ICA 20/06/2023 12:22
Al Contestar cite este No.: **20233110877**
Origen: Oficina Asesora Jurídica
Destino: Grupo de Gestión del Tal
Anexos: Un (1) expediente. Fol:7

MEMORANDO

11.100.2
Bogotá,

PARA: **JAIME HUMBERTO MACIAS MORENO**
Grupo de Gestión del Talento Humano (E)

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Concepto Jurídico 012-2023. Cuentas Pensionales. Recobro UGPP. Liquidación Cajanal.

Apreciado Jaime:

Para dar respuesta a la solicitud del asunto, recibida para trámite mediante memorando No.20233110493 del 15 de junio del año que transcurre se emite el siguiente Concepto Jurídico.

I. TESIS CONCLUSIVA.

No es viable que el ICA tramite una cuenta de cobro por concepto de cuotas pensionales de una persona que fue funcionario ICA. Es necesario que el recobro por aportes pensionales sean tramitados ante la UGPP como quiera que es el sucesor procesal de Cajanal.

II. PROBLEMA JURÍDICO.

Es viable que el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, tramite una cuenta de cobro por concepto de cuotas pensionales de una persona que fue funcionario ICA.

III. NORMA(S) CONTROLANTE(S).

- Ley 1753 de 2015
- Decreto 1337 de 2016
- Ley 490 de 1998
- Decreto 2196 de 2009
- Decreto 2040 de 2011
- Ley 1151 de 2007
- Decreto 575 de 2013
- Decreto 1222 de 2013

IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

La Ley 1753 de 2015 establece en el artículo 78:

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

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

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

El artículo anterior permite colegir que el pago de las cuotas partes pensionales, derivado del deber de concurrir al reconocimiento de una prestación pensional del sector oficial, fue suprimido con relación a las entidades públicas del orden nacional, tanto las acreencias que se encontraban causadas como las generadas hacia el futuro.

Mediante el Decreto 1337 de 2016 se reglamentó el artículo antes transcrito. El artículo 2 del mentado Decreto establece:

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

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

2.2. La Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

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

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

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

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

En el caso concreto, la situación de la entidad deudora de las cuotas partes pensionales, esto es, Cajanal, se enmarcaría en el supuesto descrito en el numeral 2.3., como quiera que era un establecimiento público al 01 de abril de 1994, que se convirtió en empresa industrial y comercial del Estado mediante la aprobación de la Ley 490 de 1998. En ese contexto, resultaría aplicable, en principio, la supresión de que trata el mencionado artículo.

Ahora bien, frente a quién está obligado a concurrir en el pago de acreencias, teniendo en cuenta que la entidad deudora originaria -Cajanal- actualmente se encuentra extinta jurídicamente con ocasión de su disolución y subsiguiente liquidación, se manifiesta que en efecto, dicha entidad previsional fue suprimida en virtud del Decreto 2196 de 2009, el cual ordenó su disolución y liquidación. Inicialmente su artículo 22 designó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el ente encargado de los procesos judiciales y administrativos que estuvieran en trámite al cierre de la liquidación.

Sin embargo, el artículo 2 del Decreto 2040 de 2011, que modificó el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, introdujo una serie de directrices para definir el manejo de los trámites, adjudicándolos a la UGPP y al Ministerio de Salud, así:

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

Los procesos judiciales y demás reclamaciones que estén en trámite al cierre de la liquidación que se ordena en el presente decreto, respecto de las funciones que asumirá la Unidad de Gestión Pensional y

Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, estarán a cargo de esta entidad. Los demás procesos administrativos estarán a cargo del Ministerio de la Protección Social.

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

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

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

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

De lo anterior se desprende que las obligaciones de Cajanal fueron asumidas por la UGPP y el Ministerio de Salud y Protección Social, como sucesores procesales de aquella. Ahora bien, tal y como lo delimita el inciso segundo del artículo, a la UGPP le corresponde hacerse cargo de aquellas acreencias respecto de sus funciones, mientras que el Ministerio se encargará de «[...] l*os demás procesos administrativos*».

Conviene resaltar que la UGPP fue creada mediante la Ley 1151 de 2007, como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, cuya principal función es el reconocimiento de los derechos pensionales a cargo de entidades del orden nacional, «[...] *respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación*».

Lo anterior, aunado a lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 575 de 2013, que define las competencias que se le atribuyen a la UGPP, permite distinguir cuáles reclamaciones y procesos están su cargo, así:

"*ARTÍCULO 6. 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 […]"

De conformidad con dicha disposición, hace parte de las funciones de la UGPP administrar y reconocer las cuotas partes pensionales que correspondían a Cajanal, al constituir una obligación de carácter misional, mientras que el Ministerio únicamente tendría a su cargo aquellas de naturaleza no misional.

En ese contexto, se infiere que la UGPP es, para efectos del pago de cuotas partes pensionales y demás obligaciones misionales, la sucesora procesal de Cajanal, en virtud de la interpretación sistemática del artículo 6 del Decreto 575 de 2013 y el 22 del Decreto 2040 de 2011.

La remisión a este último hace necesario recalcar que al Ministerio de Salud y Protección Social le asignaron los «[...] *demás procesos administrativos*», distintos a aquellos en cabeza de la UGPP -es decir los de naturaleza no misional-, por lo que esta entidad no ostenta la calidad de deudor frente a las acreencias relativas a derechos pensionales.

Posteriormente, por medio del Decreto 1222 de 2013, se adoptó un conjunto de medidas para el cierre definitivo del proceso de liquidación de Cajanal y el artículo 1 ordenó la constitución de un patrimonio autónomo, destinado a la administración de las cuotas partes pensionales a cargo o a favor de dicha entidad, derivadas de las solicitudes anteriores al 8 de noviembre de 2011, en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

La Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. -Fiduagraria S.A.- suscribió el contrato de fiducia con el cual asumió la administración del patrimonio autónomo y empezó a fungir como responsable de la representación judicial y del pago de cuotas partes pensionales derivados de solicitudes radicadas con anterioridad a la fecha indicada por la norma, posibilitando de esta manera la culminación del proceso de liquidación de Cajanal.

Así, las obligaciones de carácter misional a cargo de esta entidad, vigentes en los términos del artículo 2, parágrafo 1 del Decreto 1337 de 2016, han sido asumidas por la UGPP y por los patrimonios autónomos administrados por Fiduagraria S.A.

No obstante, la determinación de la entidad llamada a concurrir en el pago de las obligaciones deprecadas en el caso concreto requiere una remisión a las normas que disponen y reglamentan las competencias relativas a la subrogación de los derechos y obligaciones de Cajanal, como pasa a verse.

Por otra parte, la representación judicial y la carga administrativa relativa a la administración y reconocimiento de las cuotas partes pensionales se encuentran a cargo de la UGPP, quien, al ser la sucesora de Cajanal, le corresponde por disposición normativa asumir todos los pasivos de carácter misional que no han sido expresamente asignados a otro ente, como es el caso de las acreencias aquí reclamadas.

V. CONCLUSIÓN FINAL.

No es viable que el ICA tramite una cuenta de cobro por concepto de cuotas pensionales de una persona que fue funcionario ICA. Es necesario que el recobro por aportes pensionales sean tramitados ante la UGPP como quiera que es el sucesor procesal de Cajanal.

En los anteriores términos, procedo a dar una respuesta de fondo a su solicitud, indicando que la misma se surte bajo los parámetros del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

XIMENA ANDREA LANOS TORRES
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Respuesta a: Radicación No. 20233110493 del: 15/06/2023
Anexos: Un (1) expediente.
Elaboró: Jorge Enrique Gomez Hernandez