

**TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - La providencia cuestionada no vulnera los derechos al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y al acceso a la administración de justicia / CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS - Inexistencia / RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSIÓN - Entidad competente Sociedad Administradora de Pensiones Porvenir S.A. / SALA DE CONSULTA Y SERVICIO DEL CONSEJO DE ESTADO - Se declara inhibida para resolver el conflicto de competencias**

[L]a controversia gira en torno a establecer si la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, quebrantó los (...) derechos fundamentales de la accionante, con la decisión cuestionada. De la revisión de la decisión dictada el 15 de noviembre de 2016 que se controvierte a través de la presente tutela, y de los documentos allegados al expediente de la solicitud de amparo, la Sala encuentra que el pronunciamiento inhibitorio adoptado en el expediente (...), tuvo sustento en que no se presentaba un conflicto de competencias entre las entidades referidas por la actora. En efecto, aunque la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP y la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, se declararon no competentes para conocer de la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de la actora, lo cierto es que ambas entidades remitieron el expediente administrativo de la actora a la sociedad Administradora de Pensiones Porvenir, S.A., por ser esta entidad ante la cual la accionante se encontraba cotizando sus aportes para pensión. La Sala advirtió que, en efecto, la sociedad Administradora de Pensiones Porvenir, S.A. fue explícita en manifestarse competente para estudiar lo concerniente a la pensión de la actora y, en tal virtud no se ha trabado ningún conflicto de competencias entre entidades, y, por el contrario, existe claridad sobre la administradora de pensiones encargada del expediente administrativo de la actora. En ese orden de ideas, al tenerse la certeza sobre la competencia para resolver sobre la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de la actora, y ante la inexistencia del conflicto de competencias manifestado por ella, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, acertadamente tomó la decisión del 15 de noviembre de 2016, en el sentido de declararse inhibida para resolver un conflicto evidentemente inexistente. En ese orden de ideas, advierte la Sala que lo que pretende la actora es reabrir el debate adelantado ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado e imponer su criterio e interpretación de las normas aplicables al caso. En consecuencia, no se evidencia la vulneración de los derechos fundamentales alegada por la accionante, toda vez que la decisión emitida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se encuentra ajustada a derecho. Así las cosas, por las razones antes señaladas, se denegará el amparo solicitado, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 228 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 237 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 112 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 137 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 138

**NOTA DE RELATORÍA:** Respecto a la solicitud de nulidad en resolución de conflicto de competencias administrativas entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Comisión Nacional del Servicio Civil- CNSC, consultar: Consejo de Estado, sentencia del 18 de julio de 2013, exp. 11001-03-06-000-2013-00006-00, C.P. William Zambrano Cetina (E). En cuanto a la función consultiva que ostenta la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, consultar: Consejo de Estado, concepto 2006 del 10 de junio de 2010, exp. 11001-03-06-000-2010-

00056-00, C.P. William Zambrano Cetina, concepto del 15 de febrero de 2006. exp. 1714, C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, auto del 11 de marzo de 2010, consulta 1991, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo, concepto 2047 del 16 de febrero de 2011, exp. 11001-03-06-000-2011-00003-00, C.P. William Zambrano Cetina. En cuanto a las características que tienen las decisiones proferidas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en desarrollo de la función consultiva, ver decisión sobre solicitud de nulidad en resolución de conflicto de competencias administrativas entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Comisión Nacional del Servicio Civil- CNSC, consultar: Consejo de Estado, decisión del 18 de julio de 2013, exp. 11001-03-06-000-2013-00006-00, C.P. William Zambrano Cetina (E). Respecto al procedimiento de resolución de conflictos de competencias administrativas la Sala de Consulta y Servicio Civil actúa precisando las reglas de juego en las actuaciones administrativas y garantizando el principio de legalidad y el debido proceso, al respecto consultar: Consejo de Estado, decisión del 9 de mayo de 2013, exp. 2013-00726, M.P. Bertha Lucía Ramírez (E). Respecto a la efectividad del derecho de petición en solicitudes de conflictos de competencias entre autoridades administrativas, consultar: Consejo de Estado, sentencia del 24 de mayo de 2007, expediente 2007-00030, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo, sentencia del 26 de enero de 2006, exp. 2005-00012, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. En cuanto a la importancia y efectividad del procedimiento de resolución de competencias administrativas, ver: Corte Constitucional, sentencia T-443 del 19 de junio de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2017-00241-00(AC)**

**Actor: VELIA DEL ROSARIO MALDONADO MAZZILI**

**Demandado: CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

Se decide la acción de tutela interpuesta por la señora **Velia del Rosario Maldonado Mazzili** en contra de la **Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado**, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales **al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y al acceso a la Administración de Justicia**, con ocasión de la decisión del 15 de noviembre de 2016, proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante la cual se declaró inhibida para resolver sobre el conflicto negativo de competencias entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la

Protección Social – UGPP y la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, solicitado por la actora y tramitado con el número de radicación 11001-03-06-000-2016-00098-00.

## **I.- LA SOLICITUD DE TUTELA**

**I.1.-** La señora **Velia del Rosario Maldonado Mazzili** instauró acción de tutela en contra de la **Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado**, a fin de que se le protejan los derechos fundamentales antes mencionados, y, en consecuencia, se deje sin efecto la decisión del 15 de noviembre de 2016, proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante la cual se declaró inhibida para resolver sobre el conflicto negativo de competencias entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP y la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, solicitado por la actora y tramitado con el número de radicación 11001-03-06-000-2016-00098-00.

**I.2-** Las violaciones antes enunciadas las infiere la accionante, en síntesis, de los siguientes hechos:

1º: Refiere que nació el 5 de octubre de 1951, y que, en calidad de empleada pública, laboró para la Rama Judicial desde el 16 de abril de 1979 hasta el 6 de mayo de 2002.

2º: Afirma que durante su vida laboral, cotizó para pensiones, desde el 16 abril de 1979 hasta el 26 de mayo de 1996 con la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL y luego con la AFC COLFONDOS desde el 1º de junio de 1996 hasta el 15 de septiembre de 1997, y, finalmente, con la Sociedad Administradora de Pensiones y Cesantías HORIZONTE S.A., hoy Sociedad Administradora del Fondo de Pensiones y Cesantías PORVENIR S.A., desde el 11 de julio de 1999 hasta el 6 de mayo de 2002.

3º: Menciona que solicitó el reconocimiento y pago de su pensión de vejez ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Pensiones y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, petición que le fue negada por esa entidad alegando falta de competencia. Por lo anterior, fue remitida su solicitud a COLPENSIONES, entidad que, a su vez, mediante acto administrativo No.

ADP003513 del 4 de abril de 2014, negó la solicitud de la actora por considerar que de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 813 de 1994, la peticionaria había perdido el régimen de transición.

4º: Señala que presentó acción de tutela, la cual le correspondió por reparto al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá, en la que solicita que la entidad accionada, es decir la UGPP proceda con el reconocimiento y pago de su pensión de vejez; autoridad judicial que en sentencia del 25 de agosto de 2014, resolvió tutelar los derechos invocados por la accionante y, en consecuencia, ordenó a COLPENSIONES (entidad que había sido vinculada a la acción de amparo) para que procediera a reconstruir el expediente laboral de la actora, para luego resolver la petición interpuesta por ella, el 14 de marzo de 2014.

5º: Indica que el 22 de diciembre de 2014, la señora Maldonado Mazzili, mediante el formulario de Peticiones, Quejas y Reclamos, proporcionado por COLPENSIONES, solicitó a dicha entidad que diera trámite al expediente pensional radicado con el número 2014-514-061572-2 del 14 de marzo de 2014, que había sido enviado por la UGPP desde el 9 de abril de 2014.

6º: Anota que, a través de la comunicación con radicación GNR 226270 del 27 de julio de 2015, COLPENSIONES decidió que, de acuerdo con la información aportada por la Gerencia Nacional del Servicio al Ciudadano, certificó que la señora Maldonado Mazzili se encontraba afiliada a PORVENIR, por lo tanto, la competencia para el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, si a ello hubiere lugar, recaía en la Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías PORVENIR; y, en tal virtud, resolvió no acceder a la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de la actora y ordenó remitir el expediente a PORVENIR.

7º: Expresa que interpuso recurso contra la decisión referida, el cual fue resuelto por COLPENSIONES, mediante auto No. GNR39826 del 2 de diciembre de 2015, en el sentido de conformar en todas sus partes la resolución GNR226270 del 27 de julio de 2015.

8º: Resalta que, como consecuencia de lo anterior, radicó una petición ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado con el propósito de resolver el conflicto de competencias negativo, que, a su juicio, se presenta entre la UGPP y

COLPENSIONES, para darle trámite al reconocimiento y pago de su pensión de vejez.

9º: Explica que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en pronunciamiento del 15 de noviembre de 2016, dictada en el trámite con radicación 11001-03-06-000-2016-00098-00, promovido por la actora, decidió inhibirse para conocer del conflicto de competencias al considerar que no existía tal circunstancia por cuanto, del material probatorio, todas las entidades coincidían en manifestar que la obligación de asumir la pensión de la señora Maldonado Mazzili era la Sociedad Administradora del Fondo de Pensiones y Cesantías PORVENIR S.A., entidad de carácter privada a la que la actora se encuentra vinculada a la fecha; asunto que resultaba ajeno al trámite que se adelantaba por no involucrar a ninguna de las entidades vinculadas al presunto conflicto de competencias.

10º: Alega que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado le vulneró sus derechos fundamentales al declararse inhibida y no resolver el conflicto de competencias, por cuanto, en su caso, ni la UGPP ni COLPENSIONES quisieron asumir el pago de su pensión.

En consecuencia, solicita:

*“(...) que un Juez de la República sea colegiado o no, estudie y analice mi caso concreto y que de ser merecedora del principio de favorabilidad, se tutelen mis derechos fundamentales, resolviendo conforme a la norma más favorable, criterio que se me niega al dejarme en manos del Gerente de una Entidad Bancaria, que como bien sabemos, administra dineros para enriquecimiento de otros. Aquí nada que ver con el Estado Social de Derecho.*

*(...)*

*Considero que se deben amparar mis derechos constitucionales fundamentales, consagrados en los artículo 21 del C.S. del T., 29, 53, 229 Superiores, los conexos al mínimo vital, vida, vida digna, seguridad social, toda vez que la decisión emitida por la H. Sala de Consulta y Servicio Civil, tiene relevancia constitucional, en la medida que desconoce mis derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y a la garantía de los derechos adquiridos*

*relacionados con el reconocimiento de mi pensión de jubilación por la entidad competente, artículo 36 de la Ley 100 de 1993. ”*

## **II. TRÁMITE DE LA TUTELA**

Con auto del 14 de febrero de 2017, se admitió la demanda y se ordenó notificar a los magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, en condición de accionados, y a los representantes legales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES y de la Administradora del Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir – PORVENIR S.A., quienes representan a las entidades vinculadas en el trámite para resolver el conflicto de competencias, promovido por la actora, con radicación 11001-03-06-000-2016-00098-00, cuya decisión se cuestiona en sede de tutela. (Fls. 50 y 50 vuelto).

Realizadas las comunicaciones a las vinculadas, intervinieron en los siguientes términos:

**II.1. INTERVENCIÓN DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO.** Mediante escrito presentado el 22 de febrero de 2017<sup>1</sup>, los Consejeros de Estado, doctores Edgar González López, Oscar Darío Amaya Navas, Germán Alberto Bula Escobar y Álvaro Namén Vargas, magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil de la Corporación, solicitaron denegar el amparo deprecado, por cuanto la intención del actora es imponer su criterio de interpretación de las normas aplicables al caso, sin que la actuación durante el trámite en el que se resolvió el conflicto negativo de competencias, hubiera vulnerado los derechos de la accionante.

Explicaron que, contrario a lo manifestado por la actora, en la decisión del 15 de noviembre de 2016, objeto de cuestionamiento en la presente acción de amparo, la Sala de Consulta y Servicio Civil de la Corporación decidió declararse inhibida para resolver de fondo el conflicto negativo de competencias por cuanto la Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías PORVENIR S.A. se había declarado, expresamente, competente para conocer del trámite de reconocimiento

---

<sup>1</sup> Folio 58.

de la pensión de la actora, por cuanto a dicha entidad era que se encontraba afiliada.

En tal virtud, no había conflicto de competencias entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP y la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, en razón a ambas señalaban no ser las responsables de asumir la pensión de la señora Maldonado Mazzili pues era a PORVENIR S.A. a quien correspondía hacerlo; entidad que se reitera, se había declarado competente.

Aunado a lo anterior, explicaron que en la decisión del 15 de noviembre de 2016 se dio aplicación al precedente jurisprudencial contenido, entre otras, en las decisiones del 13 de agosto de 2013, contenidas en los radicados 11001-03-06-000-2013-00380-00<sup>2</sup>, 11001-03-06-000-2011-00046-00<sup>3</sup>, 11001-03-000-2012-00025-00<sup>4</sup> y 11001-03-06-000-2015-00033-00<sup>5</sup>.

Así las cosas, al no haberse trabado un conflicto y una entidad declararse competente para conocer sobre el reconocimiento de la pensión de la actora, no puede la autoridad judicial pronunciarse de fondo al no existir asunto sobre el cual emitir una decisión.

**II.2. INTERVENCIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP.** Mediante escrito del 22 de febrero de 2017, el doctor Salvador Ramírez López, en calidad de apoderado judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, solicita declarar la improcedencia de la presente acción de tutela por ausencia de vulneración de derechos fundamentales.

### **III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **III.1. Problema jurídico a dilucidar**

---

<sup>2</sup> Conflicto de competencias entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER.

<sup>3</sup> Conflicto de competencias entre Defensoría de Familia – Centro Zonal de Ibagué y el Juzgado Quinto de Familia de Ibagué.

<sup>4</sup> Conflicto de Competencias entre ISS, CAJANAL y CAPRECOM.

<sup>5</sup> Conflicto de competencias entre Defensoría de Familia del ICBF Regional Norte de Santander – Centro Zonal Cúcuta Uno – y Comisaría de Familia Permanente de Barrio Caobos de Cúcuta.

Corresponde establecer a la Sala si, en efecto, la **Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado** incurrió en el defecto de desconocimiento de precedente jurisprudencial, al proferir la decisión del 15 de noviembre de 2016, para resolver un conflicto de competencias negativo, tramitado bajo la radicación 11001-03-06-000-2016-00098-00<sup>6</sup>, mediante la cual se declaró inhibida para pronunciarse respecto del conflicto negativo de competencias entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP y la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

A fin de resolver tales interrogantes resulta pertinente pronunciarse de manera previa sobre: **i)** naturaleza jurídica de los pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado; procediendo posteriormente a: **ii)** resolver el caso concreto adentrándose en el fondo del asunto siempre y cuando se satisfagan los requisitos generales y especiales referidos.

### **III.2. Naturaleza jurídica de los pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.**

El artículo 112 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – C.P.A.C.A., dispone lo siguiente:

***“Artículo 112. Integración y funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil. La Sala de Consulta y Servicio Civil estará integrada por cuatro (4) Magistrados. Sus miembros no tomarán parte en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.***

*Los conceptos de la Sala no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario.*

*La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:*

---

<sup>6</sup> Conflicto de Competencias negativo entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP y la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, Solicitante: Velia del Rosario Maldonado Mazzili.

1. *Absolver las consultas generales o particulares que le formule el Gobierno Nacional, a través de sus Ministros y Directores de Departamento Administrativo.*

(...)

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. (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De acuerdo con el artículo citado, los miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado no tomarán parte en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, y, en tal virtud, sus competencias se encuentran descritas en la mencionada norma.

Como puede apreciarse, dos son las funciones principales de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a saber, i) rendir conceptos para absolver consultas generales y particulares del Gobierno Nacional y, ii) resolver conflictos de competencias administrativas; atribuciones éstas cuya naturaleza jurídica difieren ostensiblemente.

En lo que respecta a la función consultiva, es claro que la misma se desarrolla con fundamento directo en la norma de la Constitución Política que le asigna al Consejo de Estado, además de su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, la de ser Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno en asuntos de administración (artículo 237 de la Constitución Política).

Al precisar las características de los pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil de la Corporación, emitidos en cumplimiento de la función como Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno, esa Sala<sup>7</sup> explicó lo siguiente:

*“Las características especiales de esta función aparecen señaladas en el mismo artículo 112 del CPACA, así: (i) la solicitud de concepto sólo puede ser presentada*

---

<sup>7</sup> Sala de Consulta, 18 de julio de 2013, radicación, 11001-03-06-000-2013-00006-00, Decisión sobre solicitud de nulidad en resolución de conflicto de competencias administrativas entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC. C.P.: William Zambrano Cetina (E).

*por el Gobierno Nacional a través de los ministros y directores de departamentos administrativos; (ii) la consulta puede ser general o particular, aun cuando la Sala ha señalado que no debe referirse a asuntos concretos que estén ya en conocimiento de la jurisdicción contenciosa, con el fin de evitar interferencias con la autonomía que rodea a esta última<sup>8</sup>; (iii) los conceptos emitidos no son vinculantes, salvo que la ley disponga otra cosa; y (iv) tales conceptos tienen carácter reservado por seis (6) meses, salvo que el Gobierno Nacional prorrogue la reserva hasta por cuatro años, o decida su levantamiento anticipado.*

*Cabe señalar, además, que cuando la Sala conceptúa por solicitud del Gobierno Nacional, cumple una labor preventiva y de orientación de la actividad administrativa siempre sobre la base de la necesaria observancia del principio de legalidad en el marco de la constitución. Por tanto, desde un punto de vista de la arquitectura institucional del Estado Colombiano, la función de atender las consultas del Gobierno Nacional, forma parte de los diversos mecanismos constitucionales de defensa de la Constitución y de garantía de los derechos fundamentales de las personas. Al respecto, esta Sala ha indicado lo siguiente:*

*“Esta función consultiva en asuntos de administración constituye una herramienta constitucional de colaboración interinstitucional, orientada a que el Gobierno Nacional pueda contar con un criterio jurídico objetivo e independiente para el mejor cumplimiento de las tareas administrativas a su cargo. En tal sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil, con base en el ordenamiento vigente, conceptúa jurídicamente sobre asuntos o materias administrativas que el Gobierno debe resolver dentro de su autonomía para la buena marcha de la Administración.”<sup>9</sup>*

*Así mismo, es preciso resaltar que uno de los rasgos particulares de la función consultiva que la Constitución pone a disposición del Gobierno, es el hecho de ser ejercida desde la autonomía e independencia propia de la rama judicial y, por tanto, con la misma garantía de sujeción estricta a la Constitución y al ordenamiento jurídico vigente, conforme lo establece el artículo 228 superior.*

*Por tanto, la función de rendir conceptos sobre asuntos de la administración, forma parte del sistema integral de defensa de la supremacía constitucional, que le*

---

<sup>8</sup> Sala de Consulta, 10 de junio de 2010, radicación, 2006: igualmente, Concepto del 15 de febrero de 2006. Rad. No. 1714, C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Auto del 11 de marzo de 2010, Consulta 1991, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

<sup>9</sup> Expediente 2047 de 2011.

*corresponde ejercer a esta Sala como parte de la arquitectura normativa de pesos y contrapesos prevista en el Estatuto Superior”.*

En ese orden de ideas, si bien los conceptos se emiten como Supremo Órgano Consultivo del Gobierno Nacional, con total independencia propia de la Rama Judicial, sus pronunciamientos no pueden calificarse como providencias judiciales, por cuanto sus miembros no cumplen funciones jurisdiccionales.

De otro lado, respecto de la función relacionada con la resolución de conflictos de competencias administrativas, debe precisarse que la misma se cumple cuando estén involucradas una autoridad administrativa del orden nacional o autoridades territoriales que no se encuentren ubicadas en la jurisdicción territorial de un solo Tribunal Administrativo.

El procedimiento para resolver estos conflictos de competencia administrativa se encuentra contenido en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – C.P.A.C.A., que dispone:

**“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 los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: recibida la actuación en Secretaría se comunicará por el medio más eficaz a las autoridades involucradas y a los particulares interesados y se fijará un edicto por el término de cinco (5) días, plazo en el que estas podrán presentar alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o el tribunal, según el caso, decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes. Contra esta decisión no procederá recurso alguno.*

*Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán.”*

Las decisiones que profiera la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en desarrollo de la referida función, de acuerdo con el criterio de esa Sala<sup>10</sup>, tienen las siguientes características:

*“En este caso, la ley le asigna a la Sala la función de decidir con carácter vinculante, cuál es la autoridad administrativa competente para adelantar una determinada actuación administrativa. Se trata de un control previo de legalidad sobre el elemento competencia de la decisión administrativa.*

*Característica esencial de esta función es que la solución de los conflictos de competencias administrativas se hace de manera definitiva, pues como señala el artículo 39 en cita, contra lo decidido por la Sala o los Tribunales Administrativos, según el caso, no cabe recurso alguno. Por tanto, este trámite especial que se surte por fuera de la propia Administración, da certeza a las autoridades y a los interesados sobre la facultad legal para resolver un determinado asunto, evitando discusiones posteriores o, lo que sería peor, decisiones inhibitorias de la administración.*

*No se trata, como advertía Fleiner, de cuestiones accesorias o secundarias entre autoridades administrativas, sino de un asunto de estricta legalidad, pues “sólo dentro del marco de su competencia legal puede un órgano del Estado realizar actos de voluntad política”<sup>11</sup>.*

*Como señaló recientemente la Sección Segunda del Consejo de Estado en el trámite de una acción de tutela relacionada con esta función, en el procedimiento de resolución de conflictos de competencias administrativas la Sala de Consulta y Servicio Civil actúa precisando las reglas de juego en las actuaciones administrativas y garantizando el principio de legalidad y el debido proceso.<sup>12</sup>*

*Por ello, cuando el ordenamiento jurídico le asigna a la Sala la función de dirimir las discusiones competenciales entre autoridades administrativas y vincula a éstas*

---

<sup>10</sup> Sala de Consulta, 18 de julio de 2013, radicación, 11001-03-06-000-2013-00006-00, Decisión sobre solicitud de nulidad en resolución de conflicto de competencias administrativas entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC. C.P.: William Zambrano Cetina (E).

<sup>11</sup> Fleiner, Fritz. Instituciones de Derecho Administrativo, ed. Labor, Traducción de la 8ª edición alemana. Barcelona, 1933, p.23-24. Sobre el origen y evolución de los conflictos de competencias administrativas, ver Consejo de Estado, Memorias, 2009.

<sup>12</sup> Sentencia del 9 de mayo de 2013, expediente 2013-00726. M.P. Bertha Lucía Ramírez (E)

*y a los particulares a lo decidido por ella, busca garantizar, tanto la efectividad del derecho de petición (asegurando que la persona tendrá una respuesta de fondo a su solicitud<sup>13</sup>), como la vigencia del principio de legalidad y del debido proceso (desde el punto de vista de las competencias constitucionales o legales que habilitan la actuación de una determinada entidad en un caso concreto).*

*La importancia y efectividad de este procedimiento de resolución de competencias administrativas, hace que, como ha dicho la Corte Constitucional, constituya “un mecanismo idóneo, expedito y de mayor o equivalente agilidad a la tutela”, que impide recurrir a la acción de amparo de forma transitoria “pues, la agilidad del proceso especial descarta la configuración del perjuicio irremediable”.<sup>14</sup>*

*Se tiene entonces que en nuestro ordenamiento jurídico el control de legalidad de la competencia administrativa como elemento de validez de los actos administrativos, puede operar de manera previa o posterior a la decisión administrativa. De manera previa, a través del trámite de definición de competencias administrativas que se analiza, en el cual, como se ha visto, se define con carácter vinculante la autoridad que debe adoptar una determinada decisión (artículo 39 CPACA); de manera posterior, a través de las pretensiones de nulidad contra la decisión definitiva adoptada por la Administración (artículos 137 y 138 C.P.A.C.A).*

*Claro está que cuando se ha agotado el primero de tales controles, el segundo se torna de suyo improcedente para discutir nuevamente los elementos materiales, temporales u orgánicos de la competencia administrativa que ya hubieran quedado definidos en virtud de lo dispuesto en el artículo 39 del C.P.A.C.A.*

*Se trata por tanto, de dos mecanismos de control de legalidad de la competencia administrativa, que operan desde afuera de la Administración, en momentos distintos de su actividad y con carácter vinculante para ella”.*

En atención a lo transcrito, si bien las decisiones emitidas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en ejercicio de la función de resolver conflicto de competencias administrativas, son de acatamiento obligatorio, y su fuerza es vinculante, la realidad es que tales pronunciamientos no pueden

---

<sup>13</sup> Ver decisiones de la Sala de Consulta del 24 de mayo de 2007 y del 26 de enero de 2006, expedientes 2007-00030 y 2005-00012, respectivamente.

<sup>14</sup> Sentencia T-443 de 2012. M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

catalogarse como providencias judiciales, sino que deben ser catalogadas como pronunciamientos que contienen un “control previo de legalidad” sobre el elemento competencia de la decisión administrativa.

### III.3. El caso concreto

En el *sub lite* pretende la accionante que se le amparen sus derechos fundamentales **al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y al acceso a la Administración de Justicia**, y, como consecuencia de lo anterior, se ordene dejar sin efecto el pronunciamiento del 15 de noviembre de 2016, proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante la cual se declaró inhibida para resolver sobre el conflicto negativo de competencias entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP y la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, solicitado por la actora y tramitado con el número de radicación 11001-03-06-000-2016-00098-00; con el propósito de que se resuelva de fondo el conflicto referido.

En ese orden de ideas, la controversia gira en torno a establecer si la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, quebrantó los referidos derechos fundamentales de la accionante, con la decisión cuestionada.

De la revisión de la decisión dictada el 15 de noviembre de 2016 que se controvierte a través de la presente tutela, y de los documentos allegados al expediente de la solicitud de amparo, la Sala encuentra que el pronunciamiento inhibitorio adoptado en el expediente con radicación 11001-03-06-000-2016-00098-00, tuvo sustento en que no se presentaba un conflicto de competencias entre las entidades referidas por la actora.

En efecto, aunque la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP y la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, se declararon no competentes para conocer de la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de la actora, lo cierto es que ambas entidades remitieron el expediente administrativo de la actora a la sociedad Administradora de Pensiones Porvenir, S.A., por ser esta entidad ante la cual la accionante se encontraba cotizando sus aportes para pensión.

La Sala advirtió que, en efecto, la sociedad Administradora de Pensiones Porvenir, S.A. fue explícita en manifestarse competente para estudiar lo concerniente a la pensión de la actora y, en tal virtud no se ha trabado ningún conflicto de competencias entre entidades, y, por el contrario, existe claridad sobre la administradora de pensiones encargada del expediente administrativo de la actora.

En ese orden de ideas, al tenerse la certeza sobre la competencia para resolver sobre la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de la actora, y ante la inexistencia del conflicto de competencias manifestado por ella, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, acertadamente tomó la decisión del 15 de noviembre de 2016, en el sentido de declararse inhibida para resolver un conflicto evidentemente inexistente.

En ese orden de ideas, advierte la Sala que lo que pretende la actora es reabrir el debate adelantado ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado e imponer su criterio e interpretación de las normas aplicables al caso.

En consecuencia, no se evidencia la vulneración de los derechos fundamentales alegada por la accionante, toda vez que la decisión emitida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se encuentra ajustada a derecho.

Así las cosas, por las razones antes señaladas, se denegará el amparo solicitado, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

## **F A L L A**

**PRIMERO: DENEGAR** el amparo invocado por la señora **Velia del Rosario Maldonado Mazzilli**, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** Si no fuere impugnada la sentencia conforme lo señala el artículo 31 del Decreto Ley No. 2591 de 1991, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional

para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
**PRESIDENTE**

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO (E)**