

REGIMEN DE TRANSICION EN MATERIA PENSIONAL – Requisitos

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 35 años de edad si es mujer o 40 años si es hombre o 15 años de servicio cotizados al momento de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, que en el caso particular inició el 30 de junio de 1995 por disposición de la propia Ley 100 en su artículo 151.

REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS –
Determinación. Competencia del Congreso de la República y el Gobierno Nacional / **REGIMEN DE TRANSICION EN MATERIA PENSIONAL –** Aplicación ley 33 de 1985. Requisitos.
Cumplimiento al momento de dictar sentencia

El “régimen anterior” para el reconocimiento pensional del señor Rojas Giraldo no es el contenido en el Acuerdo 24 de 1989 expedido por el Consejo Superior de la Universidad para liquidar su pensión, 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. El “régimen anterior” y aplicable al caso que ocupa a la Sala no es el contenido en el Acuerdo 24 de 1989, sino el previsto en la Ley 33 de 1985; norma vigente antes de la Ley 100 de 1993. Dicha norma exigía 55 años de edad y 20 años de tiempo de servicio, para obtener una pensión equivalente al 75% de los factores salariales taxativamente señalados en dichas normas, y devengados en el último año. La Sala comparte la decisión del Tribunal de anular los actos acusados, pues el porcentaje, la edad y los factores extralegales del Acuerdo 24 de 1989 que se tuvieron en cuenta para la liquidación pensional no se ajustaron a las previsiones de las Leyes 33 y 62 de 1985. Por ello, las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar; sin embargo, la Sala encuentra que comoquiera que a la fecha en que se emite la presente decisión, el demandado cumple los requisitos de la Ley 33 de 1985 que le era aplicable, la nulidad deberá ser parcial, en el sentido de mantener el reconocimiento pensional, mas no en los términos de los actos acusados, sino a partir del momento en que el demandado cumplió los 55 años de edad, esto es, el 20 de abril de 2001, y teniendo en cuenta el porcentaje y los factores salariales contenidos en la Ley 33 de 1985; adición a la sentencia de primera instancia que se hará en la parte resolutive de esta providencia, según las facultades conferidas al Juez en el artículo 170 del C.C.A.

Nota de Relatoría: En relación con el Acuerdo 24 de 1989 se cita sentencia de la Sección Segunda, Subsección “A”, exp. 4252-05 M.P. Doctora Ana Margarita Olaya Forero.

PRESTACIONES PAGADAS DE BUENA FE – No hay lugar a devolución

Finalmente, respecto de la petición de la Universidad consistente en el reintegro de los valores pagados en exceso por el reconocimiento pensional con base en factores extralegales, 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 se mantuvo a lo largo del proceso.

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: 25000-23-25-000-2006-01056-02(1924-08)

Actor: UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS

Demandado: GERMAN ROJAS GIRALDO

AUTORIDADES DISTRITALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 24 de abril de 2008, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió 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 el Oficio de 5 de septiembre de 1996 y en la Resolución 49 de 20 de febrero de 1997, por medio de los cuales reconocieron el pago de una pensión de jubilación a Germán Rojas Giraldo.

Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a Germán Rojas Giraldo 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 Germán Rojas Giraldo una pensión de jubilación, en su calidad de docente, mediante el Oficio de 5 de septiembre de 1996 y la Resolución 49 de 20 de febrero de 1997, con efectos fiscales a partir del 31 de diciembre de 1996.

A la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, el demandado gozaba de la transición de su artículo 36, lo cual implicaba que el régimen aplicable fuera la Ley 33 de 1985.

No obstante, en la liquidación pensional la Universidad tuvo en cuenta solamente los requisitos del Acuerdo 24 de 1989 del Consejo Superior de la Universidad. Así pues, reconoció una pensión equivalente al 100% de todo lo devengado en el último año, al cumplimiento de 50 años de edad y 20 años de tiempo de servicio.

Finalmente, relató que el señor Rojas Giraldo nació el 20 de abril de 1946 e ingresó al servicio de la Universidad el 25 de septiembre de 1975.

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 los actos acusados se infringieron las normas citadas, por cuanto se reconoció la pensión de jubilación al demandado con base en disposiciones territoriales, como el Acuerdo 24 de 1989 expedido por el Consejo Superior de la Universidad; norma que contraría el artículo 150 [19] [e] de la Constitución Política que reservó para el Congreso de la República y el Gobierno Nacional la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, inclusive los que prestan sus servicios en las universidades.

Consecuentemente, la Universidad precisó que el demandado en su calidad de empleado público solamente está sometido a las normas de tipo legal que regulan los factores a tener en cuenta para liquidar su derecho prestacional, que para el caso es la Ley 33 de 1985, en donde se establecen de manera taxativa los factores de liquidación pensional y dentro de los cuales no se encuentran los factores territoriales que sirvieron de base para liquidar su pensión.

En ese orden, consideró que las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar, en la medida en que los factores extralegales y demás requisitos sobre los cuales se liquidó la pensión de jubilación no pueden seguir vigentes.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El señor Germán Rojas Giraldo se opuso a las pretensiones de la demanda (folios 130 a 141 c. ppal) en los términos que se pasan a resumir:

Estimó que los actos administrativos que le reconocieron su derecho a la pensión de jubilación tuvo como sustento jurídico el Acuerdo 24 de 1989 expedido por el Consejo Superior de la Universidad; norma aplicable para el reconocimiento pensional, en razón de su vigencia para la época en que se expidieron los actos acusados.

Además, agregó que según el artículo 69 de la Constitución Política, los entes universitarios gozan de autonomía para fijar el régimen salarial y prestacional, tal como se consagró en el Acuerdo 24 de 1989 que sirvió de sustento para su reconocimiento pensional.

Finalmente, afirmó que conforme a la Ley 4 de 1992, “en ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales”, lo cual implica el respeto del monto de su pensión, inicialmente reconocido.

3. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda (folios 191 a 208 c. ppal) por las siguientes razones:

En primer lugar, el a quo determinó que no hay duda de que al demandado le eran aplicables las disposiciones de las Leyes 33 y 62 de 1985, por cuanto para la fecha en que se realizó el reconocimiento pensional, éste cumplía los requisitos de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Así pues, el Tribunal precisó que los requisitos del Acuerdo 24 de 1989 no podían sustentar la liquidación pensional del demandado, para lo cual explicó que sólo la Ley 33 de 1985 era el marco jurídico para el reconocimiento prestacional, en razón de que la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de todos los empleados públicos está en cabeza del Legislador y el Gobierno Nacional.

Posteriormente y aclarado el régimen al cual debía someterse la liquidación pensional, el Tribunal accedió a las pretensiones de la demanda, anulando los actos acusados, por cuanto para la fecha de su expedición el demandado no reunía los requisitos de edad para reconocer una pensión conforme a las Leyes 33 y 62 de 1985.

Por último, no accedió a la solicitud de reintegro de los dineros recibidos en exceso por el demandante, 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 solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia y, en su lugar, la denegatoria de todas las pretensiones de la demanda, para lo cual sostuvo que no se pueden desconocer los factores del Acuerdo 24 de 1989 para la liquidación pensional, por cuanto para la fecha en que se expidieron los actos acusados dicha norma se encontraba vigente. Además, explicó que conforme a la Ley 4 de 1992 “en ningún caso se podrán desmejorar los salarios y prestaciones sociales”, pues se garantizan los derechos adquiridos, como el que obtuvo el demandado cuando consolidó su derecho prestacional bajo normas vigentes.

Finalmente, apuntó que en caso de duda en cuanto a la interpretación de las normas aplicables al caso, ésta se resuelva a favor del trabajador, tal como lo consagra el artículo 53 de la Constitución Política (folios 252 a 260 c. ppal).

5. CONCEPTO FISCAL

El Ministerio Público solicitó la confirmación de la sentencia apelada, porque efectivamente la pensión se reconoció con base en requisitos extralegales que según la Constitución Política y la ley no pueden sustentarla. Sin embargo, sugirió que se adicionara la sentencia en el sentido de ordenar a la Universidad reconocer al demandado una pensión de jubilación conforme a las exigencias de las Leyes 33 y 62 de 1985, a partir del 20 de abril de 2001; fecha que según el Procurador Delegado se cumplen las exigencias por parte del demandado.

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandada alegó de conclusión y solicitó la revocatoria de la sentencia, para lo cual insistió en que su pensión está conforme a derecho, por cuanto estuvo fundamentada en normas vigentes para el momento de su reconocimiento, esto es, el Acuerdo 24 de 1989.

7. CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte 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 Germán Rojas Giraldo una pensión de jubilación, con base en el Acuerdo 24 de 1984.

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 49 de 20 de febrero de 1997 (folio 15 c. ppal), la Universidad Distrital Francisco José de Caldas reconoció al demandado una pensión de jubilación con efectos fiscales a partir del 31 de diciembre de 1996. La Universidad motivó su

decisión con base en las siguientes razones:

“CONSIDERANDO

“Que el señor GERMÁN ROJAS GIRALDO (demandado), identificado con cédula de ciudadanía No. 17.177.525 de Bogotá, prestó sus servicios a esta Institución desde el 25 de septiembre de 1975 al 31 de diciembre de 1996. Al momento de su retiro desempeñaba el cargo de Profesor de Medio Tiempo, Asociado.

Se le concedió estatus pensional con derecho a una mesada pensional del cien (100%) por ciento del salario promedio mensual devengado durante el último año de servicios de acuerdo con el concepto de la División de Recursos Humanos [...]”

Para la época en que se hizo el reconocimiento pensional, esto es, para el año de 1997, 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 un régimen de transición para aquellos servidores públicos que estuvieran próximos a cumplir los requisitos para pensionarse.

En efecto, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 creó el régimen de transición pensional en los siguientes términos:

[...]

“La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema treinta y cinco (35) años o más de edad si son mujeres o cuarenta o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, **será el establecido 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 35 años de edad si es mujer o 40 años si es hombre o 15 años de servicio cotizados al momento de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, que en el caso particular inició el 30 de junio de 1995 por disposición de la propia Ley 100 en su artículo 151.

Valga decir que dichos requisitos no son concurrentes, pues sólo se necesita el cumplimiento de uno de los dos para acceder al beneficio de transición.

Con base en los presupuestos de edad y tiempo de servicio acreditados por la entidad accionante en los actos acusados, la Sala encuentra que no hay duda de que el demandado cumplía los requisitos de la transición para pensionarse con el “régimen anterior”, pues superaba los 40 años de edad por haber nacido el 20 de abril de 1946, y, además, tenía más de 15 años de labores por haberse vinculado a la Universidad desde el 25 de septiembre de 1975.

Ahora bien, el “régimen anterior” para el reconocimiento pensional del señor Rojas Giraldo no es el contenido en el Acuerdo 24 de 1989 expedido por el Consejo Superior de la Universidad

para liquidar su pensión, 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.

Además, porque 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.” [...]

En ese orden, el “régimen anterior” y aplicable al caso que ocupa a la Sala no es el contenido en el Acuerdo 24 de 1989, sino el previsto en la Ley 33 de 1985; norma vigente antes de la Ley 100 de 1993. Dicha norma exigía 55 años de edad y 20 años de tiempo de servicio, para obtener una pensión equivalente al 75% de los factores salariales taxativamente señalados en dichas normas, y devengados en el último año.

Conforme a lo explicado, la Sala comparte la decisión del Tribunal de anular los actos acusados, pues el porcentaje, la edad y los factores extralegales del Acuerdo 24 de 1989 que se tuvieron en cuenta para la liquidación pensional no se ajustaron a las previsiones de las Leyes 33 y 62 de 1985. Por ello, las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar; sin embargo, la Sala encuentra que comoquiera que a la fecha en que se emite la presente decisión, el demandado cumple los requisitos de la Ley 33 de 1985 que le era aplicable, la nulidad deberá ser parcial, en el sentido de mantener el reconocimiento pensional, mas no en los términos de los actos acusados, sino a partir del momento en que el demandado cumplió los 55 años de edad, esto es, el 20 de abril de 2001, y teniendo en cuenta el porcentaje y los factores salariales contenidos en la Ley 33 de 1985; adición a la sentencia de primera instancia que se hará en la parte resolutive de esta providencia, según las facultades conferidas al Juez en el artículo 170 del C.C.A.

Finalmente, respecto de la petición de la Universidad consistente en el reintegro de los valores pagados en exceso por el reconocimiento pensional con base en factores extralegales, 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 se mantuvo a lo largo del proceso.

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

CONFÍRMASE PARCIALMENTE la sentencia de 24 de abril de 2008, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad del Oficio de 5 de septiembre de 1996 proferido por la Jefatura de División de Personal de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Resolución No. 049 de 20 de febrero de 1997 proferida por el Director Administrativo de dicha entidad y niega las restantes pretensiones de la demanda.

ADICIÓNASE la sentencia apelada, de conformidad con lo previsto en el artículo 170 del C.C.A., en cuanto se ordena a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas reliquidar la pensión de jubilación del señor Germán Rojas Giraldo, a partir de la fecha en que cumplió 55 años de edad, es decir, el 20 de abril de 2001, en monto del 75% del salario promedio del último año de servicios y tomando como base los factores salariales taxativos de las Leyes 33 y 62 de 1985.

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

