



## Sentencia 2006-02662 de 2020 Consejo de Estado

PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO DEL NIVEL TERRITORIAL CON BASE EN CONVENCIÓN COLECTIVA DE TRABAJO / CONVALIDACIÓN - Reconocimiento

De las pruebas que obran en el expediente, se infiere que la demandada estuvo vinculada a la Universidad del Atlántico desde el 17 de abril de 1972 hasta el 30 de julio de 1993, para un total de 21 años y 29 días, por lo que por medio de Resolución 1066 de 16 de julio de 1993 del rector y el gerente de la caja de previsión social de esa institución le fue reconocida, en su calidad de empleada pública, pensión de jubilación por cumplir los requisitos de 20 años de servicio o más, sin tener en cuenta la edad, a pesar de contar para ese momento con 46 años (nació el 14 de abril de 1947), a partir del 31 de julio de 1993, de conformidad con el artículo noveno de la convención colectiva de 1976. Así las cosas, las condiciones de la accionada encuadran dentro de los presupuestos establecidos en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, puesto que, a pesar de su naturaleza de empleada pública, le fue aplicada la convención colectiva de trabajo de 1976 para reconocerle la pensión de jubilación, por medio de la Resolución 1066 de 16 de julio de 1993 (a partir del 31 de julio de 1993), situación jurídica que se encontraba definida con anterioridad al 30 de junio de 1997, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación. NOTA DE RELATORÍA: En relación con la convalidación de los reconocimientos pensionales efectuados con base en convenciones colectivas de trabajo, ver: C. de E., Sala plena de la sección segunda, sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2011, radicación: 2434-10, C.P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 150 NUMERAL 19 / LEY 4 DE 1992 - ARTÍCULO 12 / LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 146

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER

Bogotá, D. C., treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 08001-23-31-000-2006-02662-02(1985-16)

Actor: UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO

Demandado: LIDUVINA ROA DE ÁRQUEZ

Acción : Nulidad y restablecimiento del derecho  
 Expediente : 08001-23-31-000-2006-02662-02 (1985-2016)  
 Demandante : Universidad del Atlántico  
 Demandada : Liduvina Roa de Áñez  
 Tema : Reconocimiento de pensión de jubilación extralegal

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante contra la sentencia de 30 de septiembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico (subsección de descongestión), mediante la cual negó las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe.

### I. ANTECEDENTES

1.1 La acción (ff. 2 a 15). La Universidad del Atlántico, por intermedio de apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar acción de nulidad y restablecimiento del derecho conforme al artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (CCA), contra la señora Liduvina Roa de Áñez, para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones. Se declare la nulidad de la Resolución 1066 de 16 de julio de 1993, por la cual se reconoce una pensión de jubilación a la

demandada.

Como consecuencia de lo anterior, solicita que (i) «[...] se decrete la cesación de los efectos legales del acto administrativo anulado desde el momento de su expedición [...]», y (ii) «[...] se ordene [...] [a la accionada] reintegrar[le] la suma de setecientos sesenta y tres millones seiscientos ocho mil doscientos treinta y un pesos [...]».

1.3 Fundamentos fácticos. Relata la actora que la demandada se vinculó a la entidad desde el 17 de abril de 1972, nombrada mediante Resolución 16 de 23 de marzo del mismo año.

Que «[m]ediante Resolución No. 1066 de 16 de julio de 1993, suscrita por el Rector y el Gerente de la Caja de Previsión Social se reconoció y ordenó pagar a partir del 01 de agosto de 1993, a la [...] [accionada] [...], la suma de novecientos tres mil ochocientos doce pesos (\$903.813), por concepto de mesada pensional», con «[...] monto del 100%, teniendo en cuenta el [a]rtículo 9º literal [c] de la Convención Colectiva de 1976 firmada entre la Asociación Sindical de Profesores Universitarios ASPU -seccional del Atlántico-, el Sindicato de Trabajadores de la Universidad del Atlántico SINTRAUA y el Rector de la Universidad del Atlántico, desconociendo de esta forma el porcentaje establecido por la ley aplicable».

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. Cita como normas violadas por el acto administrativo demandado los artículos 55 y 150 (numeral 19, letra e) de la Constitución Política, 12 de la Ley 4ª. de 1992, 1º. y 3 de la Ley 33 de 1985 y 1º. de la Ley 62 del mismo año.

En resumen, aduce que el acto demandado no se ajusta a derecho, puesto que a la accionada se le concedió la pensión de jubilación, en apoyo de la convención colectiva suscrita entre la accionante y el sindicato de sus trabajadores, a pesar de su calidad de empleada pública.

1.5 Contestación de la demanda. A pesar de haber sido notificada en debida forma, la demandada no guardó silencio

1.6 La providencia apelada (ff. 133 a 139 vuelto). El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia de 30 de septiembre de 2015 (subsección de descongestión), negó las súplicas de la demanda (sin condena en costas), al considerar que la pensión de la demandada quedó convalidada por mandato del artículo 146 de la Ley 100 de 1993, pues fue reconocida con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa para el sector territorial, esto es, el 30 de junio de 1995.

Para fundamentar esta decisión cita la providencia de 29 de septiembre de 2011 del Consejo de Estado, dentro del expediente 08001-23-31-000-2005-02866-03 (2434-10).

1.7 El recurso de apelación (ff. 141 a 152). Inconforme con la anterior sentencia, la demandante, a través de apoderado, interpuso recurso de apelación, al estimar que «[...] los únicos servidores públicos que pueden ser beneficiarios de disposiciones de las [c]onvenciones [c]olectivas son los trabajadores oficiales», que no es este caso, por cuanto la accionada ostenta la calidad de empleada pública.

## II. TRÁMITE PROCESAL.

El recurso de apelación fue concedido mediante proveído de 13 de abril de 2016 (f. 157) y admitido por esta Corporación a través de auto de 7 de junio de 2017 (f. 162), en el que se dispuso la notificación personal al agente del Ministerio Público y a las otras partes por estado, en cumplimiento del artículo 212 del CCA.

2.1 Alegatos de conclusión. Admitido el recurso de apelación, se continuó con el trámite regular del proceso en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, con auto de 5 de marzo de 2018 (f. 167), para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, oportunidad en la que guardaron silencio.

## III. CONSIDERACIONES.

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva del artículo 129 del CCA a esta Corporación le corresponde conocer del presente litigio, en segunda instancia.

3.2 Problema jurídico. De acuerdo con el recurso de apelación, se contrae a determinar si se ajusta a derecho o no el reconocimiento de la pensión de jubilación de la demandada, en calidad de empleada pública de la Universidad del Atlántico, a través de la Resolución 1066 de 16 de julio de 1993 del rector y gerente de esa institución, con fundamento en la convención colectiva de 1976; o por el contrario, a la accionada le era aplicable el régimen contenido en la Ley 33 de 1985.

3.3 Marco normativo. En punto a la resolución del problema jurídico planteado en precedencia, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis normativo y jurisprudencial a efectos de establecer la solución jurídicamente correcta respecto del caso concreto.

En principio debe precisar la Sala que a través del acto legislativo 1 de 1968, se atribuyó al Congreso de la República la potestad de determinar «[...] las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales», sin embargo, en lo que atañe a los requisitos para acceder a pensión de jubilación, la Constitución Nacional de 1886 ya consagraba en su artículo 62 que «[l]a ley determinará 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».

Posteriormente, la Constitución Política de 1991, en el numeral 19 (letra e) del artículo 150, le asigna al Congreso de la República competencia para dictar las normas generales, desde luego a través de las leyes, a las cuales debe sujetarse el Gobierno, entre otras materias, en punto de

fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.

En ejercicio de las anteriores atribuciones, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno nacional para establecer del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la fuerza pública y respecto de la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones, la cual previó en su artículo 12, lo siguiente:

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.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

Parágrafo. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

Es decir, que la función de establecer el régimen prestacional de los servidores públicos está reservada al Congreso de la República y al Gobierno nacional, pero este último bajo los lineamientos del legislador.

Cabe aclarar que el precitado artículo 12 fue declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional, en sentencia C-315 de 19 de julio de 1995, en el sentido de que «[...] siempre que se entienda que las facultades conferidas al gobierno se refieren, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales [...]».

La Ley 100 de 1993, en su artículo 146, dejó a salvo las situaciones pensionales extralegales consolidadas con fundamento en disposiciones territoriales, adoptadas con anterioridad a su entrada en vigor, en los siguientes términos:

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 a 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 fecha de la sanción de la presente Ley.

La frase subrayada fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, a través de sentencia C-410 de 1997, con ponencia del magistrado Hernando Herrera Vergara, así:

[...] El inciso primero del artículo 146 de la Ley 100 de 1993, 'por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones', prescribe que las situaciones individuales definidas con anterioridad a la ley, con base en las disposiciones municipales o departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales, en favor de empleados o servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados, continuarán vigentes.

Estima la Corte que como se ha ordenado en anteriores circunstancias, es preciso, en aplicación del principio de unidad normativa examinar la constitucionalidad del artículo mencionado en su integridad ya que este guarda una relación inescindible con los apartes demandadas.

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 la 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.

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.

De acuerdo con lo anterior, las situaciones jurídicas individuales, en materia pensional, definidas con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993, por disposiciones municipales y departamentales, continúan vigentes en virtud del artículo 146 *ibidem*, cuyo fin es garantizar la intangibilidad de los derechos adquiridos de los pensionados bajo dichas normativas; sin embargo, aunque en la precitada sentencia C-410 de 18 de agosto de 1997, la Corte Constitucional consideró que resultaba inconstitucional extender el mencionado beneficio a las personas que consolidaban su estatus «dentro de los dos años siguientes» a la entrada en vigor de la Ley 100, en razón a que esa Corporación omitió modular los efectos de su fallo y comoquiera que estos por regla general son de carácter *ex nunc*, las situaciones consolidadas entre el 30 de junio de 1995 y el 30 de junio de 1997 no resultan afectadas por dicha inexecutable.

En este orden de ideas, si bien es cierto que las normas de carácter municipal o departamental relacionadas con el régimen pensional de los empleados de las entidades territoriales y de sus organismos descentralizados resultan inconstitucionales por razones de incompetencia al momento de su expedición, también lo es que pese a esta, continuaron vigentes para todas aquellas situaciones (i) consolidadas o adquiridas a la luz de las mismas antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 (30 de junio de 1995)<sup>1</sup>, o (ii) las que «[...] se adquirieron antes del 30 de junio de 1997 y se consolidaron previamente a que surtiera efectos la declaratoria de inexecutable del aparte del inciso 2º del artículo 146 de la Ley 100 de 1993, que reza: ‘o cumplan dentro de los dos años siguientes’»<sup>2</sup>.

3.4 Caso concreto. A continuación, procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En ese sentido, en atención al material probatorio traído al plenario y de conformidad con los hechos constatados por esta Corporación, se destaca:

a) Resolución 1066 de 16 de julio de 1993 del rector y el gerente de la caja de previsión social de la Universidad del Atlántico, por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de la pensión de jubilación a la demandada, en su calidad de empleada pública, con el 100% de su último salario promedio devengado, a partir de su retiro, de conformidad con la convención colectiva de 1976 suscrita entre esa universidad y su sindicato de trabajadores. Asimismo, indica que laboró desde el 17 de abril de 1972 hasta el 30 de julio de 1993, esto es, «[...] un total de 21 años, 0 meses y 29 días» (ff. 17 a 19).

b) Convención colectiva de 5 de abril de 1976 suscrita entre, por una parte, la Universidad del Atlántico, y por otra, la asociación sindical de profesores universitarios y el sindicato de trabajadores de aquella (ff. 33 a 42), en virtud de la cual se obtenía el estatus de pensionado si se cumplía alguna de las siguientes reglas:

Con más de diez (10) años de servicio y menos de quince (15) a cualquier edad, y si es retirado sin justa causa, o sesenta (60) años de edad y se retire voluntariamente.

Con quince (15) o más años de servicio y menos de veinte (20) a cualquier edad si es retirado sin justa causa o renuncie voluntariamente.

Con veinte (20) años de servicio o más, cualquiera que sea la causa de la terminación del contrato y al [sic] cualquier edad.

De las pruebas que obran en el expediente, se infiere que la demandada estuvo vinculada a la Universidad del Atlántico desde el 17 de abril de 1972 hasta el 30 de julio de 1993, para un total de 21 años y 29 días, por lo que por medio de Resolución 1066 de 16 de julio de 1993 del rector y el gerente de la caja de previsión social de esa institución le fue reconocida, en su calidad de empleada pública, pensión de jubilación por cumplir los requisitos de 20 años de servicio o más, sin tener en cuenta la edad, a pesar de contar para ese momento con 46 años (nació el 14 de abril de 1947), a partir del 31 de julio de 1993, de conformidad con el artículo noveno de la convención colectiva de 1976.

Así las cosas, las condiciones de la accionada encuadran dentro de los presupuestos establecidos en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, puesto que, a pesar de su naturaleza de empleada pública, le fue aplicada la convención colectiva de trabajo de 1976 para reconocerle la pensión de jubilación, por medio de la Resolución 1066 de 16 de julio de 1993 (a partir del 31 de julio de 1993), situación jurídica que se encontraba definida con anterioridad al 30 de junio de 1997, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación.

Sobre esto último, de las disposiciones municipales o departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales, como son las acordadas en las convenciones colectivas de trabajo, la Sala precisa que, en sentencia de 29 de septiembre de 2011 de esta sección<sup>3</sup>, se determinó que «[...] en criterio que ahora unifica la Sala, las convenciones colectivas están dentro de los supuestos establecidos en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993», por lo que no se desvirtúa la presunción de legalidad de la Resolución demandada.

Por lo tanto, con base en los razonamientos que se dejan consignados, en armonía con los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, se confirmará la sentencia de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

1.º Confírmase la sentencia de 30 de septiembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico (subsección de descongestión), que negó las súplicas de la demanda en el proceso instaurado por la Universidad del Atlántico contra la señora Liduvina Roa de Áquez, conforme a la parte motiva.

2.º Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

CARMELO PERDOMO CUÉTER

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. De acuerdo con el párrafo del artículo 151 de la Ley 100 de 1993, «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».

2. Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, sentencia de 10 de febrero de 2011, expediente 250002325000200403791 03, consejero ponente doctor Víctor Hernando Alvarado.

3. Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, sentencia de 29 de septiembre de 2011, expediente 08001-23-31-000-2005-02866-03 (2434-10), consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, actora: Universidad del Atlántico, demandada: Julia Lourdes Llanos Borrero.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-06-01 10:30:05*