



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA, SUBSECCIÓN “B”

CONSEJERO PONENTE: DR. GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil quince (2015)

Radicación: No. 25000-23-25-000-2010-00777-01

Expediente: No. 2493-2014

Actor: Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Demandado: José Miguel Rodríguez Rengifo

AUTORIDADES DISTRITALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de 13 de febrero de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, Subsección “A”, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda formulada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas contra el señor José Miguel Rodríguez Rengifo.

ANTECEDENTES

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas, por intermedio de apoderado, acude en demanda ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A. y pide que se declare la nulidad de la Resolución No. 1355 de 12 de



diciembre de 1994, mediante la cual se ordena el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación el señor José Miguel Rodríguez Rengifo, a partir del 19 de septiembre de 1994 y la Resolución No. 113 del 28 de febrero de 1995 que reliquidó la citada pensión.

Como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a la parte demandada reintegrar a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas por concepto de mesadas pensionales, la suma de \$1.003.552.757 y por concepto de mesadas adicionales de junio la suma de \$ 65.607.657 y de diciembre la suma de \$ 78.337.460.

Así mismo, pidió el pago de intereses e indexación sobre estas sumas desde la fecha en que se le concedió la pensión de jubilación, esto es, desde el 19 de septiembre de 1994, y hasta cuando se decida sobre la suspensión provisional de los actos demandados o, en su defecto, cuando quede ejecutoriada la providencia que decrete la nulidad de los mismos.

Los hechos de la demanda se resumen así:

El señor José Miguel Rodríguez Rengifo nació el 3 de diciembre de 1936 y se vinculó a la Universidad mediante la Resolución No. 047 de 23 de mayo de 1977, con retroactividad al 21 de abril del mismo año, en el cargo de profesor de tiempo completo agregado adscrito a la Facultad de Ingeniería Industrial y Catastral de la Universidad.



Indicó que por medio de la Resolución No. 1355 de 12 de diciembre de 1994 se dispuso el reconocimiento y pago de una pensión de jubilación, y que en Resolución No. 113 de 28 de febrero de 1995 se modificó aquella en el sentido de ordenar el pago de la mesada en el monto de \$1.878.359.

No obstante lo anterior, se argumentó que para la época de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (30 de junio de 1995) el señor José Miguel Rodríguez Rengifo era beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir, que su prestación pensional en realidad debió reconocérsele conforme a lo dispuesto en la Ley 33 de 1985.

Afirmó la entidad demandante que al señor José Miguel Rodríguez Rengifo se le reconoció la pensión en un monto del 85%, según lo previsto en el artículo 6, parágrafo 1, literal c) del Acuerdo 024 de 1989, el cual fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, decisión que el Consejo de Estado confirmó.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

En la demanda se citan como normas vulneradas las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 55, 150 numeral 19, literal e.

Del Código Sustantivo del Trabajo, el artículo 416.

De la Ley 33 de 1985, el artículo 1.

De la Ley 62 de 1985, el artículo 1.



De la Ley 100 de 1993, los artículos 36 y 146.

Del Decreto 314 de 1994, el artículo 2.

Del Decreto 1158 de 1994, el artículo 1.

Al explicar el concepto de violación se sostiene, que a los actos administrativos demandados se les atribuye como causal de anulación, error de derecho por violación directa de la ley, pues violan directamente la Leyes 33 y 62 de 1985, toda vez que al accionado se le reconoció una pensión de jubilación en un monto del 85% del ingreso base de liquidación, en aplicación del Acuerdo 24 de 1989, cuando el porcentaje debió ser el previsto legalmente y que corresponde al 75%.

Añadió que con la expedición de las resoluciones acusadas se violó el artículo 1º del Decreto 1158 de 1994, al incluir como base de liquidación, factores extralegales previstos en el Acuerdo 24 de 1989.

SUSPENSION PROVISIONAL

En escrito separado, la parte demandante solicitó la suspensión provisional de los actos acusados al considerar que es flagrante el desconocimiento de las normas que señalan los requisitos para el reconocimiento pensional, y que con la ejecución del mismo se causa un perjuicio económico a la institución universitaria al tener que cancelar una mesada pensional reconocida por fuera de los parámetros legales (fls. 74 a 79)



El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto de 9 de noviembre de 2010 (fls. 82 a 83) admitió la demanda pero no se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, omisión frente a la cual la entidad accionante guardó silencio.

CONTESTACION DE LA DEMANDA.

El señor José Miguel Rodríguez Rengifo, a través de su apoderado judicial, contestó la demanda en los siguientes términos (fls.85 a 108):

Indicó que según el artículo 136 del CCA no hay lugar a recuperar las sumas pagadas de buena fe y que el docente demandado fue notificado por la Universidad, del derecho al reconocimiento de su pensión de jubilación.

Señaló que el docente cumplió con todos los requisitos que exigía la Universidad para el reconocimiento de la pensión de jubilación y agregó que según la Ley 100 de 1993 se convalidan todos los derechos adquiridos con justo título.

Explica que la ley ordena sumar el tiempo que laboró el demandado como profesor de primaria para las escuelas especializadas, que van del 17 de febrero de 1961 al 27 de mayo de 1967, tiempo que corresponde a seis años, los cuales deben adicionarse a los 17 años, 6 meses y 12 días referidos en la demanda.



SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia de 13 de febrero de 2014 negó las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos (fls. 275 a 288):

Sostuvo que la Constitución Política ordena que se deben respetar los derechos adquiridos, por ende el legislador no los puede desconocer.

Manifestó que los Acuerdos 024 de 1989 y 006 de 1992 celebrados entre la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y el sindicato SINTRAUD son contrarios a las normas superiores, como quiera que la regulación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos es una competencia del Gobierno Nacional de conformidad con los lineamientos generales que dicta el Congreso de la República.

Precisó que el docente demandado tenía la calidad de empleado público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 del Decreto Ley 80 de 1980. Explicó que las situaciones consolidadas de los empleados públicos que se beneficiaron de normas expedidas por los entes universitarios resultan en principio ilegales, sin embargo constituyen derechos adquiridos *“Ya que la consolidación se logró con el cumplimiento cabal de los requisitos que las preceptivas legales o extralegales (acuerdos o convenciones colectivas) en su momento le imponen a la adquisición de aquellos beneficios laborales”* (fl. 282).



Indicó que cuando el ente universitario firmó los acuerdos y las convenciones colectivas que otorgaban a los docentes el derecho a adquirir una pensión en un monto del 85% del ingreso base de liquidación del último año de servicios, configuró derechos ciertos para quienes cumplieron con los requisitos exigidos, los cuales son irrenunciables y no son objeto de discusión o de negociación.

Expresó que los derechos prestacionales reconocidos con fundamento en normas legales o extra legales de carácter departamental o municipal, aunque sean ilegales se sanean por la consolidación de los derechos.

Manifestó que de conformidad con el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, se salvaguardan los derechos adquiridos y consolidados antes de la vigencia de la citada ley, en consecuencia, en el caso en concreto, como la pensión del docente demandado fue reconocida a partir del 19 de septiembre de 1994 es aplicable el artículo 146 *ídem*.

Indicó que el derecho del docente demandado se consolidó antes del 30 de junio de 1995, fecha de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, para el Distrito Capital, así evidenció el Tribunal que el accionado “*ingresó a la Universidad Francisco José de Caldas del día 21 de abril de 1977 y se retiró el 19 de septiembre de 1994, por tanto trabajó por más de 17 años de manera exclusiva con la Universidad Distrital*” (fl. 285).



Concluyó así que el accionado debe continuar gozando de la pensión de jubilación en los términos en que le fue reconocida con fundamento en el Acuerdo 24 de 1989, artículo 6, parágrafo 1, literal b.

RAZONES DE IMPUGNACIÓN

El apoderado de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas interpuso recurso de apelación contra la anterior providencia, con los argumentos que a continuación se resumen (fls. 290 a 294):

Explicó que mediante las resoluciones demandadas se realizó un reconocimiento pensional con un porcentaje del 85% del promedio del salario devengado en el último año de servicios, aplicando el Acuerdo 024 de 1989, actuación que desconoció las normas legales que regulan la materia, esto es las Leyes 33 y 62 de 1985 que exigen 20 años de servicios y prevén que la mesada corresponde al 75% del IBL del último año de servicios, y respecto de los factores, el Decreto 1158 de 1994.

Estimó que la sentencia de primera instancia desconoce la normatividad anteriormente citada y se apoya en los derechos adquiridos con fundamento en un acuerdo que fue declarado nulo.

Señaló que el docente demandado debía acreditar 20 años de servicios para el reconocimiento pensional, pero adujo que solo había cumplido 17 años.



Manifestó que el accionado estaba cobijado por el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, de modo que debió obtener su reconocimiento pensional con fundamento en la Ley 33 de 1985.

CONSIDERACIONES

Del problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si ¿El reconocimiento de la pensión de jubilación al docente demandado con fundamento en el Acuerdo 24 de 1989 proferido por el Consejo Superior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas está cobijado por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993 y si el accionado acreditó el tiempo de servicio exigido por el citado acuerdo?

I. Marco normativo y jurisprudencial del régimen pensional de los empleados públicos y la competencia para fijarlo.

La Constitución de 1886 en su artículo 62-1 contempló como facultad propia del Congreso de la República la reglamentación del régimen prestacional de los servidores públicos:

“ARTICULO 62: La ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones; los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva; las calidades y antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos en la Constitución, las condiciones de ascenso y de jubilación



y la serie o clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del Tesoro Público.

El Presidente de la República, Los Gobernadores, los Alcaldes y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover los empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido ...”

Por su parte, el artículo 76 de la anterior Carta Política disponía:

“ARTÍCULO 76: Corresponde al Congreso hacer las leyes: por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes;...

10 Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículo 62, 132 y demás preceptos constitucionales....”

El Congreso de la República quedó dotado de forma exclusiva de facultad para regular aspectos relacionados, entre otras, con el acceso y retiro del servicio público y la jubilación de los servidores estatales, teniendo competencia para expedir las leyes reguladoras de la materia, a las que quedaban sujetos el Presidente de la República, los Gobernadores y Alcaldes. En razón de dicha prerrogativa se dio paso a la expedición sucesiva de leyes que en concreto regularon el asunto fijando de forma específica las prestaciones de los funcionarios del Estado.

Dentro de este conjunto normativo se destacan la Ley 6 de 1945 que consagró el régimen pensional para los empleados públicos y trabajadores oficiales del



sector nacional, haciéndose extensiva a los empleados territoriales, y que fijó como edad pensional 50 años. Posteriormente, se expidieron los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969 que adicional a dar una clasificación concreta a los servidores del Estado, definieron las prestaciones sociales que a cada uno de ellos correspondía. Luego surgieron la Ley 4ª de 1976 concerniente a las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes y en el sector privado. Posteriormente, se expide La Ley 33 de 1985 que definió las prestaciones para el sector público de todos los niveles, equiparando la edad de la mujer con la del hombre en 55 años a efectos de adquirir el derecho a la pensión de jubilación y estableciendo su cuantía en 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año; esta norma en su artículo 1º consagró un régimen de transición.

Por su parte, la Constitución de 1991 otorgó al Gobierno Nacional la facultad indelegable de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, pero siempre bajo criterios dados por el Congreso de la República. Indica la norma:

“ARTÍCULO 150: Corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales



g) Estas funciones en lo pertinente a prestaciones oficiales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas...”

Dicha competencia fue reiterada por el artículo 1º de La Ley 4ª de 1992 ley marco que estableció las normas generales para determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

En este sentido, la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos es una competencia que la Constitución y la ley reservó de manera exclusiva al Gobierno Nacional, con observancia de los parámetros dados por el Congreso de la República, en virtud de los cuales es claro que no es dable a otro organismo arrogarse dicha facultad. Siendo así, resultan ilegales las normas de carácter local, como ordenanzas, acuerdos municipales, resoluciones o acuerdos de establecimientos públicos bien sean nacionales o del orden departamental, que regulen la materia, y las convenciones colectivas en las que se consagren prerrogativas *contra legem*¹.

Ya con anterioridad el Decreto Ley 80 de 1980, por el cual se organiza el sistema de educación *postsecundaria*, había dispuesto en su artículo 130: “*Quienes actualmente están vinculados a las Instituciones Oficiales de educación superior y de acuerdo con las disposiciones del presente decreto **adquieren el carácter de empleados públicos**, no necesitarán ni nombramiento ni posesión.*

El cambio de la naturaleza jurídica de la vinculación no implicará disminución o pérdida de la remuneración o de las prestaciones sociales que hubieren alcanzado

¹ En el mismo sentido se pronunció la Sala en sentencia del 23 de julio de 2009. Radicación 250002325000200403143 01 (1620-07). Actor: Universidad Distrital Francisco José de Caldas. C.P. Gerardo Arenas Monsalve.



con forme a derecho con anterioridad a la expedición de este decreto” (resaltado de la Sala).

Así las cosas, a la luz de las disposiciones constitucionales y legales expuestas no resultaba posible pactar la fijación de un reglamento especial para el reconocimiento de las pensiones de jubilación y vejez de los empleados públicos de las universidades, concediendo prerrogativas superiores a las legales, puesto que estos derechos prestacionales sólo podían y pueden ser regulados por el Congreso de la República como en efecto lo hizo a través de la Leyes 6 de 1945, 4 de 1975 y 33 de 1985, entre otras.

No obstante lo anterior, es preciso tener en cuenta que con posterioridad a la expedición de la Carta Política de 1991 el legislador, considerando que en el nivel territorial existían regímenes prestacionales contrarios a la Constitución y a la ley, con el fin de salvaguardar derechos laborales consolidados, avaló dichas las situaciones en materia pensional. Así al expedir la Ley 100 de 1993, previó en su artículo 146:

“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]² los requisitos exigidos en dichas normas.

² Aparte declarado inexecutable mediante sentencia C-410 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.



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".

Dentro de las razones que expuso la Corte Constitucional en la sentencia C-410/97 para declarar la exequibilidad parcial del artículo precedente fue la protección de los derechos adquiridos, al señalar:

"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.

Por lo tanto, se declarará la exequibilidad del inciso primero del artículo acusado, así como del inciso segundo, en la parte que reconoce el derecho a pensionarse con arreglo a las disposiciones municipales o departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales, para quienes con anterioridad a la vigencia de este artículo hayan cumplido los requisitos exigidos en dichas normas. Ello con fundamento en la garantía de los derechos adquiridos, reconocida por el artículo 58 superior, por tratarse de situaciones adquiridas bajo la vigencia de una ley anterior al nuevo régimen de seguridad social (ley 100 de 1993).

No sucede lo mismo con la expresión contenida en el citado inciso segundo acusado, en virtud de la cual tendrán igualmente derecho a pensionarse con fundamento en las disposiciones señaladas, quienes cumplan "dentro de los dos años siguientes" los requisitos exigidos en dichos preceptos para pensionarse. A juicio de la Corte, ello quebranta el ordenamiento superior, ya que equipara una mera expectativa con un derecho adquirido. Ello impide que los que están próximos a pensionarse -es decir, dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la ley- y que tan solo tienen una mera expectativa de

adquirir el derecho, puedan hacerse acreedores a los beneficios propios de la ley 100 de 1993”.

La norma en comento guarda armonía con artículo 11 *ibídem* que dispone que

“El Sistema General de Pensiones consagrado en la presente ley, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando y respetando, adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores (...) para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una Pensión o se encuentren pensionados por jubilación (...).”.

Bajo la óptica de las “disposiciones” de orden territorial a que hace alusión el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, esta Sala debatió si allí estaban o no cobijadas las convenciones colectivas cuando se aplicaban a empleados públicos.

Conforme quedó visto en el recuento constitucional y legal que antecede, la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos es de resorte exclusivamente legal.

Con base en ese criterio, la Sala sostuvo que la convalidación establecida en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993 se concretaba exclusivamente a los actos administrativos expedidos por los entes territoriales en materia pensional, y que las convenciones colectivas quedaban excluidas de la citada convalidación.

La Sala unificó su criterio a partir de la sentencia de Sala Plena de la Sección Segunda del 29 de septiembre de 2011³, y estimó que las convalidaciones de

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, sentencia del 29 de septiembre de 2011, expediente con radicado 080012331000200502866 03 y número interno 2434-2010.



reconocimientos pensionales del orden territorial, consolidados antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 cobijan por igual a los actos administrativos unilaterales de los entes territoriales y a los actos administrativos por medio de los cuales se da aplicación a convenciones colectivas.

En efecto, según el texto del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 la vigencia de las “situaciones jurídicas de carácter individual” hace referencia a las que se basen en “disposiciones municipales o departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales a favor de empleados o servidores públicos”, sin hacer distinción en torno a la fuente jurídica de tales disposiciones de naturaleza territorial.

Además, la exclusión de los reconocimientos pensionales en el orden territorial, anteriores a la ley general de seguridad social, que tuvieran su origen en convenciones colectivas, produciría la paradoja de reconocer más valor a decisiones administrativas unilaterales, que a los actos administrativos que se limitan a acoger lo dispuesto en instrumentos de derecho colectivo del trabajo, así en principio tales reconocimientos estén vedados a los servidores que tienen con el Estado una relación de naturaleza legal o reglamentaria.

Con base en este criterio, que a su vez se asienta en la decisión de constitucionalidad del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 dispuesta en la sentencia C- 410 de 1997 de la Corte Constitucional, se reconoce validez en los términos estrictos del texto de la citada norma, a las disposiciones normativas territoriales sobre reconocimientos pensionales, incluidas las originadas en convenciones colectivas.

II. Régimen pensional de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.



La Sala efectúa a continuación una síntesis de la norma que reguló el tema pensional en la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y que resulta relevante para el caso en concreto.

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas a través de su Consejo Superior, expidió el Acuerdo 24 de 1989 (fls. 26 a 29) *“Por el cual se normaliza el procedimiento de liquidación de prestaciones sociales para los empleados públicos docentes y se fijan otros derechos salariales”*, acto que en la parte considerativa señala *“Que las Asociaciones de profesores ADE y ADUD presentaron un pliego de solicitudes respetuosas el cual, estudiada la situación presupuestal y legal; condujo a un Convenio que ha sido ratificado por este Consejo Superior Universitario, y del cual hace parte este Acuerdo.”*

El citado acuerdo establecía el el procedimiento único de liquidación del régimen prestacional de los docentes de tiempo completo, tiempo parcial y por horas de la Universidad Distrital, así en el artículo 6 exponía las reglas para el reconocimiento de la pensión de jubilación:

“ARTICULO 6. *La Universidad Distrital "FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS" reconocerá y pagará a los docentes que hayan cumplido cincuenta (50) años o más de edad y veinte (20) años de servicios contínuos o discontinúos la pensión de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio devengado durante los últimos doce meses (12).*

PARÁGRAFO 1. *A partir de enero de 1990 la Universidad Distrital "FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS" pagará como pensión de jubilación el ochenta por ciento (80%) del salario promedio devengado durante los*



últimos doce (12) meses a los profesores que hayan servido quince (15) o más años continuos o discontinuos a la Universidad Distrital.

b. A partir del 1 de enero de 1982 la Universidad Distrital "FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS" pagará como pensión de jubilación el noventa por ciento (90%) del salario promedio devengado durante los doce (12) últimos meses a los profesores que hayan servido veinte (20) años o más continuos o discontinuos a la Universidad Distrital.

c. A partir del 1 de enero de 1994 la Universidad Distrital "FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS" pagará como pensión de jubilación el ochenta y cinco por ciento (85%) para quienes tengan quince (15) años o más de servicios continuos o discontinuos a la Universidad y el cien por ciento (100%) a los que tengan veinte (20) o más de servicios continuos o discontinuos a la Universidad Distrital."

El artículo 6 Acuerdo 024 de 1989 fue anulado por esta jurisdicción en fallo del 21 de octubre de 2004 dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que fue confirmado por la Sección Segunda, Subsección A de esta Corporación, en sentencia del 19 de abril de 2007, M.P. Ana Margarita Olaya Forero (fls. 43 a 53).

III. Del caso concreto

Como fundamento del recurso de apelación, la entidad accionante afirma en síntesis que al docente demandado no se le podía aplicar para reconocerle la pensión de jubilación, el Acuerdo 024 de 1989 que fue declarado nulo, sino que la regulación que lo cobijaba era la expedida por el Congreso en las Leyes 62 y 33 de 1985. Igualmente indica que en todo caso, el citado acuerdo exigía 20 años de servicios y que el docente accionado solo acreditó ante la Universidad 17 años.



Respecto de la aplicación del Acuerdo 024 de 1989 para el reconocimiento de la pensión de jubilación del docente, considera la Sala que la situación particular del señor José Miguel Rodríguez Rengifo, en punto de su derecho pensional, se encuentra cobijada por la convalidación dispuesta en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, en atención a las siguientes consideraciones:

Para la Sala resulta pertinente precisar, en primer lugar, que por regla general todas aquellas situaciones jurídicas individuales consolidadas a favor de empleados de entidades territoriales y de sus organismos descentralizados antes de entrar a regir la Ley 100 de 1993 (30 de junio de 1995), con fundamento en disposiciones municipales o departamentales de carácter extralegal, continuaron vigentes.

De igual forma, es necesario destacar que a pesar de la declaratoria de inexecutable del inciso segundo del artículo 146 de la Ley 100 de 1993⁴, el cual extendió el beneficio ya comentado a aquellas situaciones consolidadas dentro de los 2 años siguientes a su entrada en vigencia, deben avalarse las situaciones que durante la vigencia del texto inicial del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 se adquirieron, así lo ha señalado esta Sala en jurisprudencia reiterada en los siguientes términos:

“A pesar de la claridad de dicha afirmación, la operancia de la protección inicial por dos años regulada por la Ley genera un conflicto frente a los efectos de la Sentencia C-410 de 1997, así:

- Los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional por las cuales se decide la declaratoria de inexecutable de una norma, por regla general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, tienen efectos hacia futuro; salvo que la misma Corte expresamente manifieste los alcances que le da a la misma.

⁴ En los términos ya referidos en el en el marco jurídico y jurisprudencial de esta providencia

- En el presente asunto la Corte Constitucional reconoció **para efectos de fijar su competencia** que al momento del **fallo los dos años ya habían transcurrido**, pero que podían existir situaciones aún no definidas que se verían afectadas por el pronunciamiento, razón por la cual el mismo era necesario. Al respecto, argumentó:

“Es pertinente precisar ante todo, que aunque el término de dos años fijado en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, a partir de la vigencia de esta para que los servidores públicos del orden departamental y municipal tengan derecho a pensionarse, ya se cumplió - pues ella entró a regir el 23 de diciembre de 1993 -, es evidente que dicho precepto aún sigue produciendo efectos jurídicos en relación con quienes se encontraban en dicha situación y se encuentran aún en proceso de definición, lo que hace indispensable realizar el examen de constitucionalidad con respecto a la norma demandada.”

- En la Sentencia C- 410 de 1997 la Corte no moduló los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del aparte en estudio, razón por la cual, ha de entenderse que ellos son *ex nunc*. Lo anterior implica que deben avalarse las situaciones que durante la vigencia del texto inicial del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 se adquirieron.

- 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 inexecutable efectuada con la Sentencia C-410 de 28 de agosto de 1997, dados los efectos de la misma.”⁵

Ahora bien, en el caso en concreto, observa la Sala que está probado en este proceso, de conformidad con los antecedentes administrativos que obra en el expediente, que el demandado acreditó ante la Universidad de conformidad con la constancia que obra a folio 145, de un lado, un tiempo de 6 años de servicios⁶

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 7 de octubre de 2010, M.P. Dr. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Exp. 1484-09

⁶ Esto dado que tuvo 90 días de licencia no remunerada



prestados ante la Secretaría de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, del 17 de febrero de 1961⁷ hasta el 21 de mayo de 1967 cuando le fue aceptada la renuncia por Decreto 345 de 1967; por otro lado, con la Universidad estuvo vinculado desde 21 de abril de 1977⁸ hasta el 19 de septiembre de 1994, fecha en la que se aceptó su renuncia, a través de la Resolución 991 del 26 de septiembre de 1994, para un total de 17 años y 2 meses, como consta a folio 157.

En consecuencia, está probado que el docente accionado acreditó ante la Universidad un tiempo de 23 años y 2 meses de servicios, de los cuales 17 años y 2 meses fueron prestados exclusivamente ante la Universidad Distrital Francisco José del Caldas.

Igualmente está acreditado en el proceso, que el docente nació el 3 de diciembre de 1936, como consta en la copia de la cédula de ciudadanía visible a folio 114 del proceso, en consecuencia cumplió la edad de 50 años, el 3 de diciembre de 1986.

En tales condiciones, dirá la Sala que en el caso concreto el señor José Miguel Rodríguez Rengifo consolidó su situación jurídica particular con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, esto es, el 30 de junio de 1995, toda vez que, el derecho pensional le fue reconocido a partir del 19 de septiembre de 1994, cuando ya contaba con 23 años de servicios.

En efecto mediante la Resolución 1355 de 1994 proferida por la entidad accionante, se reconoció la pensión de jubilación del docente y se dispuso que la mesada correspondía al 85% del promedio del salario devengado durante el último año de

⁷ Nombramiento efectuado por Decreto 133 de 1961

⁸ Nombramiento realizado mediante la Resolución No. 047 de 1977



servicios, tal como lo disponía el literal c) del párrafo 1 del artículo 6 del Acuerdo 24 de 1989, norma que se expuso anteriormente.

Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, establece la Sala en consonancia con lo dispuesto por el Tribunal, que como quiera que, en el caso concreto, el señor José Miguel Rodríguez Rengifo adquirió su estatus pensional antes del 30 de junio de 1995, tratándose de una entidad del orden territorial, e incluso antes del 28 de agosto de 1997 fecha en que la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la citada disposición, no hay duda que en el caso concreto, el demandado consolidó su situación jurídica particular con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993⁹, la cual debe respetarse, en aplicación de la convalidación dispuesta en el artículo 146 *ídem*.

Finalmente en lo que respecta a que el artículo 6 Acuerdo 024 de 1989 fue anulado por esta jurisdicción en fallo del 21 de octubre de 2004 dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que fue confirmado por la Sección Segunda, Subsección A de esta Corporación, en sentencia del 19 de abril de 2007¹⁰ (fls. 43 a 53), se tiene que aunque los efectos de la sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo son *ex tunc*, en todo caso no se afectan situaciones jurídicas consolidadas, como en el presente evento sucede con el reconocimiento pensional del accionado, que se efectuó a partir del 19 de septiembre de 1994, esto es, en fecha anterior a la declaratoria de nulidad.

⁹ La Ley 100 de 1993 entró en vigencia el 23 de diciembre de 1993 y según el artículo 151 *ibídem*, a más tardar el 30 de junio 1995 debía entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones en el orden territorial de la administración pública, cobijando las situaciones que estaban por consolidarse incluso hasta dos años más a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

¹⁰ M.P. Ana Margarita Olaya Forero



En tales condiciones y, como quiera que el demandado acreditó a satisfacción los requisitos de edad y tiempos de servicios previstos en el Acuerdo 24 de 1989, bajo los términos del artículo 146 de la Ley 100 de 1993, y por ende, consolidó su situación jurídica particular con anterioridad a la entrada en vigencia del Sistema de Seguridad Social en Pensiones, es coherente precisar que el acto acusado conserva su presunción de legalidad, conforme con el ordenamiento jurídico, y en ese orden de ideas debe confirmarse la sentencia de primera instancia.

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.

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia de 13 de febrero de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda formulada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas contra el señor José Miguel Rodríguez Rengifo.

Cópiese, notifíquese y ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión de la fecha.



GERARDO ARENAS MONSALVE

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Impedida

CARMELO PERDOMO CUÉTER

