

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A**

Consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez

Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2018.

SE. 105

Radicado: 080012331000200302874 01 (1599-2015)

Actor: Departamento del Atlántico

Demandado: Helena Núñez de Verjel

Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho– Decreto 01 de 1984

La Subsección conoce del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 29 de agosto de 2014 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Subsección de Descongestión, que denegó las súplicas de la demanda.

ANTECEDENTES

El Departamento del Atlántico, por conducto de apoderada y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 85 del Decreto 01 de 1984, demandó la nulidad de su propio acto administrativo.

Pretensiones

1. Se declare la nulidad de la Resolución 142.0 del 20 de agosto de 1982, por medio de la cual la Gobernación del Atlántico, Caja de Previsión Social del Departamento del Atlántico, le reconoció, reajustó y ordenó el pago de la pensión de jubilación en favor de la señora Helena Núñez de Verjel, equivalente al 100% del salario promedio devengado durante el último año de servicios.
2. Que se inaplique por inconstitucional la Ordenanza 101 del 7 de diciembre de 1960 de la Asamblea del Atlántico, por ser contraria a los artículos 62 ordinal 1, 76 ordinales 9 y 10 y 185 ordinal 5 de la Constitución Política de 1886, o en su

defecto, por vía de excepción de ilegalidad, por desconocer las leyes aplicables a esta clase de servidores públicos, al momento del reconocimiento

3. Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho solicitó que se ordene el reintegro de todas las sumas de dinero pagadas en virtud de los mismos.

4. Que se le dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.

FUNDAMENTOS FÁCTICOS

En resumen, los siguientes son los fundamentos fácticos de las pretensiones:

1. La señora Helena Núñez de Verjel se desempeñó como empleada pública docente en el Departamento del Atlántico.

2. Mediante Resolución 142.0 del 20 de agosto de 1982 la Caja de Previsión Social del Departamento del Atlántico le reconoció la pensión de jubilación con fundamento en la Ordenanza 101 del 7 de diciembre de 1960 y en la Ley 4.^a de 1976, a partir del año 1978, en porcentaje del 100% del salario promedio mensual devengado este último año.

3. Para el momento del reconocimiento la señora Núñez de Verjel tenía 50 años de edad y más de 20 años de servicio, es decir, cumplía los requisitos consagrados por la Ley 6.^a de 1945, que según afirma la demandante, era la norma aplicable a la demandada para acceder al derecho pensional, la cual prevé que la pensión debe ser reconocida en porcentaje del 75% del salario promedio devengado durante el último año.

4. Por medio del Decreto 000516 del 30 de septiembre de 1993 se suprimió la Caja de Previsión Social del Departamento del Atlántico y sus funciones se trasladaron a la respectiva Gobernación, entidad que encontró que existe una diferencia sustancial entre la mesada que legalmente le correspondía y la que efectivamente fue reconocida, situación que en su criterio le genera un perjuicio a dicho ente territorial.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

En la demanda se invocaron como normas violadas los artículos 62 incisos 1 y 2; 76 ordinales 9 y 10 y 187 ordinal 5 de la Constitución Política de 1886; 17 literal b) de la Ley 4.^a de 1945, Ley 65 de 1946; 1 de la Ley 4.^a de 1976 y Ley 4.^a de 1966.

Como concepto de violación, señaló que el reconocimiento pensional se opone a la normativa citada, pues la señora Helena Núñez de Verjel se desempeñó como empleada pública docente y en tal virtud debía aplicársele la Ley 6.^a de 1945, para efectos del reconocimiento de la pensión de jubilación. Pese a ello, le aplicó el beneficio previsto en una ordenanza departamental, cuando la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos estaba reservada al Congreso de la República, según lo dispuesto por los artículos 62 y 76 ordinal 9 de la Constitución Política de 1886.

Del mismo modo, aclaró que el artículo 187 de la misma Carta Política al señalar las funciones y facultades de las asambleas departamentales, en el ordinal 5 se limita a determinar la estructura de la administración departamental y las escalas de remuneración de los empleos.

De acuerdo con lo anterior, indicó que el acto administrativo demandado debe ser declarado nulo porque fue expedido con vulneración de las normas en que debió fundarse, dado que no podía sustentarse en la Ordenanza 101 del 7 de diciembre de 1960, que instauró un reajuste pensional en contravención de las normas constitucionales mencionadas, razonamiento que igualmente sustenta la solicitud de inaplicación del canon departamental por ilegal.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La señora Helena Núñez de Verjel, a través de curador *ad litem* (ff. 193 y 194), contestó la demanda y se allanó a las pretensiones, al estimar que la Resolución 142.0 del 20 de agosto de 1982 es ilegal, pues reconoció la pensión de jubilación de la demandada en porcentaje superior al ordenado por la Ley 4.^a de 1966.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El Departamento del Atlántico (ff. 13 a 18) solicitó la suspensión provisional de la Resolución 142.0 del 20 de agosto de 1982, por considerar que el valor de la mesada pensional reconocido (100% del salario promedio) excede el porcentaje que legalmente correspondía (75% del promedio mensual).

El Tribunal Administrativo del Atlántico, a través de providencia del 31 de marzo de 2004 (ff. 97 a 104), denegó la medida de suspensión provisional del acto acusado, toda vez que no encontró infracción manifiesta alguna respecto de las normas de superior jerarquía que se invocaron.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y MINISTERIO PÚBLICO

Las partes no presentaron alegatos de conclusión dentro del término de traslado concedido por medio del auto del 8 de julio de 2014 (f. 213) y el Ministerio Público tampoco rindió concepto en esta etapa procesal.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Atlántico, en sentencia del 29 de agosto de 2014, denegó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Precisó que la competencia para regular los regímenes prestacionales de los servidores del Estado fue atribuida por la Constitución de 1991 al legislador que expide la ley marco y al Gobierno Nacional de manera concurrente, por lo tanto el departamento del Atlántico carece de competencia para dictar normas que regulen el régimen prestacional de sus empleados, quienes no pueden ser beneficiarios de convenciones colectivas ni de normas distintas a las expedidas por las autoridades competentes en la materia, como tampoco sucedía en vigencia del anterior régimen constitucional.

En cuanto a la protección prevista por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, citó apartes de la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado de 29 de septiembre de 2011, para señalar que existen derechos adquiridos en materia pensional, en favor de la señora Helena Núñez de Verjel.

Adicionalmente, precisó que no es procedente la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad ni la de ilegalidad de las ordenanzas que sirvieron de fundamento para el reconocimiento pensional, toda vez que tales disposiciones fueron convalidadas por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993.

ARGUMENTOS DE LA APELACIÓN

Departamento del Atlántico (f. 223 a 225)

El apoderado de la parte demandante, presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, que fundamentó en lo siguiente:

Insistió en los argumentos expuestos en la demanda en relación con la norma que debió aplicarse a la señora Núñez de Verjel para el reconocimiento de la pensión de jubilación, esto es la Ley 6.^a de 1945 con el porcentaje previsto por la Ley 4.^a de 1966, la cual fue desconocida por el acto acusado al reconocer un porcentaje superior, amparado en la Ordenanza 101 de 1960 de la Asamblea Departamental del Atlántico, corporación que no tenía competencia constitucional para regular el régimen pensional de los servidores públicos, motivo por el cual reiteró que debe inaplicarse al presente asunto.

También indicó que en materia prestacional no es admisible la aplicación de normas de inferior jerarquía a las leyes, que desconozcan los parámetros generales de tiempo de servicios, edad, factores salariales y montos porcentuales otorgados.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no presentaron alegatos de conclusión en esta instancia, tal y como se verifica en el informe que obra en el folio 246.

MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, solicitó se confirme la sentencia de primera instancia, por considerar, en síntesis, que para el momento en que se expidió la Ley 100 de 1993, la señora Helena Núñez de Verjel ya había consolidado su derecho a la pensión, motivo por el cual, su situación quedó amparada por lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993.

CONSIDERACIONES

Problema jurídico

El problema jurídico que se debe resolver en esta sentencia se resume en la siguiente pregunta:

¿La pensión reconocida por la Caja de Previsión Social del Departamento del Atlántico, por medio de la Resolución 142.0 del 20 de agosto de 1982 a la señora Helena Núñez de Verjel, reajustada con fundamento en la Ordenanza 101 de 1960, quedó convalidada al tenor de lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993?

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Subsección precisará lo relacionado con **i)** la competencia para fijar el régimen pensional de los empleados públicos de los entes territoriales en vigencia de la Constitución Política de 1886; **ii)** el régimen pensional de los servidores del orden territorial; **iii)** las situaciones pensionales consolidadas que ampara el artículo 146 de la Ley 100 de 1993 y **iv)** el caso concreto.

Competencia para fijar el régimen pensional de los empleados públicos de los entes territoriales en vigencia de la Constitución Política de 1886

En primer lugar, es importante precisar que la Constitución Política de 1886 previó, en el artículo 76, señaló que correspondía al Congreso hacer las leyes, y por medio de ellas ejercía las siguientes atribuciones:

«9) Determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como **el régimen de prestaciones sociales**;

10) Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y además preceptos constitucionales; expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales o comerciales del Estado, y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar.» (Se subraya).

Por su parte, el artículo 187 *ibidem*, le asignó a las asambleas departamentales la función de: «5º) Determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la

administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo».

Más adelante, el Acto Legislativo 3 de 1910 modificó la Constitución y estableció expresamente que las Asambleas podían fijar *el número de empleados departamentales, sus atribuciones y sus sueldos*, facultad que fue ratificada por la Ley 4.^a de 1913 y reiterada a través del Acto Legislativo 1 de 1945.

En virtud del plebiscito de 1957, se definió que el artículo 62 de la Carta sería el siguiente:

«Art. 62 El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y, en general, todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, **no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida al Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación retiro** o despido. (Plebiscito de 1^o de diciembre de 1957, art. 5^o).»
(se subraya)

Posteriormente, el Acto Legislativo 1 de 1968 indicó que las escalas de remuneración debían ser establecidas por el Congreso en el orden nacional¹, por las Asambleas en el Departamental² y por los Concejos en el local³, y las de emolumentos, serían fijadas por el presidente de la República y el gobernador, respectivamente. Además, modificó el artículo 76 de la Constitución Política, y en

¹ «Artículo 11. El Artículo 76 de la Constitución Nacional quedará así:

Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejercer las siguientes atribuciones:

[...]

9. Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales;»

² «Artículo 57. El Artículo 187 de la Constitución Nacional quedará así:

Corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas:

[...]

5^o. Determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo;»

³ «Artículo 62. El Artículo 197 de la Constitución Nacional quedará así:

Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

[...]

3. Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos;»

el numeral 9 decretó que el régimen prestacional de los empleados del orden nacional fuera de competencia única y exclusiva del Congreso.

Como se observa, con la expedición del Acto Legislativo señalado, ocurrió una modificación en las competencias para la fijación del régimen salarial de los empleados públicos, sin embargo, en el sector territorial las Asambleas conservaron la competencia de fijar «las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de los empleos».

De lo anterior, se colige que en vigencia de la Carta Política de 1886 las entidades territoriales tuvieron competencia para fijar las escalas salariales de los empleados públicos del nivel departamental, hasta la expedición de la reforma constitucional de 1968, con la cual fue radicada la competencia definitivamente en el Congreso de la República y dejó claro que la competencia para instituir el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos era del legislador⁴.

Régimen pensional de los servidores territoriales

De acuerdo con las competencias previamente definidas, la Ley 6.^a de 1945⁵ reguló lo relacionado con los requisitos para el reconocimiento de la pensión jubilación de los empleados públicos y exigió 50 años de edad y 20 años de servicio, para tener derecho a una mesada equivalente a las dos terceras partes del promedio de los sueldos devengados, en los siguientes términos:

«Art. 17 Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones:

[...]

b) Pensión vitalicia de jubilación, cuando el empleado u obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo, equivalente a las dos terceras partes del promedio de sueldos o jornales devengados, sin bajar de treinta pesos (\$ 30) ni exceder de doscientos pesos (\$ 200) en cada mes. La pensión de jubilación excluye el auxilio de cesantía, menos en cuanto a los anticipos, liquidaciones parciales o préstamos que se le hayan hecho lícitamente al trabajador, cuya cuantía se irá deduciendo de la pensión de jubilación en cuotas que no excedan del 20% de cada pensión.

[...]

Art. 22 El Gobierno, teniendo en cuenta la condición económica de los respectivos departamentos, intendencias, comisarías y municipios, señalará

⁴ A la misma conclusión se arribó en la providencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 30 de marzo de 2017, 05-001-23-33-000-2012-00830-01 (1433-2014), Actor: Oscar Hernando Duque Hoyos.

⁵ Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo.

por medio de decreto las prestaciones que hayan de pagar a los empleados y obreros correspondientes.»

Luego, la Ley 65 de 1946⁶ precisó que las pensiones de las que trata el anterior artículo serían equivalentes a las dos terceras partes del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio⁷ y la Ley 24 de 1947⁸ modificó la Ley 6 de 1945, con el siguiente tenor literal:

«Art. 1o. El Artículo 29 de la Ley 6a. de 1945, quedará así:

Art. 29. Los servicios prestados sucesiva o alternativamente a distintas entidades de derecho público, se acumularán para el cómputo del tiempo, en relación con la jubilación y el monto de la pensión correspondiente se distribuirá en proporción al tiempo servido y al salario o remuneración devengados en cada una de aquellas. Los trabajadores cuyos salarios o remuneraciones se paguen con cargo a fondos especiales con aporte a varias entidades de derecho público, gozarán de las prestaciones más favorables que éstas reconozcan a sus propios trabajadores, con cargo al mismo fondo especial.
[...]» .

Más adelante, la Ley 77 de 1959⁹ decretó un aumento de las pensiones de jubilación y de invalidez que se hubieren causado con anterioridad a su entrada en vigencia, excepto para los servidores de las Fuerzas Militares y del ramo docente¹⁰ y la Ley 171 de 1961¹¹ que este también se aplicaría para aquellas prestaciones «causadas con posterioridad a la sanción de la misma [Ley 77 de 1959], cuando el año utilizado como base para la liquidación de la respectiva pensión sea alguno de los contemplados en la tabla de aumentos». De igual modo, el Decreto 1611 de 1962¹² reguló la forma de efectuar tales reajustes.

Posteriormente, la Ley 1 del 1 de febrero de 1963¹³ decretó un reajuste a los sueldos del personal civil de la Administración Pública, los establecimientos públicos descentralizados y el sector privado (art. 1) y en el artículo 3¹⁴, ordenó lo

⁶ Por la cual se modifican las disposiciones sobre cesantía y jubilación y se dictan otras.

⁷ «Art. 3º. La pensión mensual vitalicia de jubilación de que trata el inciso b) del artículo 17 de la Ley 6a. de 1945 será equivalente a las dos terceras partes del promedio de los salarios devengados en el último año de servicio.»

⁸ Por la cual se adiciona el artículo 29 de la Ley 6a. de 1945 y se dictan otras disposiciones de carácter social.

⁹ Por la cual se aumentan las pensiones de jubilación e invalidez.

¹⁰ «Art. 1º A partir del primero (1º) de enero e mil novecientos sesenta (1960), las pensiones de jubilación oficiales, semioficiales y particulares, y las de invalidez, tanto oficiales como semioficiales, que se hayan causado con anterioridad a la vigencia de esta ley, y que sean inferior a mil trescientos setenta y cinco pesos (\$1375,00) mensuales, quedarán aumentadas en la proporción que se indica en la siguiente tabla:[...]

Art. 9 Las disposiciones de esta ley no se aplicarán al personal militar de las fuerzas armadas y de la policía, ni a los servidores del ramo docente».

¹¹ Por la cual se reforma la Ley 77 de 1959 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones.

¹² Por el cual se reglamenta la ley 171 de 1961.

¹³ Por la cual se dictan normas sobre reajustes de salarios, se conceden unas autorizaciones al Gobierno y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ «**Artículo 3º.** Las pensiones de jubilación e invalidez, tanto en el sector privado como del público, serán aumentadas sobre su valor actual en la misma suma establecida para los salarios en el artículo primero. El aumento se aplicará a partir del primero de enero de 1963.»

propio respecto de las pensiones de jubilación e invalidez, tanto del sector público como del privado, a partir del 1 de enero de 1963.

Ahora, la Ley 4 de 1966¹⁵ en el artículo 4 indicó que, a partir de su vigencia, las pensiones a las que tuvieran derecho los trabajadores de entidades de derecho público se liquidarían sobre el 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicios¹⁶, previsión de la cual bien puede entenderse que las prestaciones obtenidas previamente, no serían destinatarias de esta disposición, sin embargo, el artículo 5¹⁷ les concedió un aumento, por una sola vez, hasta llegar al 75% de la asignación del empleo que sirvió de base para la liquidación o su equivalente.

Por medio del Decreto Ley 435 de 1970¹⁸, el presidente de la República, en ejercicio de las facultades concedidas por la Ley 20 de 1970, reajustó las pensiones del personal que tuvieran tal estatus para el 31 de diciembre de esa anualidad, beneficio del cual se exceptuó, entre otros, al personal docente «en cuanto se refiere a la pensión complementaria que reciba por los departamentos o municipios» (art. 4).

De otra parte, el Decreto Ley 1221 de 1975¹⁹, dictado en virtud de las atribuciones conferidas a su vez, por el Decreto Ley 435 de 1971 nuevamente, ordenó un reajuste para las pensiones del sector público en un 33%, a partir del 1 de julio de 1975, con las exclusiones señaladas en el decreto anteriormente mencionado (art. 3).

Así mismo, la Ley 4 de 1976²⁰ introdujo otro sistema de reajuste de las pensiones oficiales, en todos sus órdenes²¹, los cuales se harían efectivos para quienes

¹⁵ Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ «A partir de la vigencia de esta ley, las pensiones de jubilación o de invalidez a que tengan derecho los trabajadores de una o más entidades de Derecho Público se liquidarán y pagarán tomando como base el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual obtenido en el último año de servicios.»

¹⁷ «Las pensiones de jubilación o invalidez reconocidas por una o más entidades de Derecho Público con anterioridad a la vigencia de esta ley, serán aumentadas, por una sola vez hasta llegar al setenta y cinco por ciento (75%) de la asignación actual del cargo o cargos que sirvieron de base para liquidación, o su equivalente.»

Este porcentaje se liquidará y pagará seis meses después de la vigencia de esta Ley

¹⁸ Por el cual se reajustan las pensiones y otras prestaciones de los empleados públicos y trabajadores del sector privado y se provee a su financiamiento en el sector público.

¹⁹ Por medio del cual se reajustan en el sector público las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez.

²⁰ Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones.

²¹ «Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y en el sector privado, así como las que paga el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales a excepción de las pensiones por incapacidad permanente parcial, se reajustarán de oficio, cada año, en la siguiente forma: Cuando se eleve el salario mínimo mensual legal más alto, se procederá como sigue: con una suma fija igual a la mitad de la diferencia entre el antiguo y el nuevo salario mínimo mensual legal más alto, más una suma equivalente a la mitad del porcentaje que represente el incremento entre el antiguo y el nuevo salario mínimo mensual legal más alto, esto último aplicado a la correspondiente pensión. Cuando

hubieran obtenido el estatus con un año de anticipación a cada reajuste y derogó todas las disposiciones que resultaran contrarias (art. 12).

Las situaciones pensionales consolidadas que ampara el artículo 146 de la Ley 100 de 1993²²

El artículo 146 de la Ley 100 de 1993, estableció lo siguiente:

«Artículo 146. Situaciones jurídicas individuales definidas por disposiciones municipales o departamentales. 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 sus organismos descentralizados, continuarán vigentes.

También tendrán derecho a pensionarse con arreglo a tales disposiciones, quienes con anterioridad a la vigencia de este artículo, hayan cumplido [o cumplan dentro de los dos años siguientes] los requisitos exigidos en dichas normas.²³

Lo dispuesto en la presente Ley no afecta ni modifica la situación de las personas a que se refiere este artículo.

Las disposiciones de este artículo regirán desde la sanción de la presente Ley».

De conformidad con el artículo transcrito, las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la Ley 100 de 1993 con fundamento en disposiciones territoriales sobre pensiones extralegales continuarían vigentes; asimismo, quienes antes de su entrada en vigor obtuvieron los requisitos para pensionarse conforme a tales ordenamientos, tendrían derecho a la pensión en las condiciones allí establecidas, en aras de garantizar los derechos adquiridos.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-410 de 1997, declaró la exequibilidad de este artículo y frente a las disposiciones Municipales y Departamentales en relación con las pensiones, precisó lo siguiente:

transcurrido el año sin que sea elevado el salario mínimo mensual legal más alto, se procederá así: se hallará el valor de incremento en el nivel general de salarios registrado durante los últimos doce meses. Dicho incremento se hallará por la diferencia obtenida separadamente entre los promedios de los salarios asegurados de la población afiliada al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales y a la Caja Nacional de Previsión Social entre el 1º. de enero y el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. Establecido el incremento, se procederá a reajustar todas las pensiones conforme a lo previsto en el inciso 2º. de este artículo.»

²² A nivel territorial el sistema general de pensiones entró a regir a partir del 30 de junio de 1995, así se desprende del párrafo del artículo 151 de la Ley 100 de 1993 que señala: «**PARÁGRAFO.** El Sistema General de Pensiones para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, entrará a regir a más tardar el 30 de junio de 1.995, en la fecha que así lo determine la respectiva autoridad gubernamental.»

²³ Lo resaltado entre paréntesis fue declarado inexecutable por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante sentencia C-410 del 28 de agosto de 1997, MP Dr. Hernando Herrera Vergara.

«[...] 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 se extiende a las situaciones jurídicas definidas, y no a las que sólo configuran meras expectativas.

(...)

Nuestro Estatuto Superior protege expresamente, en el artículo 58, los derechos adquiridos y prohíbe al legislador expedir leyes que los vulneren o desconozcan, dejando por fuera de esa cobertura a las llamadas expectativas, cuya regulación compete al legislador, conforme a los parámetros de equidad y justicia que le ha trazado el propio constituyente para el cumplimiento de su función.” (Corte Constitucional, Sentencia C-168 de 1995, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)”

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 [...]».

Es relevante, señalar que sobre la vigencia de la Ley 100 de 1993 en materia pensional en el nivel territorial, el artículo 151 *ibidem* estableció que entraría a regir a partir del 30 de junio de 1995, en esas condiciones, solamente las situaciones particulares que se definieron con anticipación a esa fecha deben ser respetadas, sin embargo el artículo 146, permitía la consolidación del derecho dentro de los dos años siguientes a la vigencia del Sistema General de Seguridad Social, aparte que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la misma sentencia C-410 de 1997.

No obstante lo anterior, esta Corporación consideró que dicho aparte sí surtió efectos respecto de aquellas situaciones pensionales que se consolidaron entre el 30 de junio de 1995 y el 30 de junio del 1997, con fundamento en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, de acuerdo con el cual las sentencias de inexecutable tienen efectos hacia el futuro, y como quiera que la sentencia de constitucionalidad no moduló los efectos de su decisión, quedaron amparadas las situaciones jurídicas que en materia pensional se consolidaron con base en disposiciones municipales o departamentales antes del 30 de junio de 1997 o antes de la fecha

en que hubiese entrado a regir el Sistema General en cada entidad territorial. Así lo concluyó la sentencia del 7 de octubre de 2010²⁴:

«[...] Por lo expuesto, resulta válido afirmar que no sólo las situaciones que se consolidaron o adquirieron con anterioridad al 30 de junio de 1995 con fundamento en normas municipales o departamentales, se reitera, a pesar de su ilegalidad, quedan amparadas por lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993; sino también aquellas que se adquirieron antes del 30 de junio de 1997, pues, se reitera, estas últimas no se vieron afectadas por la declaratoria de inexequibilidad efectuada con la Sentencia C-410 de 28 de agosto de 1997, dados los efectos de la misma.[...]»

El caso concreto

En el expediente está acreditado lo siguiente:

1) A través de la Ordenanza 101 del 7 de diciembre de 1960 la Asamblea Departamental del Atlántico consagró el aumento de las pensiones en la misma proporción de lo decretado para los sueldos de los institutores en servicio, así:

«Art. 3º Cada vez que se decreten aumentos de sueldos a los institutores departamentales en ejercicio, ifso-facto (sic) se aumentarán las pensiones jubilatorias y las de invalidez en una cuantía equivalente a las dos terceras partes del aumento que se decreta para la respectiva categoría a que pertenece el jubilado o pensionado que se establezca en forma de porcentaje.

Parágrafo. Para las jubilaciones y demás pensiones de los institutores no escalafonados, la liquidación del aumento se hará por el que corresponda a la categoría cuya remuneración esté más cercana a la cuantía del sueldo de que disfrute el maestro escalafonado» (ff. 205 a 206)

2) En la Resolución 142.0 del 20 de agosto de 1982 la Caja de Previsión Social del Departamento del Atlántico le reconoció a la señora Helena Núñez de Verjel una pensión de jubilación a partir del 1 de enero de 1978, en razón a que dicha servidora acreditó haber cumplido 50 años de edad y 25 años, un mes y 19 días de servicio a la Secretaría de Educación de aquel ente. Adicionalmente, ordenó el reajuste de la prestación, en aplicación a lo dispuesto por la Ordenanza 101 de 1960 más los porcentajes que correspondieran, en cumplimiento de la Ley 4.^a de 1976, por los años de 1978 a 1982, de la siguiente forma:

Año	Pensión inicial	Pensión reajustada
------------	------------------------	---------------------------

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 7 de octubre de 2010, Radicación núm.: 1484-09 M.P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

1978	Sueldo devengado:	29.000.00	Reajuste de la Ord. 101 de 1960:	692.66
	Más 1/12 parte prima:	2.416.66		8.418.33
	Sueldo promedio:	31.416.66	Reajuste del 25% más 390 Ley 4/76	
			Pensión reajustada:	40.141.65
1979	Pensión anterior:	40.141.65	47.082.89	
	Ord. 101 de 1960:	800.00		
	Reajuste L. 4/76:	6.141.24		
1980	Pensión anterior:	47.082.89	61.852.20	
	Ord. 101 de 1960:	5.473.33		
	Reajuste L. 4/76:	9.295.97		
1981	Pensión anterior:	61.852.20	74.541.01	
	Ord. 101 de 1960:	2.383.66		
	Reajuste L. 4/76:	10.321.15		
1982	Pensión anterior:	74.541.01	90.114017	
	Ord. 101 de 1960:	3.080.00		
	Reajuste L. 4/76:	12.463.15		

3) Por Decreto 000516 de 1993 se suprimió la Caja de Previsión Social del Departamento del Atlántico y sus ingresos y dineros fueron traspasados al Departamento (ff. 27 y 28).

4) La UGPP informó, mediante oficio del 20 de noviembre de 2013, que la ex servidora no registra como pensionada de dicha entidad (f. 203).

Análisis de la Subsección

En el presente asunto, no se discute el hecho de que la señora Helena Núñez de Verjel, cumplía los requisitos de edad y tiempo de servicios exigidos por la Ley 6 de 1945, esto es, 50 años de edad y 20 de servicios.

El Departamento del Atlántico afirmó que los reajustes pensionales solamente pueden hacerse conforme a la ley, pues así lo mandaba la Constitución Política de 1886, vigente para la época de expedición del acto acusado, por lo tanto, las autoridades de los entes territoriales no tenían la facultad de regular la materia. Del mismo modo, expuso que con la prestación que devenga la señora Helena Núñez de Verjel, liquidada en un valor que supera el 100% del máximo establecido por el legislador, esto es, el 75% de lo devengado por el empleado público, se excede el valor de la prestación que legalmente le correspondía.

Al respecto, advierte la Sala que si bien la Ley 4 de 1976, no excluyó de su campo de aplicación de manera expresa a los docentes, lo cierto es que la Asamblea Departamental del Atlántico, como autoridad del orden territorial, no podía adjudicarse la facultad de expedir actos administrativos que regularan el incremento de las pensiones de sus servidores, como lo hizo a través de la Ordenanza 101 de 1960.

A pesar de ello, es evidente que la situación jurídica de carácter individual frente a la pensión de jubilación de la señora Helena Núñez de Verjel quedó definida con anterioridad al 30 de junio de 1997, fecha hasta la cual el artículo 146 de la Ley 100 de 1993 convalidó las pensiones reconocidas con fundamento en disposiciones del orden territorial, dado que fue concedida el 20 de agosto de 1982, por haber acreditado los requisitos de edad y tiempo de servicios previstos por la Ley 6.^a de 1945²⁵.

Conclusión: La pensión reconocida por la Caja de Previsión Social del Departamento del Atlántico, por medio de la Resolución 142.0 del 20 de agosto de 1982 a la señora Helena Núñez de Verjel, reajustada con fundamento en la Ordenanza 101 de 1960, quedó convalidada al tenor de lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, pues su situación jurídica individual frente a la prestación al amparo de aquellas disposiciones quedó definida antes del 30 de junio de 1997.

Decisión de segunda instancia

Por lo expuesto la Sala considera que se impone confirmar la sentencia proferida el 29 de agosto de 2014 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Subsección de Descongestión que denegó las súplicas de la demanda.

Reconocimiento de personería

Se reconocerá personería al abogado Luis Eduardo de la Rosa Saavedra con cédula de ciudadanía 72006442 de Barranquilla y Tarjeta Profesional 134422 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado del departamento del Atlántico, en los términos y para los efectos del poder conferido en el folio 248 del expediente.

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

²⁵ Según señaló el acto administrativo de reconocimiento pensional.

FALLA

Primero: Confirmar la sentencia proferida el 29 de agosto de 2014 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Subsección de Descongestión, que denegó las súplicas de la demanda presentada por el departamento del Atlántico contra la señora Helena Núñez de Verjel.

Segundo: Reconocer personería al abogado Luis Eduardo de la Rosa Saavedra con cédula de ciudadanía 72006442 de Barranquilla y Tarjeta Profesional 134422 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado del departamento del Atlántico, en los términos y para los efectos del poder conferido en el folio 248 del expediente.

Tercero: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático «Justicia Siglo XXI».

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ