

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "A"

Consejero Ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil quince (2015).

Radicación N°: 25000 23 25 000 2006 01052 02 (0699-14)

Actor: UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

Demandado: José Luis Rodríguez Guevara

APELACIÓN SENTENCIA – AUTORIDADES DISTRITALES

Conoce la Sala, del recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia de 5 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda, Subsección "E"-, dentro del proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. LA ACCIÓN

Por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., la Universidad Distrital Francisco José de Caldas solicitó al *a quo* la declaratoria de nulidad, previa suspensión provisional, del Oficio No. 2868 de 23 de diciembre de 1995 y el artículo 78ª de la Resolución No. 030 de 29 de febrero de 1996, proferidas por el Jefe de la División de Personal y el Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, a través de las que se reconoció el *status* de pensionado, así como la pensión de jubilación a favor del señor José Luis Rodríguez Guevara.

A título de restablecimiento del derecho, el ente universitario demandante pidió que se decrete la cesación de los efectos legales de los actos administrativos anulados desde el momento de su expedición o desde el momento de la suspensión provisional o el fallo definitivo. Igualmente solicitó se condene al demandado a reintegrar las siguientes sumas de dinero: \$368.799.686 por concepto de mesadas pensionales, \$30.263.829 por la mesada adicional de junio y \$28.363.663 por la mesada adicional de diciembre; de igual manera, solicitó que tales valores sean reintegrados con sus intereses e indexación, desde el 31 de diciembre de 1995, fecha en que se le concedió la pensión de jubilación, hasta cuando fuere suspendido el acto administrativo demandado o en su defecto, cuando quede ejecutoriada la providencia que decrete la nulidad del mismo. Además requirió que sea condenado el demandado en costas y gastos procesales¹.

2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Como fundamento de las pretensiones, la administración expuso los siguientes hechos²:

El demandado nació el 1º de enero de 1945 e ingresó a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas el día 12 de septiembre de 1985, como Profesor mediante Resolución No. 1058 de 1985.

Expresó que el 23 de diciembre de 1995 el Jefe de la Oficina Jurídica de la Universidad Distrital emitió Oficio por medio del cual reconoció *status* de pensionado al demandado, con base en lo señalado en el Acuerdo No. 024 de 1989. Luego, a través de la Resolución No. 030 de 29 de febrero de 1996, el Director Administrativo de la Universidad Francisco José de Caldas le reconoció una pensión mensual vitalicia de jubilación en cuantía de \$1'759.698 pesos, correspondientes al 75%, teniendo en cuenta el Artículo 6º parágrafo 1º literal C) del Acuerdo señalado, con la inclusión de factores extralegales tales como la prima semestral, la prima de vacaciones, la prima de navidad, el sueldo de vacaciones y el quinquenio.

¹ Ver folios 108 y s.s. del cuaderno principal.

² Ver folios 110 y s.s. del primer cuaderno

Relató que para la época en que se profirieron los actos acusados, la norma aplicable al caso concreto era la Ley 100 de 1993, en su régimen de transición, que remitía en su aplicación a la Ley 33 de 1985 y los requisitos allí contenidos para el reconocimiento de la pensión de jubilación como son contar con 20 años de servicios y 55 años de edad, conforme al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

No obstante, al actor se le reconoció dicha prestación con la inclusión de factores extralegales establecidos en el artículo 1° del Acuerdo 024 de 1989, que fijó el procedimiento de liquidación de prestaciones sociales para los empleados públicos docentes de la Universidad Distrital, norma que es inaplicable al caso en tanto que el artículo 1° del Decreto 1158 de 3 de junio de 1994, no los incluye como base de cotización al sistema general de pensiones.

3. FUNDAMENTOS DE DERECHO³.

Consideró la entidad que con la expedición de los actos acusados se vulneraron los Artículos 55 y 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política. De orden legal citó los siguientes artículos: 12 de la Ley 4ª de 1992, 1° de la Ley 33 de 1985, 1° inciso 3° de la Ley 62 de 1985, 36 de la Ley 100 de 1993 y 1° del Decreto 1158 de 1994.

En primer lugar señaló que el demandado se trata de un docente y por ende empleado público conforme al Decreto 80 de 1980, que señala que los empleados de las instituciones universitarias de carácter oficial tendrán la calidad de empleados públicos, exceptos los casos señalados en el artículo

³ Folios 115 y s.s.

122; lo anterior en concordancia con lo señalado por la Ley 30 de 1992, artículo 72.

Entonces, al estar sometido al régimen general de los empleados públicos y en lo relativo al régimen salarial y prestacional a lo establecido en la Ley 4ª de 1992, los Decretos Reglamentarios y demás normas pertinentes, principalmente el Decreto 2400 de 1968, le son inaplicables las convenciones colectivas de trabajo, pues la naturaleza de su cargo le impedía acogerse a una normatividad distinta a la legal y reglamentaria, en tanto que la competencia para fijar los salarios y prestaciones sociales de acuerdo con el artículo 150 numeral 19 literales e) y f) de la Constitución está reservada a las leyes expedidas por el Congreso de la República y según lo preceptuado por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, a las normas reglamentarias que el Presidente de la República expide para su ejecución.

En este sentido, consideró que el Consejo Directivo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas nunca ha tenido la facultad para fijar o alterar el régimen prestacional de los empleados públicos.

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA⁴

El demandado señor José Luis Rodríguez Guevara dio contestación a la demanda, a través de apoderado judicial, en escrito en el que básicamente señaló que, al contrario de lo afirmado por la demandante, el acto que reconoció la pensión de jubilación se ajusta al ordenamiento constitucional y legal y en especial a las normas que regulan dicha prestación social, vigentes para las Universidades Oficiales, como lo es la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, incluidas las normas reglamentarias que el ejecutivo ha expedido para la debida ejecución de la Ley 4ª de 1992.

Añadió que el Consejo Superior Universitario tenía competencia para la expedición del Acuerdo 024 de 1989, conforme a las previsiones del artículo

⁴ Escrito visible a folios 269 y s.s. del cuaderno principal.

69 de la Carta Política y el Decreto 277 de 1958, dados los alcances establecidos en las citadas normas que imponen la autonomía universitaria, desarrolladas además por los artículos 28, 65, 75, 77 y 79 de la Ley 30 de 1992, conforme al principio de la autonomía universitaria, con base en el cual era válido que la Universidad no se sujetara estrictamente a las previsiones del literal e) numeral 149 del artículo 150 de la Constitución Nacional para expedir ese tipo de estatutos, pues tiene plena competencia para pronunciarse o para expedirlos, sin perjuicio de que la Universidad demandante, en este caso específico si se acogió a esa norma a través de Decretos dictados por el Gobierno Nacional en ejercicio de las competencias que le fueron delegadas mediante Ley marco en materia salarial y prestacional (Ley 4ª de 1992).

Indicó que el artículo único de la Ley 6ª de 1945 previó que los profesores universitarios se consideran como trabajadores vinculados por nexo contractual, lo que indica que si podían celebrar convenciones colectivas de trabajo y acuerdos laborales en orden a pactar con el patrono.

Propuso las excepciones de “falta de capacidad procesal para promover esta demanda de quien otorga el poder” y de “legalidad de los actos acusados”.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las súplicas de la demanda⁵.

Sobre el fondo del asunto, analizó la competencia para establecer el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales, para lo cual se refirió al artículo 150 y 287 constitucionales, la Ley 4ª de 1992 y el artículo 77 de la Ley 30 de 1992 y concluyó que la Universidad Francisco José de Caldas para efectos del reconocimiento y pago de la pensión de jubilación debe regirse por la normatividad que regula el régimen prestacional

⁵ Visible a folios 446 y s.s. del primer cuaderno.

de los empleados públicos y no con base en los acuerdos que la misma entidad expida, pues ello desbordaría los límites que la autonomía le otorga.

Luego se refirió al tema de la normatividad aplicable en materia pensional a los empleados de la Universidad Distrital demandante, tema sobre el que abordó las Leyes 6ª de 1945, 33 y 62 de 1985 y 100 de 1993 y dijo que estos deben sujetarse a las leyes que regulan el régimen pensional de los empleados del Estado y no acudir a normas expedidas por esa misma entidad para reconocer pensiones que desbordan los límites legales.

Explicó que sólo le compete al Congreso expedir normas sobre prestaciones sociales y establecer los requisitos y las condiciones en el reconocimiento de la pensión de jubilación de los empleados públicos, por ende son legales las normas de carácter local que regulen la materia y las convenciones colectivas en las que se consagren prerrogativas *contra legem*.

Luego, pasó al análisis del caso concreto, del que cabe destacar su énfasis en la declaratoria de nulidad del Acuerdo 024 de 1989 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de 21 de octubre de 2004, que fuera confirmada por el Consejo de Estado en sentencia de 19 de abril de 2007 con ponencia de la Dra. Ana Margarita Olaya Forero, dentro del proceso radicado con el No. 4252-05.

Precisó que fue con base en el artículo 6º del Acuerdo 024 de 1989, que al demandado le fue reconocida la pensión de jubilación, cuando cumplió 21 años de servicios y 51 años de edad, a partir del 31 de diciembre de 1995. Que en consecuencia, el reconocimiento pensional efectuado al demandado se basó en un Acuerdo expedido por el ente universitario que desbordó los límites legales.

Consideró que conforme al tiempo de servicios y la edad acreditada dentro del expediente se tiene que al accionado le era aplicable la Ley 33 de 1985 y por ello, conforme a la misma debía reconocerse la pensión y liquidarse la misma atendiendo al 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, pero excluyendo de ella, el sueldo por vacaciones,

descontando los aportes que sobre los mismos no se hubieren efectuado y con la indexación de la primera mesada pensional atendiendo a que el retiro del actor se produjo en el año 1995 y los 55 años de edad se cumplieron en el año 2000.

Conforme a lo anterior, se declaró la nulidad de los actos demandado, pero ordenó a la universidad reconocer la pensión de jubilación al demandado con base en el 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, con los reajustes de ley, la indexación de la primera mesada pensional, y descontando las sumas ya canceladas, sólo en caso de que hubiere sumas favorables al pensionado.

Denegó la devolución de los dineros pagados por tratarse de prestaciones periódicas que fueron recibidas de buena fe por el beneficiario.

III. LA APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada, las partes presentaron recurso de apelación.

1. La parte demandada⁶.

El apoderado del señor José Luis Rodríguez Guevara, presentó recurso de apelación en el que señaló que los artículos 146 y 151 de la Ley 100 de 1993, convalidaron de manera expresa los actos generales que regulaban los regímenes pensionales territoriales de los servidores públicos docentes, como es el caso del demandado.

Dijo que el artículo 146 constitucional fue declarado exequible por la Corte Constitucional, según la sentencia C – 410 de 1997 y por ello todos los regímenes pensionales y en especial los reconocimientos que se hubieren producido y consolidado a su amparo, en manera alguna quebranta el

⁶ Visible a folios 496 y siguientes del primer cuaderno.

ordenamiento jurídico constitucional sino que se constituyen derechos adquiridos a favor de sus beneficiarios.

Expuso que el Consejo de Estado, en un elevado número de sentencias, ha sostenido que dichos reconocimientos tienen el sello de derechos adquiridos a favor de los respectivos pensionados, declarando que los beneficios del artículo 6º del Acuerdo 024 de 1989 se hacen extensivos a aquellas personas que acrediten los requisitos hacia el 30 de junio de 1997, puesto que la sentencia C- 410 de 1997, data del 28 de agosto de 1997, por lo que la prórroga de esos beneficios se extendía hacia el 30 de junio del mencionado año.

Citó al efecto la sentencia de ésta Corporación de 7 de octubre de 2010, dictada dentro del expediente radicado con el número interno. 1484-2009, con ponencia del Consejero Víctor Alvarado Ardila y coligió que si el señor Rodríguez Guevara cumplió con la totalidad de los requisitos hacia el 31 de diciembre de 1995, aplicando la jurisprudencia y los efectos de la cosa juzgada constitucional, se demuestra que el demandante podía haberse pensionado, inclusive hasta el 30 de junio de 1997. Que por ende, el fallo objeto de alzada se apartaba de los criterios jurisprudenciales señalados y debía revocarse para en su lugar, negar las súplicas de la demanda.

2. La parte demandante⁷.

La apoderada de la entidad accionante Universidad Distrital Francisco de Paula Santander, consideró que el reconocimiento pensional efectuado con base en el Acuerdo 024 de 1989, proferido por el Consejo Directivo de la Universidad incluyó en la liquidación pensional factores extralegales tales como la prima semestral, la prima de vacaciones, la prima de navidad, el sueldo de vacaciones y el quinquenio establecidos en el artículo 1º numeral 1º del Acuerdo señalado con lo cual se desconoció lo establecido en el artículo 1º del Decreto 1158 de 1994, el cual sólo incluye ciertos factores

⁷ Visible a folio 503 y s.s. C. 1.

para calcular las cotizaciones al sistema general de pensiones de los servidores públicos.

Insistió en que los actos de reconocimiento pensional fueron expedidos con violación de los artículos 55 y 150 numeral e) de la Constitución Política, 12 de la Ley 4ª de 1992, el artículo 1º de la Ley 33 de 1985, “inciso 3º” de la Ley 62 de 1985, artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 1º del Decreto 1158 de 1994.

Consideró que la calidad de empleado público que ostentaba el demandado le impedía acogerse a una normatividad distinta a la legal y reglamentaria, debido a que la competencia para fijar salarios y las prestaciones sociales, de acuerdo con el artículo 150 numeral 19, literales e) y f) de la Constitución está reservada a las leyes expedidas por el Congreso de la República; que los actos demandados fueron expedidos por el Consejo Directivo de la Universidad Distrital órgano que nunca tuvo facultad para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos ya que esto es competencia exclusiva de la ley y de sus decretos reglamentarios. Además, la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 en el Distrito Capital fue el 30 de julio de 1995, por lo que el demandado estaba cobijado por el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la misma y por ello su pensión debió otorgársele conforme a lo señalado por la Ley 33 de 1985.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En la oportunidad para alegar de conclusión, tanto la apoderada de la demandante como del accionado señor Rodríguez Guevara reiteraron los argumentos del recurso de apelación⁸, respectivamente.

El señor Agente del Ministerio Público Delegado ante ésta Sección de la Corporación guardó silencio.

Se desata el recurso previas las siguientes,

⁸ Visible a folios 522 y s.s. y 525 y s.s. del cuaderno primero.

VI. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico.

El centro de la controversia se sitúa en determinar la legalidad de los actos de reconocimiento pensional a favor del señor JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ GUEVARA expedidos en aplicación de lo dispuesto en el Acuerdo No. 024 de 1989, emanado de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

2. Del fondo del asunto.

2.1 De lo efectivamente probado.

- I. Se encuentra probado en el proceso que el demandado **nació el 1º de enero de 1945**, tal como se aprecia de la fotocopia auténtica de su cédula de ciudadanía obrante en el plenario⁹.
- II. Los tiempos de servicios acreditados por el demandado, para el reconocimiento pensional objeto de la controversia (acreditó posteriores pero ellos no se examinan) son los siguientes:

Entidad educativa	Periodo Laborado	Total
Universidad de Nariño, (Conforme a certificación obrannte a folio 446 C.1).	21 de octubre de 1972 al 15 de abril de 1977	4 años, 5 meses y 24 días
Universidad de los Llanos (Conforme a certificación obrannte a folio 94 C.4).	Del 15 de febrero de 1977 al 8 de mayo de 1980	3 años, 2 meses y 23 días
Universidad del Valle (Conforme a certificación obrannte a folios 433 C.1 y 61 C.4).	Del 1º de septiembre de 1982 al 31 de enero de 1985 4 de febrero de 1985 al 15 de junio de 1985	2 años, 4 meses y 20 días

⁹ Ver folio 230 C.1.

		4 meses y 11 días.
Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Conforme a certificación obrante a folios 33 y 345 C.1)	12 de septiembre de 1985 al 31 de diciembre de 1995.	10 años, 3 meses y 19 días.

Como se aprecia, el total de tiempo servido acreditado por el demandado hasta el 31 de diciembre de 1995, corresponde a 20 años, 9 meses y 7 días.

Se advierte que, en virtud de lo anterior y a la luz de lo establecido **en el artículo 6°, del Acuerdo 24 de 1989 procedente del Consejo Superior Universitario**, la Administración expidió el Oficio No. 2868 de 23 de diciembre de 1995, por medio del cual se reconoció su *status* de pensionado y la Resolución No. 030 de 29 de febrero de 1996, artículo 7°, por la que le reconoció el derecho a la pensión de jubilación en cuantía del 75% del salario promedio devengado en el último año de servicios¹⁰, a partir del 31 de diciembre de 1995.

2.2. Del fondo del asunto.

Para abordar el problema jurídico puesto de presente, debemos señalar en primer lugar que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas se trata de una institución oficial creada a través del Acuerdo No. 10 de 5 de febrero de 1948, expedido por el Concejo de Bogotá, que mediante Acuerdo 24 de 1989 expedido por el Consejo Superior de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, estableció el procedimiento de liquidación de prestaciones sociales para los empleados públicos docentes y fijó otros derechos salariales, en los siguientes términos:

“Artículo 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 continuos o discontinuos la pensión la pensión de jubilación equivalente al setenta y

¹⁰ Folios 17 vto. y s.s. del cuaderno primero.

Radicación No: **25000 23 25 000 2006 01052 02 (0699-14)**

Actor: Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Demandado: JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ GUEVARA

cinco por ciento (75%) del salario promedio devengado durante los últimos doce meses (12).

....¹¹.

Posteriormente, mediante Acuerdo No. 006 de 2 de marzo de 1992 del Consejo Superior de la Universidad, *“por el cual se precisa el régimen laboral y los derechos de los empleados públicos administrativos”*, dispuso en su artículo 1° que los empleados públicos que se encuentren vinculados a la Institución en la fecha de la expedición del presente Acuerdo, continuarían recibiendo los emolumentos, beneficios y prestaciones sociales que venían percibiendo:

“(…)

Artículo 3. El Artículo 258 del Acuerdo 11 de 1988 del Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital quedará así: “Todos los derechos salariales y prestacionales que se reconocen al personal administrativo de la Universidad Distrital por ley, por extensión de las Convenciones Colectivas, Acuerdos del Consejo Distrital o por Actos, del Consejo Superior Universitario, se consideran para todos los efectos, derechos adquiridos con justo título y con arreglo a la ley. Tales derechos constituyen el mínimo de derechos y garantías consagradas a favor del personal administrativo de la Universidad Distrital.”¹².

Con base en estas disposiciones, la Universidad accionante, mediante la Resolución No. 030 de 29 de febrero de 1996, artículo 7°, le reconoció a José Luis Rodríguez Guevara una pensión mensual vitalicia de jubilación, a partir del retiro definitivo el 31 de diciembre de 1995, en una cuantía de \$1.759.696, todo de conformidad con el artículo 6° del Acuerdo 24 de 1989, sin tener en cuenta el régimen legal aplicable al accionado, situación que puede apreciarse del siguiente análisis:

En numerosas ocasiones ésta Corporación ha sostenido que a partir de la reforma constitucional de 1968, la competencia para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos territoriales estaba exclusivamente

¹¹ Este Acuerdo fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección Tercera, Sala de Descongestión, en sentencia de 21 de octubre de 2004, la cual fue confirmada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, en sentencia de 19 de abril de 2007, M.P. doctora Ana Margarita Olaya Forero, radicado interno 4252-2005.

¹² Este acto administrativo fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Arauca en sentencia de 1 de abril de 2004, la cual fue confirmada por la Subsección A, Sección Segunda de esta Corporación, en sentencia de 19 de abril de 2007, M. P. doctor Alberto Arango Mantilla, radicado interno No. 444-2005.

atribuida a las leyes expedidas por el Congreso de la República, y a partir de la expedición de la Carta Política actual, la regulación en materia pensional de los empleados públicos del nivel territorial lo determina el gobierno de conformidad con la ley, en virtud de la competencia conjunta derivada del artículo 150 – numeral 19 – literal e) del Ordenamiento Superior y habilitada por el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, dictada en desarrollo de aquél.

En tal sentido, ha concluido ésta Subsección que ni en vigencia de la Constitución de 1886 ni a partir de la Carta de 1991, podían las entidades territoriales o las universidades públicas expedir actos de reconocimiento pensional con fundamento en acuerdos internos o extralegales, pues no tenían facultades para ello.

No obstante, lo anterior y teniendo en cuenta que en el nivel territorial coexistían regímenes prestacionales extralegales contrarios al Ordenamiento Superior, esta Sala ha venido aplicando el contenido del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 por el que el legislador decidió avalar las situaciones jurídicas consolidadas conforme a los ordenamientos emanados de las entidades descentralizadas, como una protección de los derechos adquiridos conforme a disposiciones normativas preexistentes. Al respecto la norma establece:

"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.*

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".¹³ (Se destaca).

¹³ Nota: La expresión subrayada y entre paréntesis fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-410 de agosto de 1997.

De conformidad con el artículo transcrito, sin lugar a dudas 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; así mismo, quienes antes de su entrada en rigor 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.

Respecto de la vigencia de la Ley 100 de 1993 en el nivel territorial, el artículo 151 de dicha normatividad establece que el sistema entraría a regir a partir del 30 de junio de 1995; por consiguiente, sólo las situaciones particulares definidas con anticipación a tal fecha, en principio, deben ser respetadas, en tanto que la Corte Constitucional retiró del ordenamiento jurídico el aparte subrayado del artículo 146, que permitía la consolidación del derecho dentro de los dos años siguientes a la vigencia del Sistema General de Seguridad Social.

A pesar de la decisión de la Corte, esta Sala ha concluido con fundamento en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, que el aparte declarado inexecutable por la Corte Constitucional sí desplegó sus efectos protectores sobre las situaciones pensionales que se consolidaron en el interregno comprendido entre el 30 de junio de 1995 y el 30 de junio del 1997, en tanto que dicho Tribunal no moduló los efectos de su decisión¹⁴. Por consiguiente, es dable concluir, que 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, se deben garantizar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 citado.

Ahora bien, en el *sub lite*, la entidad accionante, que reconoció la pensión de jubilación al señor Rodríguez Guevara, con base en el Acuerdo No. 024 de

¹⁴ Proceso D0001585. Desfijación edicto 17 de septiembre de 1997.

1989, se trata de un ente universitario autónomo¹⁵ que goza de autonomía universitaria, garantizada por el artículo 69 de la Constitución Política, característica que implica darse sus propios reglamentos, estatutos y directivas, lo cual significa que la institución puede organizarse internamente dentro de los parámetros que el Estado le establece al reconocerle la calidad de universidad. En estas condiciones el ente universitario puede dirigir sus destinos con arreglo a sus propios objetivos, pero siempre bajo la dirección del Estado.

En relación con este tema y frente a la calidad de sus servidores, la Corte Constitucional en sentencia C-053 de 4 de marzo de 1998, con ponencia del doctor Fabio Morón Díaz, señaló que las universidades públicas, están sujetas a un régimen legal especial consagrado en la Ley 30 de 1992 y que dada esa caracterización sus servidores son servidores públicos, que se dividen entre docentes empleados públicos, empleados administrativos y trabajadores oficiales, cuyos salarios y prestaciones sociales cubre el Estado a través del presupuesto nacional, específicamente de asignaciones para gastos de funcionamiento. Dijo la Corte:

“El legislador impuso, en el régimen especial que expidió para las universidades públicas, sin distinción alguna, un límite a su libertad de acción, a su autonomía, en materia salarial y prestacional, que hace que el régimen de sus docentes en esas materias le corresponda fijarlo al gobierno nacional, previas las asignaciones que en el rubro de gastos de funcionamiento para el efecto haga el legislador a través de la ley anual de presupuesto, y que por lo tanto a ellas les sea aplicable la restricción impuesta en la norma impugnada, la cual, además de no impedir ni obstruir el ejercicio de la autonomía de dichas instituciones, que pueden cumplir sus funciones y actividades sin que el mandato en cuestión las interfiera, contribuye a un manejo racional, armónico y equilibrado de dichos recursos por parte del Estado, y a la consolidación de una política macroeconómica que contribuya a un manejo racional y al saneamiento y optimización en el manejo de las finanzas públicas.” Se resalta.

Ese régimen especial a que se hace alusión, ésta consagrado en la Ley 30 de 1992, *“por la cual se organiza el servicio público de la Educación*

¹⁵ El artículo 54 del Decreto 1421 de 1993 *“por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, dispuso que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas tenía la naturaleza de ente universitario autónomo en los términos de la Ley 30 de 1992.

Superior” dispone en su artículo 77 que el régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales¹⁶ u oficiales se regirá por la Ley 4ª de 1992, los Decretos Reglamentarios y las demás normas que la adicionan y complementan.

Por su parte, la Ley 4ª de 1992, dispuso en su artículo 12:

“El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.”

El artículo 10º de esta misma norma determinó:

“Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”

De acuerdo a lo señalado, para el reconocimiento y pago de las pensiones de jubilación, la Universidad Distrital estaba en la obligación de sujetarse a las normas legales que regulan el régimen pensional de los empleados del Estado, bajo las normas de la Constitución Política de 1991, y no acudir a normas expedidas por esa misma entidad para reconocer pensiones que desbordan los límites legales.

¹⁶ Al respecto, la jurisprudencia de la Sección Segunda, Subsección “A”, en sentencia de 19 de abril de 2007, M. P. doctor Alberto Arango Mantilla, radicado 444-2005 señaló que Si bien en la citada disposición no se incluyó al cuerpo administrativo de las universidades estatales, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido muy clara en afirmar que si los profesores están sometidos a las previsiones de la Ley 4 de 1992, con mayor razón los administrativos, pues en los primeros es en donde con mayor fuerza se refleja la autonomía universitaria. Sobre el tema sostuvo:

“Cuando la norma de rango legal (artículo 77 de ley 30 de 1992) mencionó solamente a los empleados docentes, lo hizo precisamente para zanjar cualquier duda que se pudiera suscitar sobre la competencia del Gobierno Nacional para fijar el salario de los profesores universitarios -que cumplen una función eminentemente académica-, frente a la autonomía universitaria.

En este orden de ideas y acudiendo al criterio lógico sistemático de interpretación judicial que busca encontrar las relaciones que existen entre el ordenamiento Constitucional y las normas legales, encuentra la Sala un argumento a fortiori de aplicación incuestionable: si el legislador entendió que la autonomía universitaria no se extiende a la facultad de regulación propia y autónoma del régimen salarial de los docentes, con mayor razón debe entenderse dicha limitación a la autonomía universitaria respecto de los funcionarios administrativos de las universidades, para quienes concurren razones menos claras y imperiosas que soportarían el argumento contrario.”

No obstante, como ya se dijo, las situaciones pensionales individuales definidas con anterioridad al 30 de junio de 1997 debían dejarse a salvo en virtud de lo señalado por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993.

Ahora bien, es necesario advertir, que conforme a lo establecido en el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el demandado es beneficiario del régimen de transición pensional, pues inclusive, al momento de su entrada en vigencia, 30 de junio de 1995 para los empleados del orden departamental, municipal y distrital¹⁷, acreditaba más de 50 años de edad¹⁸.

Sin embargo como ya quedó indicado, el demandado completó más de 20 años de servicios discontinuos desde el 21 de octubre de 1972 al 31 de diciembre de 1995 en diversos planteles educativos de educación superior, entre ellos, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas como docente de tiempo completo, para este último caso, por más de 10 años continuos.

Específicamente para el mes de marzo de 1995 completó los 20 años de servicios, lo que en términos del artículo 146 de la Ley 100 de 1993, hace colegir que se trata de una situación jurídica consolidada, razón por la cual es viable mantenerle el derecho pensional al accionado en la forma como le fue reconocido, en tanto que los 20 años de servicios se completaron antes del mes de junio de 1995, pues a 31 de diciembre de ese año, el tiempo de servicio en total ascendió a **20 años, 9 meses y 7 días**.

En consecuencia, al consolidar el *status* de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 6¹⁹ del Acuerdo 024 de 1989, como es acreditar *“cincuenta (50) años o más de edad y veinte (20) años de servicios continuos*

¹⁷ Artículo 151 de la Ley 100 de 1993.

¹⁸ El señor José Luis Rodríguez Guevara nació el 1º de enero de 1945. Aún cuando no reposa dentro del expediente copia del registro civil de nacimiento, si aparece copia auténtica de la cédula de ciudadanía del accionado (fl. 330 C.1).

¹⁹ *“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 continuos o discontinuos la pensión de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (%75) del salario promedio devengado durante los últimos doce meses (12).”* Visible a folio 36 del cuaderno primero.

o discontinuos” se concluye que al demandado le asiste la garantía del respeto a sus derechos adquiridos.

Ahora bien, debe precisarse que al legalizar las pensiones atípicamente reconocidas, no aclaró el Legislador que algunos de los aspectos que involucran dichas pensiones quedaran al margen de los ordenamientos generales que eventualmente les resultaren aplicables, por el contrario la convalidación en comento se dio en integridad sin exclusión alguna respecto de los diferentes elementos de la pensión regulados también por las normas extralegales, tales como la edad, el tiempo de servicios, el monto y los factores base de liquidación pensional, razón por la que no es posible desmembrar el derecho reconocido y convalidado para examinar y restringir parte del mismo a la luz del régimen general que resultara aplicable, como parece entenderlo la apoderada del ente demandante.

Así las cosas, se revocará la decisión del *a quo* que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda instaurada por el ente universitario.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub-Sección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

F A L L A

PRIMERO.- REVÓCASE la sentencia del 5 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda, Subsección “E”, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda dentro del proceso instaurado por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas contra el señor JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ GUEVARA, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia. En su lugar se dispone:

SEGUNDO.- NIÉGANSE las pretensiones de la demanda, conforme a lo señalado en precedencia.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Radicación No: **25000 23 25 000 2006 01052 02 (0699-14)**

Actor: Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Demandado: JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ GUEVARA

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ (E)

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO