

CONVENCION COLECTIVA – No puede consagrar el reconocimiento de la pensión de jubilación / REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS – Determinación. Competencia del Congreso de la República y del Gobierno Nacional

Para la Sala, tanto el Acuerdo como la Convención colectiva no podían erigirse como el marco jurídico para reconocer la pensión de la demandada, pues la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, inclusive los de las Universidades, es un asunto que constitucionalmente esta reservado para el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, tal como lo consagra el artículo 150 <19> <e> de la Constitución Política.

PENSION DE JUBILACION – Reconocimiento con base en normas territoriales. Derechos adquiridos. Régimen de transición en materia pensional. Ley 33 de 1985. Requisitos

La pensión que se discute no quedó cobijada por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, para conservar la ejecutividad del Acuerdo 6 de 1992 pese a su nulidad, como lo aduce la demandada, pues como lo señala expresamente el propio artículo 146, además de las exigencias de que la pensión tenga un origen extralegal y que fuera reconocida con fundamentos en normas municipales o departamentales, como ocurre en el presenta caso; la norma sólo protege, “Las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la presente Ley, (...)”, condición que no cumple la demandada, pues está claro que su situación jurídica se consolidó con posterioridad a la Ley 100 de 1993. Queda claro entonces que el marco jurídico para el reconocimiento pensional de la demandada es la Ley 33 de 1985. Así pues, la demandada debió sujetarse a los requisitos de 55 años de edad y 20 de servicio para acceder a una pensión de jubilación, equivalente al 75% de los factores salariales taxativamente señalados en dicha Ley. De acuerdo con las Resoluciones 953 y 155 de 7 de mayo de 2002, está probado y no es objeto de discusión que la señora Nurian Azucena Quitian Peña nació el 1 de junio de 1959 y que para la época en que se expidieron los actos contaba solamente con 42 años de edad, es decir, con una edad muy inferior a la exigida por la Ley 33 de 1985 para que la Universidad le reconociera una pensión vitalicia de jubilación.

CONTROVERSIAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL – Competencia. Jurisdicción ordinaria / REGIMEN DE TRANSICION – Competencia. Jurisdicción contencioso administrativa

En cuanto al argumento de la demandada, según el cual, debe declararse la nulidad de todo lo actuado porque en virtud del artículo 2 de la Ley 712 de 2001 “las controversias referentes al sistema de seguridad social integral” son de competencia privativa de la Jurisdicción Ordinaria, la Sala desestima tal proposición, porque el presente asunto no es una controversia referente al sistema de seguridad social integral, pues a la pensión objeto de debate no se le aplicaron normas de Ley 100 de 1993 dado el cumplimiento de los requisitos del régimen de transición de su artículo 36, que permitió la aplicación del “régimen anterior”, esto es, la Ley 33 de 1985, la cual no hace parte de dicho sistema de seguridad social.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “B”

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 25000-23-25-000-2002-11774-01(0195-08)

Actor: UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS

Demandado: NURIAN AZUCENA QUITIAN PEÑA

AUTORIDADES DISTRITALES

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por las partes actora y demandada contra la sentencia de 17 de septiembre de 2007, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

1. ANTECEDENTES

LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS, a través de apoderado, acudió a la jurisdicción en ejercicio de la acción de lesividad prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo y solicitó la nulidad de sus propios actos contenidos en las Resoluciones 953 y 155, ambas de 7 de mayo de 2002, por medio de las cuales reconocieron el pago de una pensión de jubilación a Nurian Azucena Quitian Peña.

Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a Nurian Azucena Quitian Peña reintegrar a la Universidad los pagos en exceso de la pensión de jubilación.

Los hechos de la demanda se resumen así:

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas reconoció a Nurian Azucena Quitian Peña una pensión de jubilación, en su calidad de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 2, mediante las Resoluciones 953 y 155, ambas de 7 de mayo de 2002, con efectos fiscales a partir del 31 de diciembre de 2001.

Previamente al reconocimiento pensional, la Universidad oficio a las entidades estatales donde la demandada laboró, con el fin de certificar los 20 años servicios exigidos para acceder a la pensión de jubilación.

Conforme a lo anterior, el Ministerio de Justicia y la Fundación “Por una Nueva Colombia” allegaron a la División de Personal de la Universidad sus respectivas certificaciones de tiempo laborados por la demandada; tiempos que sumados a los prestados en la Universidad cumplían los 20 años exigidos por la Convención Colectiva de 1992 para el reconocimiento pensional.

No obstante y con posterioridad a los actos de reconocimiento, mediante escrito de 7 de julio de 2002 la Fundación “Por una Nueva Colombia” informó a la Universidad que la certificación laboral no se ajustaba al realidad, porque revisados nuevamente los archivos de la entidad se logró establecer que la demandada nunca fungió como su empleada, su condición en el tiempo que estuvo en la Fundación lo hizo en calidad de ad honorem.

Ante dicha situación, la Universidad solicitó de la demandada su consentimiento para revocar el

acto que reconoció pensión, pues sin el tiempo que en un principio acreditó la Fundación, los 20 años de servicio no se ven satisfechos. La pensionada no asintió su permiso para la revocatoria de los actos administrativos, lo cual ocasionó la presente acción de lesividad.

Como normas vulneradas invocó los artículos 36 de la Ley 100 de 1993, 3 del Decreto 813 de 1994 y 7 de la Convención Colectiva de Trabajo de 1992 de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. El concepto de violación lo desarrolló de la siguiente forma:

Mediante los actos acusados se infringieron las normas citadas, por cuanto se reconoció la pensión de jubilación a la demandada sin el cumplimiento de los requisitos exigidos para tal reconocimiento.

En efecto, la Universidad expresó que en la situación de la demandada no se logró acreditar el tiempo de 20 años de servicio para acceder al beneficio pensional, pues está claro en el acervo probatorio que el tiempo certificado por la Fundación “Por una Nueva Colombia” no suman para efectos pensionales, dado que la pensionada fungió como ad honorem.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La señora Nurian Azucena Quitian Peña se opuso a las pretensiones de la demanda (folios 78 a 95 c. ppal) en los términos que se pasan a resumir:

En primer lugar, estimó que los actos acusados gozan de legalidad, por cuanto no se puede desconocer la certificación emitida por la Fundación “Por una Nueva Colombia”, pues conforme a declaraciones hechas por su Directora en diligencia ante la Procuraduría General de la Nación el 6 de marzo de 2006, ésta reconoce que la demandada prestó sus servicios como secretaria o auxiliar de la Fundación.

Además, explicó que el oficio enviado por la Fundación a la Universidad, para desvirtuar que la demandada no tuvo relación laboral con la entidad por no haber recibido salario y, por ende, que el certificado no es válido para el reconocimiento pensional; no es una prueba suficiente para desconocer que la pensionada sí laboró durante dicho tiempo.

Finalmente, manifestó que la Universidad no tuvo en cuenta 39 días calendario de vacaciones ocasionados por el período laboral 1999-2000, que la propia Universidad reconoce en oficio 1568 de 21 de octubre de 2002; tiempo con el cual se completan los 20 años de servicio, sin necesidad del certificado por la Fundación, situación que permite mantener dentro del ordenamiento jurídico a los actos acusados.

3. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda (folios 211 a 228 c. ppal) por las siguientes razones:

En primer lugar, concluyó que el tiempo certificado por la Fundación “Por una Nueva Colombia” no podía ser tenido en cuenta por la Universidad para acceder a la pensión de jubilación de la demandada, porque dicho período tuvo ocurrencia en el año de 1982; año en el que la Fundación no tenía personería jurídica, pues ésta sólo se reconoció el 21 de octubre de 1983, mediante Resolución 6175 del Ministerio de Justicia.

Luego, analizó que la Convención Colectiva que sustentó el reconocimiento pensional no era el marco jurídico para acceder a la pensión de la demandada, pues, explicó, que dicha competencia tiene reserva legal por disposición constitucional. En ese orden, precisó que el marco jurídico aplicable era la Ley 100 de 1993, en razón de la época en que se reconoció la pensión por parte de la Universidad.

Así pues, analizó que la demandada no cumplía el requisito de 55 años de edad, para obtener la pensión de conformidad con el artículo 33 de la Ley 100 de 1993; norma que consideró aplicable en su plenitud, porque a 1 de abril de 1994 no se cumplían los requisitos del régimen de transición del artículo 36 de dicha Ley.

Por último, no accedió a la solicitud de reintegro de los dineros recibidos en exceso por la demandada, por cuanto dichas prestaciones fueron recibidas de buena fe, y según el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo no hay lugar a reclamarlas.

4. RECURSO DE APELACIÓN

4.1. La Universidad apeló la sentencia del Tribunal, en cuanto negó la solicitud de reintegro de las mesadas canceladas, porque la pensionada no demostró buena fe en su actuación, en razón de que allegó una certificación de la Fundación que faltaba a la verdad sobre su vinculación laboral (folios 230 a 232 c. ppal).

4.2. Por su parte, la demandada apeló la decisión de primera instancia, para lo cual propuso nulidad de todo lo actuado, porque el presente asunto es competencia de la Jurisdicción Ordinaria y no de la Contenciosa Administrativa, toda vez que según el artículo 2 de la Ley 712 de 2001, todos los asuntos en los que se discutan temas del Sistema Integral de Seguridad Social serán conocidos por los jueces laborales.

Además, puntualizó que la sentencia se excedió en su competencia como fallador, por cuanto anuló los actos acusados por razones distintas de las planteadas por la Universidad en la demanda. En consecuencia, tal decisión debe revocarse y negarse las pretensiones del Ente Universitario.

5. CONCEPTO FISCAL

El Agente del Ministerio Público solicitó la confirmación de la sentencia apelada, por cuanto está claro que la demandada no cumplió con los 20 años de servicios exigidos para acceder a la pensión de jubilación. En efecto, relató que del acervo probatorio no se desprende que entre la demandada y la Fundación “Por una Nueva Colombia” existió una relación laboral, pues no se demostró un horario ni la remuneración que aquélla recibía por sus servicios (folios 370 a 385 c. ppal).

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

6.1. La universidad alegó de conclusión, para lo cual, reiteró que la sentencia del Tribunal debe complementarse, en el sentido de ordenar el reembolso de los dineros pagados a la demandada por concepto de mesadas pensionales, en razón de que la pensionada obró de mala fe en su actuación previa al reconocimiento pensional, pues allegó un documento falso de la Fundación “Por una Nueva Colombia, para acreditar tiempo de servicio.

6.2. A su turno, la parte demandada explicó que su pensión de jubilación, pese a haber sido

reconocida con base en un marco jurídico irregular, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y, específicamente, el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, tal situación se convalidó en virtud de la protección de los derechos adquiridos.

7. CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos de los recursos de apelación interpuestos por las partes actora y demandada, debe la Sala precisar si se ajustan o no a derecho los actos administrativos, por medio de los cuales la Universidad Distrital Francisco José de Caldas reconoció a Nurian Azucena Quitian Peña, en su calidad de empleada administrativa, una pensión de jubilación, con base en Convención Colectiva y sin contar con la totalidad del tiempo de servicio para su reconocimiento.

No obstante el problema jurídico planteado, la Sala encuentra necesario, previo al análisis de pruebas y requisitos para el reconocimiento pensional de la demandada, examinar el marco jurídico que le dio sustento, pues debe quedar claro en primer lugar la situación de derecho, para luego examinar los supuestos de hecho que han configurar el beneficio prestacional.

Para el efecto, es conveniente tener como punto de partida los actos administrativos acusados, esto es, las Resoluciones 953 y 155, ambas de 7 de mayo de 2002, por medio de las cuales la Universidad reconoció y ordenó pagar, respectivamente una pensión de jubilación a la demandada, en su condición de empleada administrativa.

Para la época en que se hizo el reconocimiento pensional, esto es, para el año de 1996, ya había entrado en vigencia el Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, lo cual implicaba, en principio, una sujeción total a sus normas para reconocer pensión. No obstante, no hay que perder de vista que dicho Sistema también previó la protección de los derechos adquiridos para aquellos servidores públicos que para ese momento hubieran cumplido los requisitos para pensionarse o estuvieran pensionados con base en normas anteriores.

Asimismo, previo para los empleados que no tuvieran consolidado su derecho pensional a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, un régimen de transición contenido en su artículo 36 en los siguientes términos:

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicio cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.

En diversos pronunciamientos la Sala ha expresado que el sistema de transición es un beneficio que la ley confiere, consistente en que la pensión del beneficiario que cumpla los presupuestos en ella previstos, se regule en forma diferente a la regla general que ella contempla. En su aplicación se destacan como requisitos que el trabajador tenga al momento de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, 35 años de edad si es mujer o 40 años si es hombre o 15 años de servicio cotizados, requisitos que, valga decir, no son concurrentes, pues sólo se necesita el cumplimiento de uno de los dos para acceder al beneficio de transición.

En el presente asunto, está claro que la demandada gozaba de la transición señalada, porque para

el 30 de junio de 1995 –fecha en la que se puso vigente la Ley 100 de 1993 en el orden territorial, según su artículo 151-, está demostrado que la señora Quitian Peña contaba con 35 años de edad por haber nacido el 1 de junio de 1959.

Con base en el presupuesto de edad acreditado, la Sala encuentra que no hay duda de que la demandada tenía derecho al reconocimiento pensional conforme al “régimen anterior” al cual se encontraba afiliada y no de acuerdo con las normas de Ley 100 de 1993, como equivocadamente lo sostuvo el Tribunal.

Ahora bien, según la Resolución 953 de 7 de mayo de 2002, la Universidad consideró como “régimen anterior” para el reconocimiento pensional de la señora Quitina Peña el Acuerdo 6 de 1992 expedido por el Consejo Superior de la Universidad, el cual hizo extensivas las pautas de la Convención Colectiva de Trabajadores de 1992-1993, la cual en su artículo 7 dispuso que: “El artículo séptimo (7) y sus párrafos de la Convención Colectiva de 1989 quedan así: La Universidad jubilará a todo el personal de tiempo completo vinculado laboralmente a la institución, al cumplir veinte (20) años de servicios computables para tal fin, sin tener en cuenta la edad del trabajador, si como mínimo ha servido diez (10) años de tiempo completo en la Universidad Distrital”.

Para la Sala, tanto el Acuerdo como la Convención colectiva no podían erigirse como el marco jurídico para reconocer la pensión de la demandada, pues la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, inclusive los de las Universidades, es un asunto que constitucionalmente está reservado para el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, tal como lo consagra el artículo 150 <19> <e> de la Constitución Política.

Fue por lo anterior que el acuerdo 6 de 1992 fue anulado por esta corporación en sentencia de 19 de abril de 200, es decir, en razón de la incompetencia del Consejo superior de la Universidad para fijar el régimen salarial y prestacional de sus empleados. La sentencia al respecto señaló lo siguiente:

(...) los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad por falta de competencia de la autoridad que los profirió, por cuanto conforme al marco normativo de rango constitucional y legal que aquí se ha citado, la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos fue asignada por la Constitución Nacional al Congreso y al Gobierno Nacional de forma concurrente. Y, como tuvo oportunidad de señalarlo esta Sala, aunque dicha facultad no hubiera sido expresada por el artículo 77 de la ley 30 para los empleados administrativos de las Universidades Estatales, y aunque el artículo 4º de la ley 4ª de 1992 no haya hecho mención expresa de los empleados de los entes universitarios autónomos, se debe entender que es la propia Constitución Nacional la que otorga al Gobierno Nacional la competencia para “fijar el régimen salarial y prestacional” de dichos empleados públicos, incluyéndose sí de manera expresa en la ley 30 de 1992 a los profesores de las universidades estatales u oficiales.

Los actos administrativos demandados resultan entonces manifiestamente contrarios a la Constitución Política de 199

, y a las normas que desarrollan el régimen salarial y prestacional de los profesores y empleados administrativos de las universidades estatales u oficiales, según lo expresado en esta providencia”.

En ese orden, el “régimen anterior” y aplicable al caso que ocupa a la Sala no es el contenido en

el Acuerdo 6 de 1992, sino la Ley 33; norma vigente antes de la Ley 100 de 1993.

Vale la pena señalar que la pensión que se discute no quedó cobijada por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, para conservar la ejecutividad del Acuerdo 6 de 1992 pese a su nulidad, como lo aduce la demandada, pues como lo señala expresamente el propio artículo 146, además de las exigencias de que la pensión tenga un origen extralegal y que fuera reconocida con fundamentos en normas municipales o departamentales, como ocurre en el presente caso; la norma sólo protege, “Las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la presente Ley, (...)”, condición que no cumple la demandada, pues está claro que su situación jurídica se consolidó con posterioridad a la Ley 100 de 1993.

Queda claro entonces que el marco jurídico para el reconocimiento pensional de la demandada es la Ley 33 de 1985. Así pues, la demandada debió sujetarse a los requisitos de 55 años de edad y 20 de servicio para acceder a una pensión de jubilación, equivalente al 75% de los factores salariales taxativamente señalados en dicha Ley.

De acuerdo con las Resoluciones 953 y 155 de 7 de mayo de 2002, está probado y no es objeto de discusión que la señora Nurian Azucena Quitian Peña nació el 1 de junio de 1959 y que para la época en que se expidieron los actos contaba solamente con 42 años de edad, es decir, con una edad muy inferior a la exigida por la Ley 33 de 1985 para que la Universidad le reconociera una pensión vitalicia de jubilación.

Por la razón que arriba se explica, es suficiente para Sala retirar del ordenamiento jurídico los actos acusados, sin necesidad de ahondar en la discusión sobre la validez de la certificación de la Fundación “Por una Nueva Colombia”, para acreditar el tiempo de servicios, pues basta que la demandada no cumpla el requisitos de la edad para no examinar si le asiste el derecho a la pensión de jubilación, en virtud del tiempo de servicio.

En cuanto al argumento de la demandada, según el cual, debe declararse la nulidad de todo lo actuado porque en virtud del artículo 2 de la Ley 712 de 2001 “las controversias referentes al sistema de seguridad social integral” son de competencia privativa de la Jurisdicción Ordinaria, la Sala desestima tal proposición, porque el presente asunto no es una controversia referente al sistema de seguridad social integral, pues a la pensión objeto de debate no se le aplicaron normas de Ley 100 de 1993 dado el cumplimiento de los requisitos del régimen de transición de su artículo 36, que permitió la aplicación del “régimen anterior”, esto es, la Ley 33 de 1985, la cual no hace parte de dicho sistema de seguridad social.

Finalmente, respecto de la petición de la Universidad consistente en el reintegro de los valores pagados en exceso por el reconocimiento pensional, la Sala no considera procedente tal solicitud, por cuanto, según el artículo 136<2> del Código Contencioso Administrativo no hay lugar a recuperar prestaciones pagadas a particulares de buena fe; condición que ostenta la demandada, pues el hecho de que al trámite administrativo ante la Universidad se haya allegado certificación laboral que posteriormente fue enmendada por la propia entidad que la certificó; no es una actuación de mala fe por parte de la demandada. Lo anterior, es simplemente la corrección de un documento por la misma entidad que lo expidió, sin que se avizore dentro del acervo probatorio alguna tacha de su buena fe, que por demás se presume.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

CONFIRMASE la sentencia de 13 de septiembre de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que accedió a las pretensiones de la demanda presentada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PAEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

