

REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE EMPLEADOS PUBLICOS – Competencia del Congreso de la República y el Gobierno Nacional / PENSION DE JUBILACION – Reconocimiento con base en disposiciones territoriales. Derechos adquiridos

La Sala encuentra que en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, el Legislador, pese a conocer la reserva legal y reglamentaria que la Constitución Política de 1991 confirió al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de todos los servidores públicos, quiso salvaguardar las situaciones jurídicas de carácter particular que se definieron irregularmente con base en disposiciones territoriales, como el Acuerdo 24 de 1989 del Consejo Superior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. En tales condiciones y comoquiera que el demandado obtuvo el reconocimiento pensional el 9 de diciembre de 1993 y, por ende, consolidó su situación jurídica particular con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 199, es coherente precisar que el acto acusado conserva su conformidad con el ordenamiento jurídico, y, en ese orden, debe revocarse la sentencia apelada y, en su lugar, negarse las pretensiones de la demanda.

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: 25000-23-25-000-2004-03756-01(0273-08)

Actor: UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS

Demandado: TOMAS ALBERTO GARZON ROJAS

AUTORIDADES DISTRITALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 11 de octubre 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 su propio acto contenido en la Resolución 218 de 17 de marzo de 1994, por medio de la cual reconoció el pago de una pensión de jubilación a Tomás Alberto Garzón Rojas.

Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a Tomás Alberto Garzón Rojas 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 Tomás Alberto Garzón Rojas una pensión de jubilación, mediante la Resolución 278 de 17 de marzo de 1994, con efectos fiscales a partir del 10 de diciembre de 1993.

En la liquidación pensional, la Universidad tuvo en cuenta los requisitos de edad, tiempo de servicio y monto del Acuerdo 24 de 1989, expedido por el Consejo Superior del Ente Educativo. En efecto, reconoció pensión al señor Garzón Rojas a los 50 años de edad, 20 años de servicio y el 100% de los factores salariales de prima de quinquenio, prima técnica, prima semestral, prima de vacaciones, prima de navidad y sueldo de vacaciones; todos de origen extralegal.

Con base en lo anterior, a juicio de la Universidad el acto de reconocimiento pensional debe ser expulsado del ordenamiento jurídico, por cuanto no se ajusta a las directrices legales previstas en las Leyes 33 de 1985 y 71 de 1988 para acceder a la pensión de jubilación, pues la pensión debió reconocerse con 55 años de edad, 20 años de servicio y el 75% de los factores que expresamente las Leyes 33 y 62 de 1985 consagran.

Como normas vulneradas invocó los artículos 55 y 150 [19] de la Constitución Política, 36 y 146 de la Ley 100 de 1993, 1 del Decreto 1158 de 1994 y 416 del Código Sustantivo del Trabajo. El concepto de violación lo desarrolló de la siguiente forma:

Mediante el acto acusado se infringieron las normas citadas, por cuanto se reconoció la pensión de jubilación al demandado con base en disposiciones extralegales y en condiciones totalmente contrarias a la Constitución Política y la ley.

En efecto, la Resolución 218 de 17 de marzo de 1994, que se sustentó en el Acuerdo 24 de 1989, reconoció al señor Garzón Rojas una pensión de jubilación a los 50 años de edad, cuando la Ley 33 de 1985 le exigía 55 años. Asimismo, la pensión se estimó en un 100% cuando el porcentaje máxime estaba alrededor del 75%. Y finalmente, los factores que se tuvieron en cuenta, esto es, la prima de quinquenio, prima técnica, prima semestral, prima de vacaciones, prima de navidad y sueldo de vacaciones, son emolumentos que las Leyes 33 y 62 de 185 no previeron como factores para la liquidación pensional.

En ese orden, consideró que las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar, máxime si se tiene en cuenta que la ejecución del acto acusado le está causando al Universidad un perjuicio económico.

## 2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El señor Tomás Alberto Garzón Rojas se opuso a las pretensiones de la demanda (folios 40 a 88 c. ppal) en los términos que se pasan a resumir:

Estimó que el acto administrativo que le reconoció su derecho a la pensión de jubilación sí se ajustó a derecho, toda vez que el Consejo Superior de la Universidad sí tenía competencia para expedir el Acuerdo 24 de 1989 que sirvió de marco jurídico para el reconocimiento pensional.

Para sustentar lo anterior, explicó que en virtud del artículo 69 de la Constitución Política y la Ley 30 de 1992 se dio autonomía a los entes universitarios, dentro de la cual se posibilita a las

universidades establecer su régimen salarial y prestacional para sus empleados públicos, tal como sucedió en el presente asunto.

### 3. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda (folios 134 a 152 c. ppal) por las siguientes razones:

En primer lugar, el a quo determinó que el Acuerdo 24 de 1989, por medio del cual el Consejo Superior de la Universidad fijó el régimen salarial y prestacional para sus empleados, está viciado de nulidad, por cuanto dicha competencia es exclusiva del Congreso de la República y el Gobierno Nacional.

Explicado lo anterior, señaló que la pensión del demandado debía sujetarse a las disposiciones legales que al momento de la consolidación de su derecho estaban vigentes. Por ello, el a quo resolvió que el beneficio pensional debía calcularse conforme a las Leyes 6 de 1945 y 4 de 1966, esto es, en un 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios, y con base en los factores de sueldo, primas técnica, semestral, vacaciones, navidad y quinquenio.

Por último, no accedió a la solicitud de reintegro de los dineros recibidos en exceso por el demandado, 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

La parte demandada apeló la sentencia del Tribunal (folios 163 a 174 c. ppal), y solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia y, en su lugar, la denegatoria de todas las pretensiones de la demanda por lo siguiente:

Señaló que su pensión le fue reconocida con base en el Acuerdo 24 de 1989 expedido por el Consejo Superior de la Universidad; norma de carácter general que reglamentó los requisitos para acceder a la pensión de jubilación y que posteriormente fue avalado por el Gobierno Nacional mediante sendos decretos reglamentarios.

Si bien, a juicio del apelante, el Acuerdo 24 de 1989 fue expulsado del ordenamiento jurídico por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia de nulidad, el contenido del Acuerdo fue recogido por el Gobierno Nacional mediante decretos reglamentarios que se expidieron conforme a la Ley 4 de 1992.

Explicó que no se puede afirmar que su pensión tenga por fundamento convenciones colectivas celebradas entre los trabajadores y la Universidad. Lo cierto es que muchas de las prerrogativas convencionales fueron acogidas por la Universidad para los empleados públicos como él, mediante el Acuerdo 24 de 1989.

Finalmente, apuntó que su pensión de jubilación al haber sido reconocida con anterioridad a la Ley 100 de 1993 y con base en el Acuerdo 24 de 1989; dicha situación consolidada debe mantenerse en el orden jurídico, de acuerdo con las pautas del artículo 146 de la propia Ley 100 de 1993.

### 5. CONCEPTO FISCAL

El Ministerio Público solicitó la revocatoria de la sentencia apelada, por cuanto el artículo 146 de

la Ley 100 de 1993 convalidó las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a su vigencia, tal como ocurre en el presente asunto donde el demandado se le reconoció su derecho pensional el 10 de diciembre de 1993 (folios 186 a 193 c. ppal).

## 6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandada alegó de conclusión y solicitó la denegatoria de las pretensiones de la demanda, para lo cual insistió en que el artículo 146 de la Ley 100 de 1993 convalidó y, por ende, protegió su situación individual consolidada con base en normas extralegales, como el Acuerdo 24 de 1989 expedido por el Consejo Superior de la Universidad (folios 179 a 185 c. ppal).

## 7. CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, debe la Sala precisar si se ajusta o no a derecho el acto administrativo, por medio del cual la Universidad Distrital Francisco José de Caldas reconoció a Tomás Alberto Garzón Rojas una pensión de jubilación, con base en el Acuerdo 24 de 1989 expedido por el Consejo Superior de la Universidad.

En orden a resolver el problema jurídico planteado, la Sala pone de presente las siguientes reflexiones:

Mediante acto que se demanda, esto es, la Resolución 218 de 17 de marzo de 1994 (folios 3 y 4 c. ppal), la Universidad Distrital Francisco José de Caldas reconoció al demandado una pensión de jubilación con efectos fiscales a partir del 10 de diciembre de 1993, en su calidad de docente.

Para el reconocimiento pensional del educador, la Universidad tuvo en cuenta los requisitos exigidos por el Acuerdo 24 de 1989 expedido por el Consejo Superior. En efecto, previó la edad de 50 años y 20 años de servicios continuos o discontinuos y la base del salario promedio devengado en los últimos 12 meses; requisitos previstos en el artículo 6 del Acuerdo, para ordenar el pago de la pensión.

En cuanto al porcentaje de liquidación, la Resolución acudió a los literales a), b) y c) del párrafo 1 del artículo citado que dispusieron, en principio, un 75% del salario promedio devengado en los últimos 12 meses para el reconocimiento pensional; sin perjuicio de que dicho porcentaje pudiera aumentar hasta el 100%, en la medida en que se acreditara un tiempo de servicio cercano a los 20 años, tal como sucedió con el demandado, a quien en el acto acusado se le reconoció una pensión de jubilación equivalente al 100% de lo devengado en el último año.

Respecto de los factores salariales para constituir la base de liquidación pensional, se tuvieron en cuenta los previstos en el artículo 1 del Acuerdo, que a saber son:

- El sueldo básico mensual,
- La prima técnica,
- La prima de quinquenio o bonificación por servicios prestados,
- Los sobresueldos por dirección académica,
- La prima semestral,
- Las vacaciones,
- La prima de vacaciones, y
- La prima de navidad.

Es de observar que el Acuerdo 24 de 1989 fue anulado por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, mediante sentencia de 19 de abril de 2007 proferida por esta Corporación, por considerar que el Consejo Superior de la Universidad Distrital no tenía competencia para regular o fijar los criterios en materia salarial y prestacional de sus empleados, por ser un asunto que constitucionalmente tiene reserva legal. Literalmente la sentencia dispuso al respecto lo siguiente:

“Frente a la facultad para señalar el régimen salarial, prestacional y pensional de las universidades oficiales, la Sala advierte, en primer lugar, que en múltiples oportunidades ha sido reiterativa esta Corporación en expresar que ni antes de la Constitución de 1991, ni a partir de su vigencia, los entes universitarios, a través de sus directivas, están facultados para ello.

Según la Constitución de 1886, dicha función era asignada al Congreso y a partir de la nueva Carta Política, es ejercida en forma concurrente por el Gobierno y el Congreso que expide la Ley cuadro (art. 150.19 lit e). Esta facultad es indelegable en otras autoridades sin que ninguna autoridad pueda arrogársela.

Por tanto, las universidades estatales u oficiales no tienen competencia para emitir su propio régimen salarial y prestacional, extrañas a las normas generales, como quiera que la Constitución no le atribuyó esa competencia. Siendo ello así, los acuerdos universitarios no son el instrumento normativo apto para reglamentar lo atinente a estos temas.” [...]

Conforme a lo explicado, en principio, la Resolución acusada correría la misma suerte del Acuerdo que le dio origen y sustento, y las pretensiones de la demanda estarían llamadas a prosperar. No obstante, la Sala no desconoce que la Ley 100 de 1993 protegió los derechos adquiridos de las personas que alcanzaron los requisitos para acceder a una pensión o se encontraran pensionado al momento de su vigencia.

Además, el artículo 146 de la Ley 100 de 1993 dispuso literalmente lo siguiente:

“Las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la presente Ley, con base en disposiciones Municipales o Departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales en favor de empleados o servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados, continuarán vigentes.” [...]

De acuerdo con lo anterior, la Sala encuentra que en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, el Legislador, pese a conocer la reserva legal y reglamentaria que la Constitución Política de 1991 confirió al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de todos los servidores públicos, quiso salvaguardar las situaciones jurídicas de carácter particular que se definieron irregularmente con base en disposiciones territoriales, como el Acuerdo 24 de 1989 del Consejo Superior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Tal es la posición de la Corte Constitucional, cuando declaró la exequibilidad de la norma citada en sentencia C-410 de 1999, para lo cual adujo la protección de los derechos adquiridos que prevé el artículo 58 de la Constitución Política. La sentencia de la Corte expresamente señaló lo siguiente:

“El inciso primero de la norma en referencia se encuentra ajustado a los preceptos constitucionales y en especial a lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, según el cual "se garantizan los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden

ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores".

En efecto, ha expresado la jurisprudencia de la Corporación, que los derechos adquiridos comprenden aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han consolidado y definido bajo la vigencia de la ley, y por ende ellos se encuentran garantizados, de tal forma que no pueden ser menoscabados por disposiciones futuras, basado en la seguridad jurídica que caracteriza dichas situaciones.

Desde luego que lo que es materia de protección constitucional, son

las situaciones jurídicas definidas, y no aquellas que tan solo configuran meras expectativas”  
[...]

“De esta manera, teniendo en cuenta la intangibilidad de los derechos adquiridos de los pensionados por jubilación del orden territorial antes de la expedición de la ley 100 de 1993, las situaciones jurídicas individuales definidas con anterioridad, por disposiciones municipales y departamentales, deben continuar vigentes.

En tales condiciones y comoquiera que el demandado obtuvo el reconocimiento pensional el 9 de diciembre de 1993 y, por ende, consolidó su situación jurídica particular con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 199, es coherente precisar que el acto acusado conserva su conformidad con el ordenamiento jurídico, y, en ese orden, debe revocarse la sentencia apelada y, en su lugar, negarse las pretensiones de la demanda.

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**

REVÓCASE la sentencia de 11 de octubre de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que accedió a las pretensiones de la demanda. En su lugar,

NIÉGANSE 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

