

Bogotá, D. C., 09 de abril de dos mil quince (2015)

Número Único 110010306000201400250 00

Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y el Ministerio de Defensa Nacional. Bono Pensional

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el 112 numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, procede a resolver la solicitud de conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia, propuesto por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.

I. ANTECEDENTES

Con base en la información relacionada por las entidades de la referencia, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al presente conflicto:

1. El ciudadano Raúl Gonzalo García Jaramillo prestó el servicio militar obligatorio en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, durante el periodo comprendido entre el 29 de enero de 1994 y el 20 de enero de 1995.
2. El 04 de junio de 2014 solicitó al Grupo Archivo General del Ministerio de Defensa Nacional que se ordenara a la autoridad correspondiente la expedición a su nombre del bono pensional por el periodo en que prestó el servicio militar obligatorio. (Folio 5)
3. Mediante oficio No.OF114-49694-16 MDN- SGDA-GAG-1.10 del 29 de julio de 2014, la Coordinadora del Grupo Archivo General del Ministerio de Defensa Nacional remitió el derecho de petición del señor García Jaramillo al Director General del INPEC, al considerarlo de su competencia. (Folio 7)

4. Recibido el expediente, mediante oficio 85109-SUTAH-GOSOC-15349 del 17 de septiembre de 2014, el Subdirector de Talento Humano del INPEC considera que no es la entidad competente para expedir el bono pensional y señala que dicho Instituto *“solo expide certificación laboral, salario base y factores salariales de funcionarios nombrados y posesionados de acuerdo a lo ordenado en el Decreto 407 de 1994, por el cual se establece el régimen pensional del INPEC”*.

Agregó que solo puede certificar el periodo en el que el solicitante prestó el servicio militar obligatorio en las instalaciones del INPEC, pues no está facultado para *“... Expedir certificaciones laborales para redención de bono pensional de los tiempos servidos en el servicio militar obligatorio”*. (Folios 8 a 10)

5. De conformidad con lo anterior, el INPEC propuso ante esta Sala el conflicto negativo de competencias para que se determine cuál de las dos entidades debe resolver la solicitud del señor Raúl Gonzalo García Jaramillo.

II. TRÁMITE

En cumplimiento de lo dispuesto en el tercer inciso del artículo 39 del CPACA se comunicó sobre el inicio de esta actuación a los Ministerios de Defensa y de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y al señor Raúl Gonzalo García Jaramillo (folio 23).

Así mismo, se fijó edicto en la Secretaría de la Sala durante cinco (5) días hábiles, con el fin de que los interesados pudieran presentar sus argumentos o consideraciones, de estimarlo pertinente (folio 18).

De las autoridades citadas, hicieron uso de ese derecho el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el INPEC como lo hizo constar la Secretaria de la Sala (folios 27 a 33).

Para mejor proveer, y teniendo en cuenta que la solicitud del señor García Jaramillo podría eventualmente afectar a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES-, el Magistrado Ponente ofició a dicha entidad para que interviniera en el conflicto, lo cual ocurrió el día 18 de diciembre de 2014. (folios 35 a 41).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio entiende que existe una imprecisión o error de interpretación, en el entendido de que la expedición de certificaciones laborales válidas para pensión constituyan automáticamente el reconocimiento de un bono pensional, ya que el Decreto 13 de 2001 señala que dichas certificaciones son expedidas *“por los empleadores para efectos del eventual reconocimiento de un bono pensional o para la sumatoria de dichos tiempos en el cómputo de semanas válidas para el otorgamiento de una pensión (vejez, invalidez o sobrevivientes).”*

Señala entonces que, el certificado laboral que pueda otorgar una entidad no tiene relación directa con la expedición de un bono pensional, ni se considera inmerso el derecho de recibir el bono pensional; es solamente un paso o requisito necesario para obtenerlo, si es el caso, ya que para conseguir el derecho se deben verificar otras variables:

- *“Si se trata de un afiliado al Régimen de Prima Media con prestación definida, administrado por COLPENSIONES, el derecho a un “eventual” bono pensional solo se podrá establecer en el momento en que dicha entidad, previa solicitud elevada por su afiliado, determine que éste tiene derecho a pensión y que la misma se financia con bono pensional”, en cualquiera de las modalidades escogida para recibir el derecho.*
- *“Ahora bien, si se trata de un afiliado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), este por el solo hecho del traslado, tendrá derecho a bono pensional tipo A, siempre y cuando se demuestre el cumplimiento de alguna de las condiciones que para el efecto ha establecido el artículo 115 de la Ley 100 de 1993”* Adicionalmente, para que el monto que por dicho concepto corresponda pueda entrar en la cuenta de ahorro individual del afiliado, deberá cumplirse con alguno de los eventos establecidos en el artículo 20 del Decreto 1748 de 1995, el artículo 5 del Decreto 1474 de 1997 o el artículo 12 del Decreto 1299 de 1994.

Considera que en este caso “no estamos ante una solicitud de pago de un bono pensional, dado que el señor RAUL GONZALO GARCIA JARAMILLO a la fecha no se encuentra próximo a la causación de un derecho pensional en ninguno de los dos Regímenes pensionales creados por la Ley 100/93. Simplemente se trata de la expedición de la certificación laboral por los tiempos de servicio militar obligatorio, a efectos de consolidar posteriormente la historia laboral válida bien para bono pensional o bien para pensión.”

Finalmente el Ministerio agrega que “la responsabilidad de certificar los tiempos de servicio militar obligatorio recae sobre la entidad en la cual los mismos fueron prestados, sin que por ello, sea esta misma entidad la encargada de emitir y pagar el eventual bono pensional que se genere por la prestación de dicho servicio militar, dado que esto último, es responsabilidad de la entidad a la cual se hayan efectuado las respectivas cotizaciones a pensión o en su defecto, por la entidad que haya asumido los mismos, eventualmente, el Ministerio de Defensa Nacional.” (Subrayados del texto original) (Folios 24 a 26)

2. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-

El INPEC con base en la sentencia T-063 de 2013 de la Corte Constitucional, que a su vez citó un pronunciamiento de esta Sala¹, hace las siguientes consideraciones sobre el asunto:

- Cuando se presta el servicio militar obligatorio, el beneficiario tiene derecho a que la entidad encargada de reconocerle la pensión de vejez cuente el tiempo durante el cual se prestó dicho servicio; además dicha entidad deberá solicitar a la Nación, a través del Ministerio de Defensa Nacional o de Hacienda y Crédito Público, la cuota parte correspondiente al tiempo de la prestación del servicio, con base en el salario mínimo legal mensual vigente.
- El Consejo de Estado ha indicado que *“la obligada a efectuar las apropiaciones suficientes es la Nación por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el valor total de la cotización, esto es incluyendo los aportes correspondientes al empleador y al trabajador, dado que a términos del artículo 217 de la Carta y 3 de la Ley 48 de 1993 el servicio militar se presta directamente a la Nación.”*²

¹ Providencia de 24 de julio de 2002. Radicación 11001-03-06-000-2001-01397-00 (1397). M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

² Ibídem.

Finalmente, señala que de acuerdo con el Decreto 4151 de 2011, que establece la estructura interna del INPEC, no hay una disposición legal que asigne competencia a esa entidad para expedir bonos pensionales al personal de reservistas que cumplieron con el servicio militar obligatorio en la institución y por tanto no debe ni puede cumplir con la función que pretenden asignarle en el caso en cuestión, ya que no hay tal atribución Constitucional o legal. (Folios 31 a 33)

3. Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES -

La Gerente Nacional de Doctrina de Colpensiones solicitó a esta Sala declararse inhibida para resolver el presente asunto, pues considera que no existe un conflicto de competencias administrativas. A su juicio, para que se inicie el trámite de expedición de un bono pensional entre las entidades encargadas de financiar y reconocer el derecho pensional se necesita que el afiliado solicite la respectiva prestación.

Menciona que los bonos pensionales son títulos de deuda pública que constituyen recursos destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados del sistema general de pensiones. La emisión de dicho bono pensional está supeditada a la solicitud de reconocimiento pensional por parte del afiliado y no constituye el reconocimiento del derecho, sino que es un trámite interinstitucional que se adelanta en orden a garantizar la financiación de la respectiva prestación.

Indica que la solicitud del bono pensional *no le corresponde al interesado*; además, por ser título de deuda pública no se entrega al afiliado, sino que es un trámite que debe adelantarse entre las entidades administrativas correspondientes: la que emite el bono y la destinada al reconocimiento de la prestación. (Folios 37 a 41)

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas e improcedencia de la solicitud de inhibición

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, asigna a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente función:

“... 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.”

En concordancia con lo anterior, el inciso primero del artículo 39 del mismo Código estatuye:

“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... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”

Así pues, la Sala de Consulta y Servicio Civil tiene la facultad para resolver los conflictos de competencias administrativas negativos que involucren autoridades nacionales. Por esto, cuando una autoridad se encuentre en una situación de colisión frente a otra que se abstiene de tramitar un asunto, debe acudir ante esta Sala con el fin de obtener la determinación de la autoridad a la que corresponde ejercer la competencia y así llevar a término la correspondiente actuación administrativa.

En el caso concreto, puede observarse que el conflicto se traba entre dos entidades del orden Nacional³ (el Ministerio de Defensa y el Instituto Nacional Penitenciario – INPEC-), en relación con el derecho de petición presentado por el señor Raúl Gonzalo García Jaramillo, cuya competencia para resolver rechazan ambas entidades⁴, Por tanto, se cumplen los presupuestos para que se active la competencia de esta Sala.

Ahora bien, respecto de la solicitud de inhibición que hace Colpensiones en razón a que *“el trámite para emisión del bono pensional está supeditado a la solicitud de reconocimiento del derecho pensional por parte del afiliado”*, la Sala considera que con independencia de ese hecho (procedencia o no de la petición) se debe analizar qué entidad debe responder lo que corresponda al peticionario, bien sea para

³ Artículo 38 de la Ley 489 de 1998 y Decreto 4151 de 2011

⁴ Folios 7 y 8 a 10

informarle si tiene o no el derecho o para indicarle cuándo podría eventualmente elevar la petición. En tal sentido, la eventual improcedencia de una petición no exime del deber de respuesta y, por ende, no elimina tampoco la necesidad de definir la entidad competente para ello.

Por tal razón la Sala rechaza la solicitud de inhibición y entrará a estudiar el conflicto planteado.

Ahora bien, para determinar cuál es la entidad que debe responder la petición del solicitante, bien sea para negarla o concederla según corresponda –aspecto de fondo que no es objeto de este trámite de definición de competencias administrativas- la Sala revisará las competencias de las diferentes entidades que intervienen en esta materia y, con base en ello, resolverá el asunto.

2. Competencias administrativas en relación con las personas que han prestado el servicio militar obligatorio

La Constitución Política de 1991, dispuso en el artículo 216 que: *"[T]odos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones políticas. La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo"*.

En desarrollo del mandato constitucional, el servicio militar genera ciertas compensaciones, *"pues se premia a las personas que le han prestado un servicio al país"*⁵. Así, la Ley 48 de 1993 en sus artículos 38, 39 y 40 prevé diferentes tipos de incentivos durante y después de la prestación del servicio militar. Para los efectos que aquí nos ocupan, el artículo 40 señala:

⁵ Corte Constitucional, sentencia C- 058 de 1994

“Al término de la prestación del servicio militar. Todo colombiano que haya prestado el servicio militar obligatorio, tendrá los siguientes derechos:

a) En las entidades del Estado de cualquier orden el tiempo de servicio militar le será computado para efectos de cesantía, pensión de jubilación de vejez y prima de antigüedad en los términos de la ley(...).”

Sobre el contenido, aplicación y efectos de esta prerrogativa se ha pronunciado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Por ejemplo, se ha indicado que el tiempo de prestación del servicio militar obligatorio debe ser contabilizado como tiempo de servicio válido en el trámite de la pensión de vejez⁶; y que lo anterior es compatible con el régimen pensional previsto en la Ley 100 de 1993, entre otros aspectos⁷.

Por tanto, en el caso que se estudia, el señor Raúl García Jaramillo tiene derecho a que el tiempo de prestación del servicio militar prestado en el INPEC sea tenido en cuenta a efectos pensionales. De aquí surge entonces la competencia del INPEC para certificar ese servicio prestado por el interesado en la institución, tal como esta misma lo reconoce en su intervención.

Lo anterior sin perjuicio de que, como lo ha aclarado esta Sala, sea el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la entidad competente para asumir el pago de las cotizaciones por el tiempo en que sin remuneración se prestó el servicio militar obligatorio:

“El colombiano que es llamado a prestar el servicio militar ostenta la condición de servidor de la patria, por lo cual el literal a) del artículo 40 de la Ley 48 de 1993 dispone que al término del mismo tendrá derecho a que por las entidades del Estado de cualquier orden, el respectivo tiempo le sea computado para efectos de cesantía, pensiones de jubilación y de vejez y prima de antigüedad, en los términos de la ley. Definida la obligación por el

⁶ Corte Constitucional, sentencias T-063 de 2013, T-906-13 y T-275 de 2010, entre otras.

⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 24 de julio de 2002, radicación número: 11001-03-06-000-2001-01397-00(1397). También puede revisarse la Sentencia del 3 de febrero de 2011, Subsección B, Sección Segunda, de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

legislador de reconocer y pagar los beneficios ya mencionados, se omitió regular lo relacionado con la entidad oficial encargada de asumirlos, el salario base y los factores salariales que se deben tomar en cuenta para el reconocimiento, como también, ante el sistema pensional implantado por la Ley 100 de 1993, la entidad responsable del pago de las cotizaciones por el tiempo en que sin remuneración se prestó el servicio militar. Sin embargo, a juicio de la Sala esto no constituye obstáculo para dar cumplimiento al mandato legal, pues del texto legal resulta que los beneficios concedidos están a cargo del Estado.”

*(...) En este caso las entidades se encuentran en la obligación de reconocer tales beneficios por el ingreso de personas que prestaron el servicio militar sin estar vinculadas laboralmente a ellas. Como la ley no les asigna los recursos para efectuar los pagos respectivos -la pensión está sujeta a un régimen especial-, puesto que no se prestó en ellas efectivamente servicio alguno, **a juicio de la Sala la obligada a efectuar las apropiaciones suficientes es la Nación por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el valor total de la cotización, esto es incluyendo los aportes correspondientes al empleador y al trabajador, dado que a términos del artículo 217 de la Carta y 3° de la Ley 48 de 1993 el servicio militar se presta directamente a la Nación.** Esta interpretación es congruente con la obligación impuesta por el legislador “al Estado”, concepto que como se mencionó comprende varias autoridades, por lo que las cargas presupuestales derivadas del literal a) deben ser asumidas por la Nación - Ministerio de Hacienda y el reconocimiento por la entidad estatal que corresponda.”⁸ (Resalta la Sala)*

En este mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional al resolver un caso en el que se solicitaba el cómputo del tiempo de prestación del servicio militar para el cumplimiento de los requisitos pensionales:

“Todo colombiano que haya prestado el servicio militar obligatorio y sea beneficiario de un régimen pensional que se fundamenta en los aportes efectivamente realizados al sistema, tiene derecho a que la entidad encargada de reconocerle la pensión de vejez, le compute el tiempo durante el cual prestó dicho servicio como semanas efectivamente cotizadas al sistema. Dicha entidad deberá, en cada caso concreto, solicitar a la Nación (ya sea a través del Ministerio de Defensa Nacional⁹ o de Hacienda y Crédito

⁸ Radicación número: 11001-03-06-000-2001-01397-00(1397).

⁹ Sentencia T-275 de 2010.

Público¹⁰) la cuota parte correspondiente al tiempo de prestación del servicio, con base en el salario mínimo legal mensual vigente, pues –como lo ha sostenido el Consejo de Estado– pese a no haber aún reglamentación sobre el asunto en particular, el artículo 18 de la Ley 100 de 1993 determina que en ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al monto del salario mínimo legal mensual vigente.”¹¹

3. Competencias específicas en relación con la expedición del bono pensional

Los Bonos Pensionales son títulos de deuda pública que constituyen recursos destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados del Sistema General de Pensiones (artículo 115 de la Ley 100 de 1993).

En lo que respecta a este conflicto, es importante tener en cuenta lo que dispone el artículo 48 del Decreto 1748 de 1995, modificado por el artículo 20 del Decreto 1513 de 1998, en relación con el momento y responsables de solicitar y tramitar los bonos pensionales:

“Artículo 48. ENTIDADES ADMINISTRADORAS. Son entidades administradoras:

- a) El ISS respecto a los bonos tipo B.
- b) La AFP a la cual esté afiliado el trabajador, respecto a los bonos tipo A.

Corresponde a las entidades administradoras adelantar, por cuenta del afiliado pero sin ningún costo para éste, las acciones y procesos de solicitud de bonos pensionales y de pago de los mismos cuando se cumplan los requisitos establecidos para su redención¹². Los afiliados

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 24 de julio de 2002.

¹¹ Sentencia T-063 de 2013.

¹² El artículo 15 del Decreto 1748 de 1995 define las fechas de redención de los Bonos Tipo A y B a partir del momento en que el interesado cumple los requisitos para pensionarse.

deberán suministrar a las administradoras la información que sea necesaria y que se encuentre a su alcance para tramitar las solicitudes.

En todo caso, las administradoras están facultadas para solicitar las certificaciones que resulten necesarias, las cuales son de obligatoria expedición por parte de los destinatarios de estas solicitudes (...). (Se resalta)

Como se observa, le asiste razón al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a Colpensiones cuando afirman que la solicitud de expedición de bonos pensionales corresponde directamente a las entidades encargadas del reconocimiento de la pensión y no al interesado como tal¹³, cuyo deber en esta materia se centra en colaborar en la consolidación de toda la información disponible de su historia laboral, entre otros aspectos, aportando las certificaciones de servicios prestados en las diferentes entidades en las que ha laborado¹⁴.

De esta manera, el trámite para la expedición del bono pensional solo se activa cuando el interesado cumple los requisitos para pensionarse y solicita el reconocimiento de la respectiva prestación, momento en el cual se inicia un trámite interinstitucional en el que **la competencia para resolver sobre la solicitud del bono pensional** y la defensa de los intereses del trabajador recae en la entidad de previsión social a la que este se encuentra afiliado.

¹³ Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido en reiteradas oportunidades que a la persona que va a solicitar su derecho a pensión no le corresponde iniciar los trámites destinados al reconocimiento de la cuota parte de la cual depende el pago de su prestación *“pues ello implicaría una carga desproporcionada que conduciría a una infracción de sus derechos al mínimo vital y a la seguridad social.”* Sentencia T-013 de 2013 M. P. Luis Guillermo Guerrero.

¹⁴ *“En el proceso de emisión del Bono Pensional el afiliado juega un rol determinante, pues es la única persona que conoce la información de la Historia Laboral, con la cual es posible comenzar los trámites para aprobar la liquidación provisional y la emisión del Bono Pensional...”*. (ABC Bonos Pensionales, Ministerio de Hacienda, se puede consultar en : <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/SeguridadSocial/Bonospensionales/beneficiariosbonos/ABC%20BONOS%20PENSIONALES%20ACTUALIZACION%20SEPTIEMBRE%202013.pdf>)

Empero, la Sala observa que cuando la norma citada le asigna a las entidades administradoras el deber de adelantar por cuenta del afiliado ***“las acciones y procesos de solicitud de bonos pensionales y de pago de los mismos”***, establece también una relación de mandato o representación que faculta al trabajador para pedir información del estado de su derecho y de la gestión adelantada en su nombre.

De manera que, el hecho de que la solicitud de bono pensional no corresponda al trabajador sino a la entidad de previsión a la que este se encuentra afiliado, no impide que dicho trabajador solicite información sobre el estado de su pensión o de su bono pensional o que incluso pueda reclamar el inicio de los trámites necesarios para su expedición si considera que se han cumplido los requisitos legales. Por lo mismo, en cabeza de la entidad administradora surgen unos deberes de **orientación, asesoría, respuesta y rendición de cuentas hacia sus afiliados.**

4. Caso concreto

Según lo señalado hasta el momento, se pueden identificar tres competencias diferentes relacionadas con el asunto que da origen a este conflicto: (i) la que corresponde al INPEC en relación con la certificación del tiempo de servicio militar obligatorio prestado en esa institución; (ii) la que recae en el Ministerio de Hacienda respecto de los aportes al sistema por el tiempo en que se ha prestado ese servicio militar: y (iii) la que atañe a la entidad administradora a la cual se encuentra afiliado el trabajador –en este caso COLPENSIONES¹⁵–, en relación con el derecho del afiliado a conocer todo lo relativo al estado de su derecho pensional, así como de los requisitos, oportunidad y trámite para iniciar la solicitud de bono pensional.

Ahora bien, en el caso que se estudia el conflicto nace por la solicitud que hace el señor Raúl Gonzalo García Jaramillo de que se ordene a quien corresponda *“expedir a su nombre el bono pensional por haber prestado el servicio militar obligatorio”*. Frente a esta petición, las entidades en conflicto se esfuerzan por justificar su improcedencia, bien porque la solicitud de expedición de bono

¹⁵ Según reporte del Sistema Integral de Información de la Protección Social: www.sispro.gov.co

pensional corresponde directamente a la entidad administradora a la que se encuentra afiliado el interesado, bien porque este aún no habría cumplido los requisitos para pensionarse y, en tal medida, su petición resultaría anticipada en el tiempo.

Al respecto, debe reiterarse la diferencia que existe entre la competencia para responder, por una parte, y la procedencia de lo pedido, por otra. Además debe advertirse que lo segundo (eventual improcedencia de la petición), en manera alguna libera o elimina lo primero, esto es, el deber constitucional de responder en tiempo las solicitudes recibidas (así sea en sentido negativo) y, por sobre todo, de orientar al ciudadano para el logro y efectividad de sus derechos (artículos 2º C.P. y 1º a 5º del CPACA).

De modo que los argumentos de fondo expuestos por el INPEC, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y COLPENSIONES, constituyen insumos para responder al peticionario, pero no liberan a tales entidades de las competencias que a cada una de ellas corresponde.

Particularmente, de acuerdo con la división de funciones ya analizada, la Sala observa que la competencia para atender de fondo la petición del señor García Jaramillo corresponde a COLPENSIONES, en cuya cabeza está el deber de orientar a sus afiliados y responder lo que corresponda en relación con la procedencia de sus solicitudes pensionales (inclusive respecto de bonos pensionales), los requisitos y documentos que deben acompañarla, la oportunidad para hacerlo, etc.

Además el INPEC es competente para expedir la certificación del tiempo de servicio militar obligatorio prestado a esa institución¹⁶, con el fin de que, cuando

¹⁶ La certificación laboral debe cumplir con unas formalidades específicas de conformidad con lo consagrado en el Decreto 13 de 2001¹⁶ que señala: “...Las certificaciones de tiempo laborado o cotizado con destino a la emisión de bonos pensionales o para el reconocimiento de pensiones que se expidan a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, **deberán elaborarse en los formatos de certificado de información laboral, que serán adoptados conjuntamente por los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social, como únicos válidos para tales**

corresponda, el interesado pueda solicitar que ese periodo tenga efectos pensionales en los términos de la Ley 48 de 1993.

Definición de competencia y términos legales

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, 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, mientras no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

Debido a estas razones, de orden constitucional y legal, los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones tampoco corren hasta tanto la Sala de Consulta y Servicio Civil dirime la cuestión de la competencia. De ahí que, conforme al artículo 39 del CPACA, mientras se resuelve el conflicto, los términos para resolver los derechos de petición a que se refiere el artículo 14 se suspenderán.¹⁷ En el mismo sentido el artículo 33 del CCA, vigente en la actualidad, relativo al funcionario incompetente dispone que “el funcionario a quien se hizo la

efectos”. Los formatos mencionados fueron adoptados por los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social mediante Circular Conjunta No.13 de 18 de abril de 2007.

¹⁷ La remisión al artículo 14 del CPACA ha de entenderse que se refiere a los artículos 6º, 22 y 25 del Decreto Ley 01 de 1984, anterior Código Contencioso Administrativo – CCA. En aplicación del concepto No. 2243 emitido por la Sala el 28 de enero de 2015 que dispuso “De esta manera, la Sala concluye que, a partir del 1º de enero de 2015, revivieron los capítulos II, III, IV, V, VI y las normas pertinentes del capítulo VIII del CCA, denominados “Del derecho de petición en interés general”, “Del derecho de petición en interés particular”, “Del derecho de petición de informaciones”, “Del derecho de formulación de consultas”, “De las actuaciones administrativas iniciadas en cumplimiento de un deber legal” y “Normas comunes a los capítulos anteriores”, respectivamente, interpretados conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre tales materias.”

petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término (10 días), al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en (10 días).”

También es el motivo por el cual, cuando se tramiten impedimentos o 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”.

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar competente a COLPENSIONES para responder de fondo la petición del señor Raúl Gonzalo García Jaramillo presentada el día 04 de junio de 2014.

SEGUNDO: Declarar competente al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC para expedir la certificación laboral correspondiente al tiempo de servicio prestado por el señor Raúl Gonzalo García Jaramillo, en el formato establecido en la ley para el efecto.

TERCERO: Enviar la actuación a COLPENSIONES y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC para lo de su competencia.

CUARTO: Comunicar esta decisión al señor Raúl Gonzalo García Jaramillo; al Ministerio de Defensa Nacional; al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y a COLPENSIONES.

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.

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Magistrado

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Magistrado

LUCÍA MAZUERA ROMERO

Secretaria de la Sala