

**CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP / INHIBITORIO – Por haber asumido autoridad administrativa competencia para emitir pronunciamiento**

[L]a Sala observa que la UGPP, mediante escrito presentó a la Sala el 16 de noviembre de 2018, por medio de la Coordinadora de Acciones de Lesividad de la Subdirección de Defensa Judicial Pensional de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, remitió el acta de una reunión realizada entre la UGPP, Colpensiones y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en donde se concluyó que la entidad competente para estudiar de fondo la solicitud de reconocimiento pensional del señor Manuel Sánchez Ospino es la UGPP, además de presentar a la Sala el proyecto de acto administrativo donde se reconocería la pensión de vejez del señor Sánchez Ospino, con lo cual, como se mencionó en la audiencia del 19 de noviembre de 2018, desaparece el conflicto que se había suscitado originalmente entre Colpensiones y la UGPP. (...) como quiera que la UGPP asumió la competencia para resolver el presente asunto, se concluye que no existe un verdadero conflicto de competencias administrativas, supuesto esencial para que la Sala desarrolle la función prevista en los artículos 39 y 112-10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, razón por la cual se inhibirá de tomar una decisión de fondo en el presente asunto

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 112 NUMERAL 10

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS**

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00029-00(C)**

**Actor: MANUEL FRANCISCO SÁNCHEZ OSPINO**

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, procede a pronunciarse sobre el presunto conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP.

**I. ANTECEDENTES**

1. El señor Manuel Francisco Sánchez Ospino, identificado con la cédula de ciudadanía No. 8.678.975, nació el 2 de abril de 1954 (folios 32 a 33).

2. El señor Sánchez Ospino, prestó sus servicios al Departamento de Córdoba, como auxiliar de servicios generales, en el Colegio INEM "Lorenzo María Lleras", entre el 3 de diciembre de 1979 y el 31 de diciembre de 2003, (sin embargo, el apoderado dice que el peticionario laboró para el Departamento de Córdoba hasta finales de 2002, no de 2003, y que desde el principio de ese año trabajó para la Alcaldía de Montería y al Municipio de Montería, en el Colegio Robinson Pitalua (folio 57).

3. El 10 de febrero de 2016, el señor Sánchez Ospino, por intermedio de apoderado, solicitó a Colpensiones el reconocimiento de su pensión de vejez, entidad que, mediante la Resolución No. GNR del 23 de febrero de 2016, se declaró incompetente, por cuanto el peticionario adquirió su estatus pensional cuando estaba afiliado a Cajanal, con anterioridad al traslado masivo de afiliados ordenado por el artículo 4 del Decreto 2196 de 2009, razón por la cual consideró que la competente es la UGPP, a la que trasladó la petición y el respectivo expediente pensional (folios 85 a 86).

4. En escrito del 26 de julio de 2016, el señor Sánchez Ospino, por intermedio de apoderado, solicitó a la UGPP el reconocimiento de la pensión de vejez, la cual le fue negada con la Resolución No. RDP 042297 del 8 de noviembre de 2016, al encontrar la UGPP múltiples inconsistencias en los certificados laborales aportados (folios 25 a 27).

5. Con el fin de dar cumplimiento a una acción de tutela interpuesta por el señor Sánchez y fallada a su favor, la UGPP, mediante en Auto ADP 006100 del 24 de agosto de 2017, se declaró sin competencia para conocer del asunto, al considerar que el peticionario cumplió el estatus con posterioridad al 30 de junio de 2009 toda vez que no está cobijado por el régimen de transición, y ordenó remitir el expediente a Colpensiones (folios 29 a 31).

6. En escrito radicado el 5 de febrero de 2018, el señor Sánchez Ospino, por medio de apoderado, formuló ante la Sala un presunto conflicto de competencias administrativas entre Colpensiones y la UGPP, con el objeto de que se determinara la autoridad competente para resolver de fondo su solicitud de reconocimiento pensional (folios 1 al 11).

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

1. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, se fijó edicto en la Secretaría de esta Corporación por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos (folio 70).

2. Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado en el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437, dentro del cual se informó sobre el conflicto planteado a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y al señor Manuel Sánchez Ospino (folios 71 y 72).

3. Al revisar el expediente, se encontraron varias certificaciones laborales, aportadas tanto por el peticionario como por las partes en conflicto, así como otros

documentos, entre los cuales se observan evidentes contradicciones, además de posibles yerros e inconsistencias, lo que no permitía tener certeza de los periodos en los cuales laboró el señor Sánchez Ospino para cada empleador, las entidades de previsión social a las cuales estuvo afiliado y los tiempos durante los cuales estuvo vinculado y cotizó a dichas entidades, para efectos de adquirir el derecho a la pensión.

4. En vista de lo anterior, el Magistrado Ponente, mediante auto del 22 de marzo de 2018, ordenó oficiar a las siguientes entidades para que suministraran los documentos que se indican:

*“1. A la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:*

*La información que tenga en su poder sobre las afiliaciones y aportes al Sistema General de Pensiones, que figuren a nombre del señor Manuel Sánchez Ospino, identificado con la cedula de ciudadanía No. 8.678.975.*

*2. A la Gobernación de Córdoba:*

*(i) Un nuevo certificado de información laboral del señor Manuel Sánchez Ospino para efectos pensionales, expedido en el formato “F1” adoptado en conjunto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Protección Social (circular 13), en el cual se corrijan los presuntos errores y contradicciones observadas en las certificaciones anteriores. Para este efecto, se le remite copia de dichas certificaciones que obran en el expediente.*

*(ii) Informar si el Departamento de Córdoba tuvo caja de previsión departamental, y en caso positivo, indicar cuándo se creó y se suprimió, y si el peticionario estuvo afiliado a la misma.*

*3. A la Alcaldía de Montería:*

*(i) Un nuevo certificado de información laboral del señor Manuel Sánchez Ospino para efectos pensionales, expedido en el formato “F1” adoptado en conjunto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Protección Social (circular 13), en el cual se corrijan los posibles errores y contradicciones observadas en las certificaciones anteriores. Para este efecto, se le remite copia de dichas certificaciones que obran en el expediente.*

*(ii) Documentos que prueben la afiliación del señor Manuel Sánchez Ospino a alguna entidad administradora de pensiones durante el periodo 2008 a 2010, así como el pago de los aportes o contribuciones correspondientes.*

*4. A Colpensiones, para que, con base en los archivos físicos y magnéticos del antiguo Instituto de Seguros Sociales, y en los expedientes pensionales de los antiguos afiliados a Cajanal que fueron trasladados en forma masiva al ISS (Decreto 2196 de 2009), certifique:*

*(i) La fecha de afiliación del señor Manuel Sánchez Ospino, identificado con la cédula de ciudadanía No. 8.678.975 al Instituto de Seguros Sociales, ISS.*

*(ii) El periodo o los periodos en los cuales estuvo vinculado al ISS.*

*(iii) Si el peticionario fue objeto del traslado masivo de afiliados de la extinta Cajanal, ISS, como resultado de lo ordenado por el artículo 4° del Decreto 2196 de 2009.*

*5. A la UGPP para que certifique, con base en los archivos pensionales recibidos de Cajanal en Liquidación y/o del Ministerio de Salud y Protección Social:*

*Si el peticionario estuvo afiliado a Cajanal, caso en el cual deberá señalar la fecha de afiliación y el periodo o los periodos durante los cuales estuvo afiliado a esa entidad.*

6. Al peticionario y a su apoderado:

*Los documentos que tenga en su poder y que acrediten su afiliación a una entidad administradora de pensiones y el pago de los aportes respectivos, especialmente durante el periodo 2008 a 2010.” (folios 128 a 130).*

5. En cumplimiento a lo ordenado en dicho auto, la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, luego de manifestar que no es la entidad encargada de certificar tiempos, salarios o aportes de ningún afiliado, expresó que “... con el fin de dar eficaz respuesta a la consulta realizada, esta oficina se permite informar que de acuerdo con la base de datos que reposa en el sistema interactivo, el señor MANUEL FRANCISCO SANCHEZ OSPINO se encuentra actualmente afiliado en pensiones a COLPENSIONES (antes ISS) en calidad de afiliado inactivo, con fecha de vinculación 1 de enero de 1997. Asimismo, a partir de los indicios que arroja el sistema interactivo de bonos pensionales, se encuentra que el señor SANCHEZ OSPINO estuvo afiliado a CAJANAL hasta julio de 2009” (se resalta) (folios 152 a 153).

6. Igualmente, el Secretario de Educación Municipal de la Alcaldía de Montería remitió el certificado de información laboral del 12 de abril de 2018, con número consecutivo 2018-HL-111 (folio 159), en el que se afirma que el peticionario laboró para la Gobernación de Córdoba entre el 03/12/1979 y el 31/12/2002, tiempo durante el cual cotizó para pensión a Cajanal, y para la Alcaldía de Montería, entre el 01/01/2003 y el 29/10/2010, tiempo durante el cual cotizó igualmente a Cajanal (folio 159).

7. Ni la Gobernación del Departamento de Córdoba, ni el peticionario o su apoderado enviaron respuesta alguna en relación con la información y los documentos que les fueron solicitados.

8. La UGPP respondió que dicha entidad no era “la competente en el trámite”, por lo que había procedido a dar traslado del requerimiento a la Alcaldía de Montería, en su calidad de empleadora. Sin embargo, anexó copia de los certificados de información laboral que obran en el expediente del señor Sánchez Ospino (folios 138 a 144).

9. Por su parte, Colpensiones respondió en el sentido de “adjuntar copia del único formulario que a la fecha se encuentra en la Dirección Documental trasladado por el Liquidado ISS”. En dicho documento, intitulado “FORMULARIO DE VINCULACIÓN O ACTUALIZACIÓN AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES”, se observa un sello de radicación impuesto el 22 de octubre de 2009 por el “ISS CORDOBA –MONTERÍA”, en el cual se indica entre otros datos: “AFILIADO CAJANAL”.

Igualmente, en el recuadro denominado “VINCULACIÓN A PENSIONES”, aparece marcada con una equis (x) la casilla correspondiente a “TRASLADO DE ENTIDAD DIFERENTE”, y en la casilla siguiente, al pie de la leyenda que dice: “SI MARCADO TRASLADO INDIQUE ADMINISTRADORA DE PENSIONES ANTERIOR”, aparece escrito a mano lo siguiente: “CAJANAL Decreto 2196”. Más abajo se encuentra una firma que aparentemente corresponde a la del señor Sánchez Ospino (folio 145 a 151).

10. Con la misma comunicación, Colpensiones remitió un documento denominado “REPORTE DE SEMANAS COTIZADAS EN PENSIONES”, con fecha de corte 10 de abril de 2018, en el cual aparecen varias semanas cotizadas a nombre del señor Manuel Francisco Sánchez Ospino y pagados aparentemente al ISS, entre los años 2002 y 2010.

11. Así las cosas, el Ponente consideró necesario para la resolución del presunto conflicto de competencias, que la UGPP y Colpensiones se pronunciaran sobre la nueva certificación expedida por la Alcaldía de Montería el 12 de abril de 2018, razón por la cual ordenó que se corriera traslado de dicho documento a las entidades mencionadas (folios 161 a 162).

12. La UGPP, en escrito radicado en la Secretaría de la Sala el 15 de mayo de 2018, manifestó que la información reportada en el citado certificado de información laboral difiere de la registrada en las certificaciones anteriores, por lo cual se ratificaba en su posición inicial, por cuanto existen inconsistencias en los certificados laborales obrantes en el expediente, que no permiten determinar con certeza qué entidad debía responder por los periodos cotizados por el peticionario mientras laboró en la Alcaldía de Montería (folio 165 a 169).

13. Por su parte, Colpensiones, en escrito calendado el 11 de mayo de 2018, manifestó que la Resolución GNR 56963 del 23 de febrero de 2016 fue respaldada por dicha entidad luego de hacer una verificación de los tiempos de servicio y cotización realizados por el señor Manuel Francisco Sánchez Ospino, con base en los certificados expedidos por la Alcaldía de Montería el 14 de abril de 2014, en los formatos 1 y 2, en los cuales se registraba que el señor Sánchez Ospino trabajó para la Gobernación de Córdoba entre el 4 de diciembre de 1979 y el 31 de diciembre de 2003, tiempo durante el cual cotizó para pensión a Cajanal, y para la Alcaldía de Montería, entre el 1° de enero de 2003 y el 29 de octubre de 2010, tiempo durante el cual sus aportes a pensiones habían sido realizadas al ISS (folio 170 a 172).

14. Una vez revisada y cotejada la información y los documentos aportados en esta ocasión por la UGPP, Colpensiones y la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el despacho observó que seguían existiendo inconsistencias y contradicciones sustanciales, que no permitían tener certeza sobre los tiempos durante los cuales laboró el señor Sánchez Ospino en cada entidad, sobre las cajas de previsión o entidades administradoras de pensiones a las cuales estuvo afiliado, y los periodos respectivos, especialmente durante el año en el que presuntamente adquirió el derecho a la pensión.

15. Debido a lo anterior, el Magistrado Ponente, mediante auto del 6 de junio de 2018, consideró necesario, para la resolución del presunto conflicto de competencias, que la UGPP y Colpensiones, con la activa colaboración de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Gobernación de Córdoba y la Alcaldía de Montería, revisaran, analizaran y depuraran, en conjunto, la información sobre la historia laboral y pensional del señor Sánchez Ospino, no solamente con base en las certificaciones que obran en el expediente del conflicto y en el expediente pensional del interesado, sino también con la información que reposara en sus bases de datos, archivos, registro contables y demás documentos físicos y electrónicos, y que, con base en ello, se remitiera a la Sala un informe unificado sobre la historia laboral del señor Sánchez Ospino, especialmente en cuanto a las entidades a las cuales estuvo afiliado y cotizó para pensión y los periodos respectivos (folio 177 a 183).

16. Vencido el término concedido por la Sala para que las entidades oficiadas respondieran lo solicitado, ninguna de ellas presentó escrito donde se respondiera lo requerido en el auto citado, tal como consta en el informe secretarial del 11 de julio de 2018 (folio 193).

17. Por lo anterior, el Magistrado Ponente, en auto del 3 de agosto de 2018, requirió a las entidades oficiadas anteriormente para que dieran respuesta a lo solicitado (folios 194 a 195). Una vez vencido el término, ninguna de ellas se pronunció (folio 198).

18. El 16 de agosto, el Jefe de la Oficina Asesora de Asuntos Legales de Colpensiones, en escrito presentado a la Sala, mencionó una serie de procedimientos que dicha entidad venía efectuando para aclarar las inconsistencias presentadas en la historia laboral del señor Sánchez Ospino, y manifestó que, *“... de conformidad con la información relacionada, se están consolidando los datos, por lo que una vez finalizada la investigación se estará remitiendo la consecuente respuesta”*, sin que esta haya sido recibida hasta la fecha (folios 199 a 200).

19. El 5 de septiembre de 2018, el Magistrado Ponente, consideró necesario realizar una audiencia pública con el interesado y las entidades públicas involucradas, a fin de establecer las razones por las cuales se han presentado los errores y las contradicciones detectadas en los certificados laborales aportados, aclarar la información laboral y pensional del solicitante y conocer los mecanismos establecidos para solucionar este tipo de situaciones (folios 202 a 206). Para tal efecto, se citó a la audiencia a las siguientes personas y entidades:

*“(i) Al señor Manuel Sánchez Ospino, quien podrá estar acompañado de su apoderado.*

*(ii) Al vocero o representante de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP.*

*(iii) Al vocero o representante de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones*

*(iv) Al vocero o representante de la Alcaldía de Montería, Córdoba.*

*(v) Al vocero o representante de la Gobernación de Córdoba.”*

20. El 11 de octubre de 2018, la Directora Administrativa de la Secretaría de Gestión Administrativa de la Gobernación de Córdoba, remitió un escrito en el que manifestó que se había efectuado el traslado de los oficios a la Secretaría de Educación Departamental de Córdoba (folio 217 a 218).

21. El 18 de octubre de 2018, la Líder de Talento Humano de la Secretaría de la Gobernación de Córdoba remitió escrito en el cual anexó un nuevo certificado de información laboral en formato F1 del 2 de octubre de 2018, en el cual se certifica que el señor Manuel Francisco Sánchez Ospino laboró para el Departamento de Córdoba entre el 3 de diciembre de 1979 y hasta el 30 de abril de 1995, tiempo durante el cual el responsable por el pago de los aportes era el Departamento de Córdoba (folios 219 a 233).

22. En escrito radicado en la Secretaría de la Sala el 2 de noviembre de 2018, el apoderado del señor Sánchez Ospino solicitó que se fijara fecha para realizar la audiencia (folio 235).

23. El 14 de noviembre de 2018, el abogado Rafael Garzón Saladen, apoderado del señor Sánchez Ospino, adjuntó certificado laboral expedido el 12 de junio de 2017 por la Gobernación de Córdoba, en el cual se certifica que el señor Manuel Sánchez Ospino, laboró para la Gobernación de Córdoba entre el 3 de diciembre de 1979 y el 31 de diciembre de 2002, tiempo durante el cual cotizó para pensión en la “Caja Nacional” (folio 237 a 245).

24. El 16 de noviembre de 2018, la Coordinadora de Acciones de Lesividad de la Subdirección de Defensa Judicial Pensional de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, remitió el acta de una reunión realizada entre la UGPP, Colpensiones y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en donde, luego de revisar, comparar y depurar la información que cada entidad tenía sobre el señor Sánchez Ospino, se concluyó que la entidad competente para estudiar de fondo la solicitud de reconocimiento pensional del señor Manuel Sánchez Ospino debía ser la UGPP así:

**“CONCLUSIONES:**

*1. El competente para el reconocimiento teniendo en cuenta la fecha en que adquirió el status (sic), 2 de abril de 2009, -y lo analizado en esta mesa de trabajo es la UGPP.*

**COMPROMISOS**

*1. COLPENSIONES: Remitir formatos CLEB y certificaciones expedidas por la Gobernación de Córdoba a más tardar el 12 de octubre de la presente anualidad”*

*2. UGPP: Generar solicitud de obligación pensional generando el proyecto de acto administrativo de consulta de cuota parte para la Gobernación de Córdoba a más tardar el 30 de octubre de la presente anualidad*

*3. UGPP: Allegar copia de la presente acta y del proyecto de acto administrativo al Consejo de Estado, dentro del Trámite del conflicto de competencia” (folios 250 a 281).*

25. Con el fin de cumplir con la orden impartida por el Consejero Ponente en el auto del 5 de septiembre de 2018, la Secretaria de la Sala, mediante comunicación del 15 de noviembre de 2018, citó a audiencia pública (folios 247 a 248).

26. El 19 de noviembre de 2018, al Coordinador de Talento Humano de la Alcaldía de Montería remitió certificación laboral, en formato F1, expedida por la Alcaldía de Montería, en donde se certifica que el señor Sánchez laboró para la Alcaldía de Montería entre el 1° de enero de 2003 y el 29 de octubre de 2010, tiempo durante el cual cotizó para pensión en la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal (folios 283 a 290).

27. En escrito radicado en la Secretaría de la Sala el 19 de noviembre de 2018, el Subdirector de Defensa Judicial Pensional de la UGPP, remitió un proyecto de acto administrativo elaborado por esa entidad, en el que se reconocería la pensión de vejez al señor Manuel Francisco Sánchez Ospino, identificado con la cedula de ciudadanía No, 8.678.975 (folios 292 a 301).

28. En escrito radicado en la Secretaría de la Sala el 19 de noviembre de 2018, el Secretario de Educación de Montería confiere poder especial a la abogada

Claudia Inés Espitia Bru, para que represente a esa entidad en la audiencia citada (folios 303 a 305).

29. El día 19 de noviembre de 2018 se realizó la audiencia con la Sala, cuya transcripción se anexó al expediente. En dicha audiencia, tanto Colpensiones, como la UGPP, luego de referirse a los hechos particulares del caso, procedieron a explicar las razones por las cuales habían concluido que la UGPP era la entidad competente para resolver de fondo la solicitud del señor Sánchez Ospino. Asimismo, la UGPP presentó ante la Sala el proyecto de acto administrativo en el cual reconocerá la pensión de vejez al señor Manuel Sánchez Ospino, con la obligación, para el Departamento de Córdoba, de concurrir con el pago de la respectiva cuota pensional.

### III. CONSIDERACIONES

#### a. Términos legales

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión preliminar de la competencia. Puesto que la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por extralimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6º), y el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, hasta tanto no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que se decidan los correspondientes asuntos administrativos.

De ahí que, conforme al artículo 39 del CPACA, *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 [sobre derecho de petición] se suspenderán”*<sup>1</sup>. El artículo 21 *ibídem* (sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015), relativo al funcionario sin competencia, dispone que *“[s]i la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.”* Igualmente, cuando se tramiten impedimentos o

---

<sup>1</sup> La Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reemplazó el texto del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 por el siguiente: *“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: //1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.// Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”*.

recusaciones, circunstancia que deja en suspenso la competencia del funcionario concernido, el artículo 12 del CPACA establece que “[l]a actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida.”

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

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

#### **b. Presupuestos para la existencia de un conflicto de competencias administrativas**

En anteriores oportunidades<sup>2</sup>, la Sala ha reiterado los requisitos esenciales para la existencia de un conflicto de competencias administrativas, así:

*“1. Deben existir al menos dos entidades u organismos que de manera expresa manifiesten su competencia o incompetencia para conocer de un asunto determinado. Por tanto, “no basta con que una de las partes interesadas en la resolución de la situación tenga dudas respecto a quién debe asumir la carga para conocer el trámite.” Y, claro está, no existe conflicto cuando una autoridad asume el conocimiento de un asunto y ninguna otra lo reclama para sí.*

*(...)*

*2. Al menos uno de los organismos o entidades debe pertenecer al orden nacional. Si bien el artículo 4° de la ley 954 de 2005 señaló el ámbito de competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil de manera general, en todo caso el artículo 1° de la misma ley mantuvo las competencias asignadas a los Tribunales Administrativos en el orden territorial. En consecuencia, a la Sala de Consulta solamente le corresponden los conflictos que se presenten entre dos o más organismos o entidades públicas del orden nacional, o entre una de éstas y otra del orden territorial, o entre entidades territoriales que no estén ubicadas en la jurisdicción de un solo Tribunal (...).*

*3. El conflicto debe versar sobre un asunto concreto y no sobre cuestiones abstractas y generales. Por tanto, la actuación respecto de la cual se origina la controversia debe estar individualizada. El procedimiento para definir los conflictos de competencias administrativas se instituyó para resolver problemas específicos y no para absolver consultas jurídicas de carácter general o casos abstractos o hipotéticos, situaciones que remiten a otra función de la Sala, como es la función consultiva, la cual sigue sus propias reglas.*

*4. El conflicto debe referirse a competencias de naturaleza administrativa. El conflicto que se someta a conocimiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado debe versar exclusivamente sobre asuntos o competencias administrativas, lo cual excluye el conocimiento de conflictos jurisdiccionales y legislativos.”<sup>3</sup> (Se resalta).*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y de Servicio Civil, expedientes 11001-03-06-000-2012-00015-00 del 16 de abril de 2012 y 11001-03-06-000-2016-00088-00 del 18 de julio de 2016.

<sup>3</sup> “[12] También puede verse decisión del 12 de octubre de 2006, exp. 110010306000200600111 00”.

En línea con lo anterior, la Sala, en diversos pronunciamientos, ha reiterado que los requisitos generales para la existencia de un conflicto de competencias administrativas son: i) la presencia de, al menos, dos autoridades que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto; ii) que los organismos o entidades pertenezcan al orden nacional o al orden territorial (departamental, municipal o distrital), siempre y cuando no se encuentren dentro de la jurisdicción de un mismo tribunal administrativo; iii) que el conflicto tenga naturaleza administrativa, y iv) que verse sobre un caso concreto.

### **c. El caso concreto**

Revisados los antecedentes del caso, así como los documentos que obran en el expediente y los planteamientos hechos por las partes involucradas, la Sala concluye que actualmente no existe un conflicto de competencias administrativas que pueda ser resuelto por el Consejo de Estado, motivo por el cual la Sala se declarará inhibida.

En efecto, la Sala observa que la UGPP, mediante escrito presentó a la Sala el 16 de noviembre de 2018, por medio de la Coordinadora de Acciones de Lesividad de la Subdirección de Defensa Judicial Pensional de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, remitió el acta de una reunión realizada entre la UGPP, Colpensiones y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en donde se concluyó que la entidad competente para estudiar de fondo la solicitud de reconocimiento pensional del señor Manuel Sánchez Ospino es la UGPP, además de presentar a la Sala el proyecto de acto administrativo donde se reconocería la pensión de vejez del señor Sánchez Ospino, con lo cual, como se mencionó en la audiencia del 19 de noviembre de 2018, desaparece el conflicto que se había suscitado originalmente entre Colpensiones y la UGPP.

Por lo tanto, como quiera que la UGPP asumió la competencia para resolver el presente asunto, se concluye que no existe un verdadero conflicto de competencias administrativas, supuesto esencial para que la Sala desarrolle la función prevista en los artículos 39 y 112-10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, razón por la cual se inhibirá de tomar una decisión de fondo en el presente asunto.

Por último, la Sala exhorta de nuevo a las autoridades públicas para que den cumplimiento a lo preceptuado en las normas constitucionales y legales que regulan el derecho de petición, especialmente cuando este se refiere al reconocimiento de un derecho pensional, de tal manera que una vez recibida la solicitud, hagan un estudio serio de la misma y, si tienen los elementos de juicio suficientes, asuman inmediatamente la competencia, sin mayores dilaciones. Debe cesar la práctica del reenvío sucesivo de expedientes administrativos entre entidades públicas para no asumir competencia, puesto que esta práctica constituye una flagrante violación al derecho fundamental de petición y contribuye a la vulneración de otros derechos, como podría haber ocurrido en el presente caso, en el que está de por medio la protección de los derechos a la seguridad social de un ciudadano<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Sobre esta problemática, puede consultarse también la decisión adoptada por la Sala en el conflicto negativo de competencias suscitado entre Colpensiones y la UGPP, radicado con el No. 11001030600020140022800.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: Declararse INHIBIDA** para conocer del presunto conflicto de competencias administrativas suscitado entre la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, por las razones explicadas en la decisión.

**SEGUNDO:** Comunicar el contenido de esta decisión a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, al Departamento de Córdoba, a la Alcaldía de Montería, al señor Manuel Sánchez Ospino y a su apoderado.

**TERCERO:** 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.

**CUARTO: RECONOCER** personería al doctor Rafael Garzón Saladen como apoderado del señor Manuel Sánchez Ospino y a la doctora Claudia Inés Espitia Bru como apoderada del Municipio de Montería en los términos de los poderes y los documentos anexos que forman parte del expediente.

**QUINTO ADVERTIR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3° del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**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.

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

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Presidente de la Sala

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Consejero de Estado

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**  
Secretaria de la Sala

