



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 2038 de 2010 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

Bogotá D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil diez (2010).-

Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00102-00

Número interno: 2038

Referencia: ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005. VIGENCIA LAUDO ARBITRAL. TRABAJADORES OFICIALES DE LA UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA.

Actor: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

La señora Ministra de Educación Nacional, doctora Cecilia María Vélez White, solicitó a esta Sala “aclarar la interpretación del Acto Legislativo 01 de 2005, artículo 1º, parágrafo transitorio 3º, en el caso específico de la Universidad de Antioquia, señalando si el laudo arbitral de 1993 mediante el cual se han venido pensionando los trabajadores oficiales de la Universidad se debe seguir aplicando a todos los trabajadores que al momento de la ejecutoria de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en el año de 1993, se encontraban vinculados a la institución.”

Las razones de la consulta se sintetizan como sigue:

La regla pensional pactada en la convención colectiva de trabajo suscrita entre la Universidad de Antioquia y el Sindicato de Trabajadores Oficiales, para los años 76-77, fue renovada en las convenciones siguientes, hasta cuando en 1993 el Tribunal de Arbitramento, convocado por el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para dirimir el conflicto colectivo entre las partes mencionadas, resolvió:

“1. La cláusula 14 de la Convención Colectiva de Trabajo 76-77 firmada entre la Universidad de Antioquia y el Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Antioquia, seguirá vigente para todos aquellos trabajadores oficiales que al momento de la ejecutoria de esta sentencia se encuentren vinculados a la universidad.

“2. Aquellos trabajadores oficiales que se vinculen por contrato de trabajo a la Universidad después de la ejecutoria de esta providencia, y que se beneficien de la convención colectiva de trabajo, tendrán derecho a la pensión de jubilación en los términos que señalan las leyes vigentes respectivas.”

El laudo fue homologado por la Corte Suprema de Justicia en fallo del 12 de noviembre de 1993 “y desde esa fecha se le ha dado efecto de cosa juzgada entre las partes, Sindicato de Trabajadores Oficiales y la Universidad de Antioquia, cumpliendo ésta última en todo momento”.

Como el párrafo transitorio 3º del acto legislativo 01 del 2005 ordenó que las reglas sobre pensiones contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos u otros acuerdos válidamente celebrados, se mantendrían “por el término inicialmente estipulado”, la Universidad de Antioquia no ha convenido condiciones pensionales distintas y sólo ha aplicado el laudo arbitral de 1993.

El acto legislativo 01 del 2005 unificó los regímenes pensionales existentes en el país, para una mayor eficiencia y sostenibilidad del sistema de seguridad social e incluyó medidas transitorias que buscan no afectar los derechos adquiridos o “las expectativas legítimas de los destinatarios de esta norma”, por lo cual “el párrafo transitorio 3 otorga validez a las reglas de carácter pensional contenidas en pactos, Convenciones Colectivas de Trabajo, Laudos o acuerdos válidamente celebrados, por el término inicialmente pactado.”

La Universidad y el Sindicato han aplicado la disposición pensional establecida en el laudo arbitral considerando “... que se encuentran ante un acto de carácter jurisdiccional y no meramente convencional, homologado por el máximo juez de la jurisdicción ordinaria...”

Por tal razón, “...se ha generado el interrogante sobre la interpretación del Acto Legislativo 01 de 2005, artículo 1º, párrafo transitorio 3º, en el caso específico de la Universidad de Antioquia, toda vez que si bien el mismo acto legislativo pareciera cortar de tajo la posibilidad de conceder, después del 31 de julio del presente año, una pensión no prevista en el régimen general de seguridad social y que el mismo acto determina la expiración de las reglas pensionales contenidas en *Pactos, Convenciones Colectivas de Trabajo, Laudos o acuerdos válidamente celebrados*, en el caso de la Universidad de Antioquia nos encontramos ante una disposición que fue avalada por un acto de carácter jurisdiccional que tiene el efecto de cosa juzgada y que por lo tanto tiene protección incluso por la propia constitución”, por lo que aplicaría a sus destinatarios “... a pesar de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005...”. (La cursiva es del original).

La consulta en sí, se plantea en los siguientes términos:

“De conformidad con lo expuesto en los hechos y consideraciones del presente escrito, solicitamos a la Honorable Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, aclarar la interpretación del Acto Legislativo 01 de 2005, artículo 1º, párrafo transitorio 3º, en el caso específico de la Universidad de Antioquia, señalando si el laudo arbitral de 1993 mediante el cual se han venido pensionando los trabajadores oficiales de la Universidad se debe seguir aplicando a todos los trabajadores que al momento de la ejecutoria de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en el año de 1993, se encontraban vinculados a la institución.”

Para responder la Sala CONSIDERA:

El Acto Legislativo 01 del 2005 dispuso que, a partir de su vigencia, el único régimen pensional fuera el contenido en las leyes que regulan el Sistema General de Pensiones. De esta regla exceptuó los regímenes pensionales del Presidente de la República y de las Fuerzas Militares, y en los párrafos permanentes y transitorios de su artículo 1º, reguló unas situaciones específicas.¹

Los pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos y otros acuerdos, fueron objeto de expresa mención. A las normas respectivas se referirá la Sala, y también a los comentarios de la consulta acerca de las expectativas legítimas y de los efectos del fallo judicial que resuelve el recurso de homologación de los laudos arbitrales.

1. El acto legislativo 01 del 20052

El Acto legislativo 01 del 2005 adicionó el artículo 48 de la Constitución Política con la finalidad principal de garantizar “la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional”. Para ello, el artículo 1º del citado acto legislativo se ocupó de:

a) Los requisitos necesarios para adquirir el derecho a la pensión: “Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo

dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia...”, (inciso tercero del artículo 1º del acto legislativo 01 del 2005);

b) Las condiciones para entender causado el derecho a la pensión: “... Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.”, (segunda parte del inciso octavo del mismo artículo 1º);

c) El respeto a “todos los derechos adquiridos” en materia pensional (inciso cuarto del mismo artículo 1º);

d) El régimen legal como único en materia de pensiones, ordenando la aplicación exclusiva de las leyes del Sistema General de Pensiones en cuanto a “los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas”, prohibiendo “dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido” (inciso 5º del mismo artículo 1º);

e) La prohibición de regímenes especiales y exceptuados, salvo los del Presidente de la República, los miembros de la Fuerza Pública (inciso séptimo del artículo 1º), y las situaciones reguladas en los párrafos del artículo 1º de dicho acto legislativo.

El citado artículo 1º del acto legislativo 01 del 2005 en dos párrafos permanentes y seis párrafos transitorios definió las reglas para unas precisas situaciones. De ellos interesan, para este concepto, los que se transcriben a continuación:

“PARÁGRAFO 2º. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones.”

“... ”

“PARÁGRAFO TRANSITORIO 2º. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del presente artículo3, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010.”

“(...) ”

“PARÁGRAFO TRANSITORIO 3º. Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010.”

Como norma permanente, el párrafo segundo prohíbe expresamente que en los pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos u otros actos jurídicos, se incluyan reglas pensionales diferentes a las que prevean las leyes que regulen el Sistema General de Pensiones. Esta prohibición rige a partir del 25 de julio del 2005, fecha de la promulgación del acto legislativo 01 del 2005 y de su entrada en vigencia.⁴

A su vez, el párrafo transitorio 2º permite la continuidad de todos *los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al Sistema General de Pensiones*⁵, hasta el 31 de julio del 2010, mientras que el párrafo transitorio 3º hace explícita referencia a los pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos u otros acuerdos, para autorizar su vigencia por el término inicialmente previsto, y para prohibir que en los que se suscriban entre el 25 de julio del 2005 y el 31 de julio del 2010 se incluyan condiciones que mejoren las existentes, pero ordenando que, “en todo caso”, esos regímenes convencionales se extinguen el 31 de julio del 2010.

La redacción reiterativa de la reforma constitucional no deja la menor duda de la voluntad del constituyente derivado de señalar el 31 de julio del 2010 como única fecha en la que deben terminar todos los regímenes pensionales diferentes al establecido o que establezca la ley como Sistema General de Pensiones, con las solas salvedades de los regímenes del Presidente de la República, los miembros de la Fuerza Pública y de las previsiones permanentes para los docentes, y transitorias para los trabajadores amparados por el régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993 y los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional.

Así mismo, se refirió de manera expresa y específica a los regímenes consagrados en pactos, convenciones colectivas, laudos u otros acuerdos, para también reiterar su finalización definitiva en la misma fecha, esto es, el 31 de julio del 2010.

Del mandato constitucional resulta pues, evidente, que con las solas excepciones en él establecidas, más allá del 31 de julio del 2010, el reconocimiento de las pensiones sólo puede fundamentarse en el régimen general definido en la ley, a menos que el derecho se hubiere consolidado antes, porque como se indicó al inicio de este punto, la reforma tuvo el cuidado de incluir, de manera expresa y clara, el respeto por los derechos adquiridos, los requisitos necesarios para adquirir el derecho a la pensión y el concepto de causación de este derecho.

A propósito de los efectos del Acto Legislativo 01 del 2005 en los pactos y convenciones colectivas, esta Sala fue consultada acerca de las Actas de Acuerdo suscritas en 1994 por ECOPETROL para incorporar a su régimen laboral, incluido el régimen pensional, a los trabajadores, directivos y convencionados, de la sociedad HOCOL S.A., en virtud de la reversión del campo petrolífero Neiva-540 o Dina-540.

En el concepto de fecha 11 de noviembre del 2009, radicado bajo el número 1.9646, esta Sala concluyó:

“Como se observa, de conformidad con el párrafo transitorio 3º, las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo, esto es, a 25 de julio de 2005, contenidas en acuerdos válidamente celebrados, como son las Actas de Acuerdo objeto de la presente consulta, se mantienen por el término inicialmente estipulado, pero en todo caso pierden vigencia el 31 de julio de 2010, de manera que dichas Actas, en relación con la pensión de jubilación, rigen hasta esta última fecha.”

En el mismo concepto la Sala destacó que “las estipulaciones sobre pensión de jubilación contenidas en las Actas de Acuerdo no constituyen un derecho adquirido a la pensión... por cuanto en materia de pensiones de jubilación o vejez, los derechos adquiridos se consolidan únicamente con el cumplimiento de los requisitos exigidos para su reconocimiento, de manera que si falta alguno de ellos, el derecho no se ha generado existiendo simplemente una expectativa sobre su obtención.”

La afirmación hecha por la Sala en el concepto que se ha traído a colación, corresponde a la regla invariablemente consagrada en la legislación colombiana para establecer cuándo se adquiere el derecho a la pensión. No obstante, para la realización de los fines de la reforma contenida en el Acto Legislativo 01 del 2005, éste incorporó dicha regla como mandato constitucional, en los incisos tercero y octavo de su artículo 1º, ordenando así que “para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley...”, y que “se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiere efectuado el reconocimiento”.

A título de ejemplo, en el concepto del 11 de noviembre del 2009, la Sala también citó la sentencia C-168 del 20 de abril de 1995, en la cual se lee:

“Como se puede apreciar, la jurisprudencia al igual que la doctrina, distingue los derechos adquiridos de las simples expectativas, y coinciden ambas en afirmar que los primeros son intangibles y por tanto, el legislador al expedir la ley nueva no los puede lesionar o desconocer. No sucede lo mismo con las denominadas "expectativas", pues como su nombre lo indica, son apenas aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho; en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador.

(...)

Así las cosas, se puede concluir que quien ha satisfecho los requisitos de edad y tiempo de servicio o número de semanas cotizadas, exigidas por la ley para acceder a una pensión de jubilación o de vejez, tiene un derecho adquirido a gozar de la misma. Pero quien aún no ha completado el tiempo de servicio o llegado a la edad prevista en la norma legal, no tiene un derecho sino que se halla apenas ante una simple expectativa de alcanzarlo en el momento de reunir la condición faltante”.

Advierte la Sala que la expresión “simples expectativas” corresponde a las “expectativas legítimas” que ha analizado la jurisprudencia constitucional por razón de las modificaciones que se han introducido a la ley 100 de 1993. Como la consulta hace referencia a ellas e interesan para las situaciones objeto de estudio, pasa la Sala a explicarlas con mayor detalle.

Las expectativas legítimas

Menciona la consulta que las disposiciones transitorias del acto legislativo 01 del 2005, *buscan asegurar que no se eliminen las expectativas legítimas de los destinatarios de esta norma, por lo que el parágrafo transitorio 3 da validez a las reglas contenidas en pactos, convenciones colectivas, laudos o acuerdos “por el término inicialmente pactado.”*

Estima entonces la Sala necesario indicar que los párrafos transitorios 2º y 3º, del artículo 1º del acto legislativo en cita consagraron un régimen de transición para permitir que, al entrar en vigencia este acto legislativo, las personas que estuvieran *próximas* a consolidar su derecho en las condiciones esperadas antes de la reforma, lo causaran efectivamente en esas condiciones; pero limitando esa posibilidad al 31 de julio del 2010.

Ha sido tradición en el régimen pensional colombiano, aún desde antes de la reforma constitucional de 1991, que junto con las modificaciones a la normatividad existente en un momento determinado, se establezcan unas normas de transición, orientadas a que las personas que cumplan los requisitos o condiciones que para el efecto el legislador identifique, conserven el régimen pensional bajo el cual se encontraban.

La jurisprudencia constitucional ha analizado el tema bajo el concepto de “expectativa legítima”. Los siguientes apartes de la sentencia C-789-02, a propósito del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, ayudan en su comprensión:

“La creación de un régimen de transición constituye entonces un mecanismo de protección para que los cambios producidos por un tránsito legislativo no afecten desmesuradamente a quienes, si bien no han adquirido el derecho a la pensión, por no haber cumplido los requisitos para ello, tienen una expectativa legítima de adquirir ese derecho, por estar próximos a cumplir los requisitos para pensionarse, en el momento del tránsito legislativo.

“En reiteradas ocasiones esta Corporación se ha pronunciado de manera general sobre el significado y el alcance de la protección constitucional a los derechos adquiridos y sobre las diferencias con la protección que reciben las expectativas legítimas. Así mismo, se ha referido a las diferencias entre estas dos instituciones jurídicas, en relación con la aplicación de los regímenes de pensiones a personas que antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, no cumplían los requisitos para acceder a la pensión. Recogiendo criterios doctrinarios y jurisprudenciales comúnmente aceptados sobre la materia, ha estimado que derechos adquiridos presuponen la consolidación de una serie de condiciones contempladas en la ley, que permiten a su titular exigir el derecho en cualquier momento. Entre tanto, en las expectativas, tales presupuestos no se han consolidado conforme a la ley, pero resulta probable que lleguen a consolidarse en el futuro, si no se produce un cambio relevante en el ordenamiento jurídico.

“Con todo, la Corte también ha sostenido que el legislador no está obligado a mantener en el tiempo las expectativas que tienen las personas conforme a las leyes vigentes en un momento determinado. Ello se debe a que, por encima de cualquier protección a estos intereses, prevalece su potestad configurativa, la cual le permite al legislador darle prioridad a otros intereses que permitan el adecuado cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.”⁸

“Aun así, esta Corporación ha sostenido que cualquier tránsito legislativo debe consultar parámetros de justicia y equidad, y que, como toda actividad del Estado, está sujeta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.”⁹

“En Sentencia C-147 de 1997,¹⁰ reiteró que para que se consolide un derecho es necesario que antes de que opere el tránsito legislativo se reúnan todas las condiciones necesarias para adquirirlo. En tal oportunidad sostuvo que ‘configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona.’ Aclarando posteriormente que ‘la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales.’

“La Corte en dicha sentencia continúa su análisis diferenciándolas por otra parte de las meras expectativas que reciben una protección más precaria, aclarando el objeto y alcance de la protección constitucional a estas expectativas, diciendo que: ‘la ley nueva sí puede regular ciertas situaciones o hechos jurídicos que aun cuando han acaecido o se originaron bajo la vigencia de una ley no tuvieron la virtud de obtener su consolidación de manera definitiva’. Así mismo, aclaró que las ‘expectativas pueden ser objeto de alguna consideración protectora por el legislador, con el fin de evitar que los cambios de legislación generen situaciones desiguales e inequitativas o de promover o de asegurar beneficios sociales para ciertos sectores de la población o, en fin, para perseguir cualquier otro objetivo de interés público o social.’

“Con todo, esa misma sentencia afirma que el objeto del artículo 58 de la Carta es proteger frente al tránsito legislativo aquellas situaciones particulares y concretas que se han consolidado definitivamente durante la vigencia de la ley anterior; especificando, sin embargo, que esta protección no es absoluta, y que hay determinadas condiciones bajo las cuales el interés particular en la protección de estos derechos subjetivos debe ceder frente a la utilidad pública o al interés social que motivó la expedición de la nueva ley.”¹¹

Es claro pues, que si bien al legislador corresponde proteger las simples expectativas cuando introduce modificaciones a regímenes pensionales existentes, debe hacerlo bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad que se enmarcan en los intereses sociales o de utilidad pública que sustenten las reformas, por lo cual se impone la definición de requisitos y condiciones y de un límite temporal.

En ese sentido el Acto Legislativo 01 del 2005 dispuso que desde su entrada en vigencia no podrían existir regímenes especiales ni exceptuados, con las excepciones expresamente identificadas en el mismo mandato; y, para proteger las expectativas de pensión bajo esos regímenes especiales, estableció unos límites temporales para que quienes pudieran reunir los requisitos exigidos por su régimen pensional, consolidaran el derecho; tales límites, correspondieron al plazo inicialmente estipulado, tratándose de pactos, convenciones u otros acuerdos, y al 31 de julio del 2010. Es decir, se ampararon las expectativas legítimas de quienes por razón de su régimen especial podían consolidar su derecho a pensionarse en el lapso comprendido entre la entrada en vigencia de la reforma constitucional y esa fecha del 31 de julio del 2010.

En criterio de la Sala, la insistente mención de esa única fecha a lo largo del texto del acto legislativo 01 del 2005, no deja espacio para interpretar que puedan preservarse las expectativas pensionales que trasciendan esa fecha.

La situación de los trabajadores oficiales de la Universidad de Antioquia

De acuerdo con lo expuesto en la consulta en estudio, el laudo arbitral proferido en 1993 por el Tribunal de Arbitramento incorporó dos regímenes pensionales y para su aplicación exigió la concurrencia de dos fechas: la de ejecutoria del laudo arbitral y la de vinculación del trabajador oficial a la Universidad. Así, entonces, definió la continuidad del régimen pensional convencional respecto de los trabajadores que para la fecha de ejecutoria del laudo ya estuvieran vinculados con la Universidad, y estableció la aplicación del régimen pensional vigente para quienes se vincularan después de esa fecha.

Dadas esas previsiones, los efectos de la reforma constitucional contenida en el acto legislativo 01 del 2005 y el régimen de transición allí mismo establecido se producen respecto de los trabajadores oficiales destinatarios del régimen especial convencional que no habían reunido los requisitos convencionales para adquirir el derecho a la pensión, en la fecha de entrada en vigencia de la reforma constitucional, esto es, el 25 de julio del 2005. Esos efectos se manifiestan en dos situaciones:

La primera, corresponde a los trabajadores que entre el 25 de julio del 2005 y el 31 de julio del 2010 causaron su derecho a la pensión, es decir, que en virtud del régimen de transición durante el lapso indicado reunieron los requisitos establecidos en la cláusula convencional para acceder

a la pensión, o sea, la causaron y por ende, cualquiera que sea la fecha de su reconocimiento, quedarán pensionados en los términos del régimen convencional.

La otra situación es la de los trabajadores que no causaron su derecho a la pensión convencional antes del 31 de julio del 2010; porque, conforme al mandato constitucional, en esta fecha expiró su régimen convencional y por consiguiente quedaron sujetos al régimen legal del Sistema General de Pensiones.

Así las cosas, bajo la reforma del acto legislativo 01 del 2005 quedó protegida la expectativa legítima de los trabajadores oficiales vinculados a la Universidad de Antioquia en la fecha de ejecutoria del laudo arbitral que pudieron causar su derecho a la pensión antes del 31 de julio del 2010. Los demás, definitivamente deben ser pensionados con el régimen legal del Sistema General de Pensiones.

Cabe precisar que en este caso, la fecha de ejecutoria de laudo arbitral debe ser, en realidad, la del fallo judicial de homologación, por cuanto el laudo fue objeto de ese recurso.

2. Los efectos de la sentencia de homologación de los laudos arbitrales en el Derecho Laboral:

La consulta expresa que en el caso de la Universidad de Antioquia y la cláusula sobre pensiones del año 1993, “nos encontramos ante una disposición que fue avalada por un acto de carácter jurisdiccional que tiene el efecto de cosa juzgada y que por lo tanto tiene protección incluso por la propia constitución.”

Entiende la Sala que la apreciación transcrita apunta a reconocer cierta prevalencia del laudo frente a los mandatos constitucionales, que se hace derivar de la decisión judicial de homologación. Como tal consideración carece de soporte jurídico, la Sala estima necesarias las siguientes precisiones:

Dice el artículo 461 del Código Sustantivo del Trabajo, incorporado en el artículo 190 del decreto ley 1818 de 1998, que el fallo o laudo arbitral “pone fin al conflicto y tiene el carácter de convención colectiva en cuanto a las condiciones de trabajo.”

Vale decir que por mandato de la ley el laudo participa de las “condiciones y circunstancias que le son propias¹²” a la convención colectiva; por ende, tienen los mismos efectos.

El artículo 140 del Código Procesal del Trabajo confiere mérito de cosa juzgada al laudo arbitral, estableciendo que contra éste sólo es admisible el recurso de homologación, en virtud del cual, el órgano judicial competente “verificará la regularidad del laudo y lo declarará exequible, confiriéndole fuerza de sentencia, si el tribunal de arbitramento no hubiere extralimitado el objeto para el cual se convocó, o lo anulará en caso contrario...”.

Obsérvese que la finalidad del recurso de homologación es preservar los requisitos de competencia y la constitucionalidad y legalidad del laudo arbitral. Sobre la disposición legal en cita, ha dicho la Corte Suprema de Justicia:

“Se tiene entonces que de acuerdo con esta disposición, corresponde a esta Sala, al desatar el recurso de homologación que se hubiera interpuesto contra el laudo proferido por un tribunal de arbitramento obligatorio, verificar la regularidad del laudo y conferirle fuerza de sentencia si lo encuentra ajustado a la Constitución Política, la ley y los contratos pertinentes.

“La regularidad, en general, puede entenderse como el sometimiento a las reglas tanto sustanciales como procesales, pero en sentido estricto, en lo que toca con el objeto de este recurso extraordinario, se refiere al cumplimiento de lo que la misma ley ha señalado como meta para el tribunal de arbitramento que debe resolver conflictos de carácter económico.

“Ese marco supone que el tribunal debe ocuparse de la resolución de todos los puntos materia de la negociación colectiva que no hayan sido objeto de acuerdo entre las partes durante las etapas que la ley contempla para la búsqueda del mismo, particularmente dentro de la etapa de arreglo directo y su prórroga, aunque es claro que esos acuerdos pueden alcanzarse con posterioridad, en esos lapsos que median entre la finalización de tal etapa y el momento en que se instala el tribunal.

“Entonces, lo primero de lo cual debe ocuparse esta Sala al momento de resolver el recurso de homologación, es de verificar que los puntos resueltos por el tribunal realmente correspondan a los que quedaron por fuera de los acuerdos logrados entre las partes y cobijen la totalidad de ellos. Es entendido que si no hubo ningún acuerdo, los árbitros pueden resolver sobre la globalidad de lo que constituye la materia de la negociación colectiva y, así mismo, si el tribunal no adoptó decisión en torno de todos los aspectos que configuran esa materia, deben devolverse las diligencias correspondientes para que complete su obligación de pronunciarse sobre todo cuanto forma parte del conflicto colectivo.

“Resuelto lo anterior, debe proceder la Sala a verificar que los pronunciamientos del tribunal no vulneren disposiciones constitucionales, ni legales, ni contractuales y es allí donde se ubica claramente su función de verificar la regularidad del laudo, es decir, que cumple con ello en el momento en que constata que el laudo se ajusta a las reglas que rigen las relaciones entre las partes del conflicto colectivo, que naturalmente serán las propias de la Carta Política y de la regulación legal correspondiente, además de las que se hayan establecido por la vía de la contratación, particularmente por conducto de la convención o el pacto colectivo¹³”.

Así las cosas, la sentencia judicial que resuelve el recurso extraordinario de homologación de un laudo arbitral, no le confiere naturaleza especial o diferente a la del laudo que no fue objeto de tal recurso, como tampoco modifica la identidad de carácter con la convención colectiva, según lo definido por el código Sustantivo del Trabajo en el artículo 140 ya citado.

Ahora bien, en el caso estudiado es pertinente destacar que el fallo de homologación tuvo el efecto confirmar y proteger los derechos pensionales convencionales que el laudo arbitral había dispuesto conservar para los trabajadores oficiales que en esa época ya estaban vinculados a la Universidad de Antioquia. Es decir, prolongó en el tiempo un régimen pensional especial para un determinado grupo de trabajadores.

Sin embargo, muchos años después un conjunto de condiciones ampliamente analizadas por el Ejecutivo y el Legislativo, llevó a plasmar en el acto legislativo 01 del 2005, entre otras medidas, una fecha límite a la vigencia de los regímenes pensionales diferentes al general que establezca la ley. Frente al mandato constitucional, los efectos del laudo arbitral y de la sentencia judicial que lo homologó, cesaron, lo que significa jurídicamente la extinción del régimen pensional convencional en los términos ya explicados.

Valga además la siguiente reflexión: el laudo arbitral y la sentencia judicial que lo homologue son actos jurídicos sujetos a la Constitución y a la ley, como quiera que son el resultado de procedimientos adelantados por particulares investidos de autoridad judicial y por jueces, que, en ambos casos, deben actuar en el marco constitucional y legal de su específica labor y competencia.

Por ello, si al laudo por razón de la sentencia de homologación tuviera características diferentes y alguna supremacía en la normatividad particular de los conflictos colectivos de trabajo, tal condición no podría hacerlo prevalente frente a los mandatos constitucionales.

Si así ocurriera, se desconocería el mandato genérico de primacía de la Constitución, contenido en el artículo 4º de la Carta Política y, en el caso objeto de esta consulta, se contrariarían las disposiciones de la reforma contenida en el acto legislativo 01 del 2005, que trataron en concreto las posibles situaciones derivadas de los pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos y otros actos jurídicos o acuerdos, conforme se analizó en el punto anterior.

Con base en las premisas anteriores, la Sala RESPONDE:

Solicitud formulada:

“De conformidad con lo expuesto en los hechos y consideraciones del presente escrito, solicitamos a la Honorable Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, aclarar la interpretación del Acto Legislativo 01 de 2005, artículo 1º, parágrafo transitorio 3º, en el caso específico de la Universidad de Antioquia, señalando si el laudo arbitral de 1993 mediante el cual se han venido pensionando los trabajadores oficiales de la Universidad se debe seguir aplicando a todos los trabajadores que al momento de la ejecutoria de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en el año de 1993, se encontraban vinculados a la institución.”

Respuesta:

El parágrafo transitorio 3º del artículo 1º del acto legislativo 01 del 2005 sólo permite pensionar, bajo las reglas del laudo arbitral de 1993, a los trabajadores oficiales de la Universidad de Antioquia que estuvieran vinculados a la fecha de la ejecutoria de la sentencia de homologación de dicho laudo y que hayan causado su derecho a la pensión, a más tardar el 31 de julio del 2005, entendiendo que “la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento”, tal como lo establece la parte final del inciso octavo del artículo 1º del acto legislativo en cita.

El laudo arbitral y la sentencia judicial que lo homologó, surtieron sus efectos respecto de la vigencia del régimen pensional convencional, hasta el 31 de julio del 2005; de manera que los trabajadores oficiales destinatarios del mismo que a esa fecha no causaron el derecho a la pensión, quedaron sujetos al régimen pensional general.

Transcríbase a la señora Ministra de Educación Nacional y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

PRESIDENTE DE LA SALA

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO

CONSEJERO

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

CONSEJERO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

CONSEJERO

JENNY GALINDO HUERTAS

SECRETARIA DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 El acto legislativo 01 del 2005 entró en vigencia el 25 de julio del 2005, fecha de su publicación en el Diario Oficial No. 45.980.

2 Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 11 de noviembre del 2009, Rad. No. 1964.

3 Además de los regímenes de los miembros de la Fuerza Pública y del Presidente de la República, los parágrafos 1º (permanente) y Transitorios 4º y 5º, respectivamente consagran un tratamiento especial para los docentes, los trabajadores del régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993 y los “miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional”, en los términos que fijan los mismos parágrafos.

4 A. L. 01/05, Art. 2º. “El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.” Ver cita 1.

5 Con las excepciones varias veces indicadas, relativas a los regímenes del Presidente de la República y de los miembros de la Fuerza Pública, así como de las situaciones reguladas en los parágrafos permanentes y transitorios.

6 Consejo de Estado, Sala de Consulta y de Servicio civil, concepto del 11 de noviembre del 2009, Rad. No. 11001-03-06-000-2009-00047-00-1964. Publicación autorizada con oficio del 18 de diciembre de 2009, del ministerio de Minas y Energía..

7 Corte Constitucional, Sentencia C-789-02 (septiembre 24), Ref. Exp. D-3958, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 36, incisos 4 y 5, de la ley 100 de 1993.

8 Sentencia C-613/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) F.J. No. 9.

9 En relación con la diferencia entre derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas y expectativas legítimas o expectativas de derecho, la Corte ha dicho: “Dicho principio está íntimamente ligado a los derechos adquiridos, que son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley y, por lo mismo, han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado. De ahí que sea válido afirmar que una ley posterior no puede afectar lo que de manera legítima se ha obtenido bajo la vigencia de una ley anterior. “Los derechos adquiridos se diferencian de las meras expectativas, que son aquellas esperanzas o probabilidades que tiene una persona de adquirir en el futuro un derecho que, por no haberse consolidado, puede ser regulado por el legislador según las conveniencias políticas que imperen en el momento, guiado por parámetros de justicia y de equidad que la Constitución le fija para el cumplimiento cabal de sus funciones.” (resaltado y subrayado fuera de texto) Sentencia C-926 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

10 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

11 Continúa la Sentencia C-147/97: “Cuando el artículo 58 de la Constitución, alude a la garantía de la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, y dispone que tales derechos ‘no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores’, indudablemente está otorgando una protección a las situaciones jurídicas que definitivamente han quedado consolidadas bajo la vigencia de una ley y no a las meras expectativas de derechos. (...) Sin embargo, es necesario precisar que la regla precedente no es absoluta, porque ella misma prevé la posibilidad de que se puedan afectar, los referidos derechos “cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida”, evento en el cual “el interés privado deberá ceder al interés público o social”. Ello explica, que no obstante el respeto que merecen los referidos derechos sea posible decretar su expropiación, utilizando las modalidades previstas en la Constitución, o que se puedan imponer limitaciones, obligaciones o cargas especiales, con el fin de asegurar la función social de la propiedad y de la función ecológica que le es inherente...”

12 DRAE, Carácter: "Conjunto de cualidades o circunstancias propias de una cosa, de una persona o de una colectividad, que las distingue, por su modo de ser u obrar, de las demás."

13 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sección Segunda, Sentencia de homologación de junio 30 de 1999, M.P. Germán G. Valdés Sánchez. Cita tomada de la sentencia SU.837-02 (mayo 9), Ref.: Exp. T-503413.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 04:07:58