cuotas partes a cargo de la UGPP y del recaudo de aquellas que estuviesen a favor de la entidad, haciendo énfasis en el importante papel que corresponde en estos asuntos al FOPEP

Antes de que fuese decretada la terminación del proceso de liquidación de la entidad, Cajanal en



Liquidación y la sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (Fiduagraria S.A.) suscribieron cuatro contratos de fiducia que dieron lugar al surgimiento de sendos patrimonios autónomos, así: (i) contrato de fiducia mercantil de administración y pagos número 013 de 2013 («P.A. CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN – PRE CIERRE»); (ii) contrato de fiducia de administración y pagos No 014 del 16 de mayo de 2013 (procesos y contingencias no misionales); (iii) contrato de fiducia mercantil n.º 20 del 7 de junio de 2013 (administración de cuotas partes pensionales), y (iv) contrato de fiducia n.º 23 del 7 de junio de 2013 (patrimonio autónomo de remanentes). El proceso de liquidación de CAJANAL EICE concluyó con la publicación de la Resolución N.º 4911 del 11 de junio de 2013. El texto, debidamente publicado el día 21 de junio de 2013 en el Diario Oficial n.º 48 828, declaró formalmente la terminación del trámite de liquidación «a partir de las cero horas del día 12 de junio de 2013». En consecuencia, declaró la terminación de «la existencia legal de la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE en Liquidación—, a partir de las cero horas del día 12 de junio de 2013»

El Decreto 1222 de 2013 establece que, al cierre del proceso liquidatorio, el Ministerio de Salud y Protección Social debe continuar con los procesos de jurisdicción coactiva, respecto de las solicitudes que se hubieren presentado antes del 8 de noviembre de 2011. Pero, no determinó la entidad que, llegado el momento del vencimiento y liquidación del patrimonio autónomo, ha de subrogar a la fiduciaria que fungió como vocera de dicho patrimonio. Del mismo modo, no estableció cual sería la fuente de la que habrán de obtenerse los recursos para cumplir con las obligaciones relacionadas con las cuotas partes a cargo de Cajanal una vez finalizado el proceso liquidatorio.

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

Con base en lo anterior, se hace necesario que el Gobierno Nacional reglamente de forma definitiva y con el fin de superar toda duda interpretativa, quien debe asumir las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales a cargo de la extinta CAJANAL EICE, independiente de la fecha en que hayan sido causadas y/o reclamadas, y además determinar los mecanismos financieros a través de los cuales se van a solventar estas obligaciones, y de esta forma dar seguridad jurídica a la entidades del orden territorial que se reputan acreedoras por dicho concepto, y liberar al Ministerio de Salud y Protección Social del peso de reclamaciones y obligaciones que no son propias de su misión y competencia, ni de la naturaleza de sus recursos.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente decreto va dirigido a todas las entidades del orden territorial que se reputan acreedoras por obligaciones de cuotas partes pensionales a cargo de la extinta CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL EICE, regula sobre el tema particular al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Pensiones y Contribuciones Parafiscales de la Seguridad Social – UGPP y al FOPEP.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.



El numeral 17 del artículo 189 de la Constitución Política, establece:

“Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos”

De conformidad con lo anterior, está en cabeza del máximo ente del ejecutivo, entrar a regular las competencias que deben tener a cargo cada una de sus dependencias, cuando la naturaleza de los negocios así lo permiten, y en particular cuando en sus propios actos administrativos se ha incurrido en omisiones.

El Decreto Ley 254 de 2000 modificado por la ley 1105 de 2006, establece el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional, y de allí que el Gobierno Nacional debe no solo reglamentar los procesos liquidatorios, sino disponer jurídicamente de todos los elementos que permitan la eficiente culminación de estos procesos, garantizando los derechos de todas las personas naturales y jurídicas o de derecho público que se vean afectadas por la determinación liquidatoria.

Sobre la facultad presidencial de determinar el régimen aplicable al proceso de disolución y liquidación de una entidad estatal del orden nacional ver Consejo de Estado, Sección primera, sentencia del 16 de agosto de 2018 radicación 11001-03-24-000-2007-00131-00 (Acumulado 11001-03-24-000- 2007-00338-00)

La Sección aclaró sobre la competencia del Presidente de la República, consistente en determinar el régimen jurídico aplicable en tratándose de liquidaciones:

“De esta forma, aunque es claro que no se suprime la referida facultad del Presidente de la República, también lo es que esta debe ejercerse dentro del marco de la ley que contiene el régimen general para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional y/o las disposiciones especiales expedidas sobre la materia. Con ello se complementa perfectamente la función legislativa, encargada de regular de manera general los procedimientos, con la administrativa, que permite adoptar el régimen pertinente teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso, sin desconocer las pautas que el Legislador le fija.”

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado emitió concepto determinando su posición frente al conflicto negativo de competencias en lo relacionado con las actividades misionales de la extinta CAJANAL EICE, y mediante el concepto No. **11001-03-06-000-2019-00065-00(2417)** del 12 de noviembre de 2019, indicó:

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

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

El objeto del decreto propuesto es adicionar los artículos 22.2.10.12.7., 2.2.10.12.8. y 2.2.10.12.9. al



Capítulo 12 del Título 10 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, estableciendo las condiciones de la asunción de la función de administración de las cuotas partes por pagar de la extinta CAJANAL EICE, norma que se encuentra en plena vigencia.

Con lo anterior, se pretende subsanar las omisiones de que adolecen el Decreto 2196 de 2009 y el Decreto 1222 de 2013, en relación con dicha competencia.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El Capítulo 12 del Título 10 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, por cuanto se adicionan los artículos 2.2.10.12.7., 2.2.10.12.8. y 2.2.10.12.9.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).

Concepto No. **11001-03-06-000-2019-00065-00(2417)** del 12 de noviembre de 2019 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado determinando su posición frente al conflicto negativo de competencias en lo relacionado con las actividades misionales de la extinta CAJANAL EICE.

Se establecieron de forma general que el tema de la administración de las cuotas partes pensionales por pasiva corresponden a actividades de naturaleza misional, y que una vez culminado el proceso liquidatorio de la extinta CAJANAL EICE, estas funciones deberían ser asumidas por la entidad a la que la ley le otorgó las competencias funcionales de los asuntos misionales que para el caso es la UGPP, y la determinación de que los recursos para asumir las obligaciones misionales deben estar a cargo del FOPEP.

Y en relación directa con el tema de las cuotas partes pensionales por pasiva a cargo de la extinta CAJANAL EICE, indica:

“La Sala advierte que el Decreto 1222 de 2013 no encomendó al Ministerio de Salud y Protección Social la responsabilidad de asumir la ordenación del pago de las obligaciones misionales relacionadas con el pago de cuotas partes pensionales, luego de la liquidación del patrimonio autónomo dispuesto para el efecto. En consecuencia, se debe tener en cuenta el criterio general de distribución de funciones, contenido en el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, que asigna a la UGPP la labor de encargarse de las obligaciones de carácter misional. Por consiguiente, corresponde a dicha entidad asumir la obligación en cuestión y ordenar los pagos con cargo al FOPEP.

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

La Sección Cuarta del Honorable Consejo de Estado, en la Sentencia del 2 de marzo de 2017 (radicación No.11001-03-15-000-2016-02598- 01 AC), manifestó que la UGPP no solo debe realizar la representación judicial del Estado, sino que, adicionalmente, se encuentra llamada a dar cumplimiento a las condenas que se impongan en estos procesos. Solo así se entiende que el parágrafo cuarto del artículo 22 del decreto en



cuestión haya dispuesto que la Nación—Ministerio de Hacienda y Crédito Público deben transferir a la UGPP y al extinto Ministerio de la Protección Social los «recursos necesarios para cumplir a cabalidad la función prevista en el inciso segundo del presente artículo». Sobre esta cuestión, la providencia manifestó lo siguiente:

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

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

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

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

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Es pertinente indicar, que actualmente el Ministerio de Salud y Protección Social está determinado como sujeto pasivo de obligaciones de cuotas partes de la extinta CAJANAL EICE, y es objeto de múltiples procesos administrativos de cobro persuasivo y coactivo, viéndose inmerso diferentes vicisitudes que requieren de procesos de defensa, rendiciones de cuentas frente a requerimientos de la Contraloría y Procuraduría.

Del mismo modo ha sido determinado como sujeto pasivo de diferentes procesos judiciales relacionados con los actos del liquidador en el tema de cuotas partes pensionales en contra de la extinta CAJANAL EICE.

Las anteriores circunstancias, no solo son una carga administrativa y de defensa judicial para el Ministerio, sino que ese limbo jurídico en el que se han movido el tema de las cuotas partes pasivas, están afectado notablemente a los entes territoriales que se reputan acreedores y demás entidades del orden territorial que en su mayoría son hospitales o servicios seccionales de salud.

Razones suficientes para motivar la iniciativa normativa que se propone, y que puede redundar en la



superación de las circunstancias descritas.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere) *(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)*

No tiene impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	N/A
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	N/A
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	N/A
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A



Aprobó:

JUAN CARLOS HERNÁNDEZ ROJAS
Director de Pensiones y Otras Prestaciones
Ministerio del Trabajo

Vo. Bo.

WILMER ANDRÉS PACHÓN GONZÁLEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio del Trabajo

BORRADOR