COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia SU/221/24

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de unificación
Referencia	SU/221/24
Expediente	T-9.651.981
Fecha	2024-06-13
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Partes	Rafael Enrique Marrugo Ferrer contra la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado

Temas que titula la Corte Constitucional

- Acción De Tutela Contra Providencias Judiciales En Asunto Pensional
- Accion De Tutela Contra Providencias Judiciales
- Acción De Tutela Contra Providencias Judiciales En Proceso Laboral
- Accion De Tutela Contra Providencias Judiciales De Altas Corporaciones
- Desconocimiento Del Precedente Judicial
- Aplicacion Del Principio De Favorabilidad Laboral E In Dubio Pro Operario

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Sustantivo al fundar la decisión en una norma que no era aplicable/ directa de la Constitución por desconocimiento del principio constitucional in interpretar las convenciones colectivas a la luz del principio in dubio

Texto completo

SU221-24 TEMAS-SUBTEMAS Sentencia SU.221/24 ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN ASUNTO PENSIONAL- Defecto sustantivo al fundar la decisión en una norma que no era aplicable/ ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES- Procedencia al incurrirse en una violación directa de la Constitución por desconocimiento del principio constitucional in dubio pro operario (…) los jueces están en la obligación de interpretar las convenciones colectivas a la luz del principio in dubio pro operario y, por tanto, cuando una cláusula convencional admite dos lecturas se debe optar por aquella que sea más benéfica para el trabajador; en este caso, el artículo 9, literal b) de la convención, admitía dos interpretaciones: la primera, la que hizo el Consejo de Estado en la decisión acusada, según la cual debía cumplir el tiempo de servicio y el retiro del empleo sin justa causa o por renuncia antes del 30 de junio de 1997 y, la segunda, que resultaba más favorable y que fue acogida de manera aislada por esa misma corporación, que para causar el derecho pensional era necesario el tiempo de servicio ya que la desvinculación era un requisito de exigibilidad del mismo.

Esta última debió ser aplicada por el órgano de cierre de lo contencioso administrativo porque era una interpretación conforme a la Constitución.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN PROCESO LABORAL- Acceso a la pensión de jubilación ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES- Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES DE ALTAS

CORPORACIONES- Requisitos generales y especiales de procedibilidad son más estrictos DEFECTO SUSTANTIVO- Caracterización/ DEFECTO SUSTANTIVO- Presupuestos para su configuración PRECEDENTE JUDICIAL- Definición DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL- Reiteración de jurisprudencia (…), para que se configure el defecto por desconocimiento del precedente debe existir una decisión que resolvió un caso con supuestos fácticos y jurídicos iguales, y que la autoridad judicial se haya apartado sin justificación válida.

DEFECTO FACTICO- Configuración /DEFECTO FACTICO- Fundamentos y marco de intervención que compete al juez de tutela APLICACION DEL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL E IN DUBIO PRO OPERARIO - Reiteración de jurisprudencia/ PRINCIPIO DE LA CONDICION MAS BENEFICIOSA- Reiteración de jurisprudencia PRINCIPIO DE LA CONDICION MAS BENEFICIOSA, PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD E IN DUBIO PRO OPERARIO- Diferencias PRINCIPIO INDUBIO PRO OPERARIO- Aplicación (…), los jueces tienen el deber de aplicar los principios de favorabilidad e in dubio pro operario en la interpretación de normas -incluyendo las convenciones colectivas de trabajo- como una forma de garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN LA INTERPRETACIÓN DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS- Línea jurisprudencial PRINCIPIO IN DUBIO PRO OPERARIO EN LA INTERPRETACIÓN DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS- Línea jurisprudencial (i) las autoridades administrativas, los jueces de la República y los particulares se encuentran vinculados por las disposiciones normativas del artículo 53 de la Constitución y demás instrumentos internacionales aplicables. Por consiguiente, los asuntos puestos a su consideración deben ser estudiados y resueltos desde un enfoque que garantice la materialización de tales instrumentos; (ii) las convenciones colectivas constituyen una fuente normativa y, por lo tanto, son susceptibles de interpretación por parte de las autoridades administrativas, los jueces y los particulares. Esto significa que deben ser interpretadas, como - se dijo, a la luz de los postulados constitucionales; y, (iii) cuando una regla establecida en la convención colectiva, admita distintas interpretaciones se debe privilegiar aquella que resulte más favorable al trabajador, máxime cuando se encuentra en discusión el reconocimiento de un derecho pensional.

REGIMEN PRESTACIONAL DE LOS DOCENTES NACIONALES, NACIONALIZADOS Y TERRITORIALES- Régimen aplicable (…) el Gobierno nacional es la autoridad competente para determinar el régimen prestacional aplicable a los servidores de las universidades estatales. En contraste, no le está dado a ninguna otra autoridad administrativa expedir actos de reconocimiento pensional con fundamento en acuerdos internos o extralegales, pues no disponen de facultades para ello.

DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA- Alcance y finalidad /CONVENCION COLECTIVA- A nivel departamental Mediante el Decreto 160 del 5 de febrero de 2014, el Gobierno nacional reglamentó la Ley 411 de 1997 y reguló el procedimiento para la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones sindicales de empleados públicos, limitado exclusivamente a las condiciones de empleo (art. 1), dentro del cual, si se llega a un consenso, no culmina con una convención colectiva propiamente dicha, sino con un acuerdo colectivo (art. 13). Es decir que los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliego de peticiones, ni pueden beneficiarse de los acuerdos contenidos en las convenciones colectivas con posterioridad a la Constitución de 1991.

DERECHOS ADQUIRIDOS DEL PENSIONADO- Situaciones jurídicas individuales definidas con anterioridad a la ley 100 de 1993 De acuerdo con el artículo 151 de l a Ley 100 de 1993, la vigencia de la norma en materia pensional en el nivel territorial fue a partir del 30 de junio de 1995. Por ende, solamente las situaciones particulares que se definieron con anticipación a esa fecha quedaron convalidadas.

DERECHO ADQUIRIDO A LA PENSION DE JUBILACION- Protección (…), la jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado dos situaciones pensionales que, a pesar de ser de origen extralegal, con anterioridad a la entrada en

vigencia de la Ley 100 de 1993 merecen protección al amparo del artículo 146, así: (i) la de quienes, para el 30 de junio de 1997, tuvieran una situación jurídica definida, esto es, con el derecho reconocido; y, ii) la de quienes en el sector territorial cumplieran los requisitos exigidos, es decir, que hayan adquirido el derecho, así no lo tuvieran reconocido.

PRINCIPIO IN DUBIO PRO OPERARIO- Criterio interpretativo de rango constitucional (…), la Sala Plena concluye que, en aplicación del principio in dubio pro operario, los jueces deben, en primer lugar, aplicar las cláusulas convencionales de la forma que resulte más beneficiosa para el trabajador. En segundo lugar, las autoridades judiciales deben tener en cuenta que existen casos en que para acceder a las pensiones convencionales se interprete como requisito de adquisición del derecho únicamente el cumplimiento del tiempo de servicio previsto en la convención y la desvinculación sin justa causa o por retiro voluntario sería un presupuesto de exigibilidad de la pensión de jubilación.

En tercer lugar, esta corporación interpreta que, en aplicación de los anteriores presupuestos, para acceder a la pensión de jubilación convencional, en casos como este, los trabajadores deben haber cumplido el requisito de tiempo de servicios antes del 30 de junio de 1997, fecha límite de convalidación de las prestaciones extralegales de las entidades territoriales.

REPÚBLICA DE COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena SENTENCIA SU-221 DE 2024 Referencia: expediente T- 9.651.981 Acción de tutela instaurada por Rafael Enrique Marrugo Ferrer contra la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado Magistrado sustanciador:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Bogotá D.C., trece (13) de junio de dos mil veinticuatro (2024). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha aprobado la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos el 5 de mayo y el 31 de julio de 2023 por las Secciones Tercera -Subsección C- y Primera del Consejo de Estado, en primera y segunda instancia, respectivamente.

Síntesis de la decisión 1. El demandante fue empleado público de la Universidad del Atlántico desde el 10 de octubre de 1977 hasta el 17 de enero de 2007, por lo que solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación de la convención colectiva de 1976 prevista en el literal b) del artículo 9, según la cual tenía derecho a esa prestación cuando c umpliera “quince (15) o más años de servicios y menos de 20 a cualquier edad, si es retirado sin justa causa o renuncie voluntariamente”. La entidad le negó la pensión porque no cumplió los requisitos para acceder a la prestación. Contra ese acto administrativo el actor inició el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

2. En primera instancia, el Tribunal Administrativo del Atlántico reconoció la pensión de jubilación del demandante, porque consideró que el actor cumplió con el tiempo de servicio exigido antes del 30 de junio de 1997 independientemente de que el retiro del cargo hubiere ocurrido con posterioridad. La decisión fue apelada y, en segunda instancia, el Consejo de Estado negó el reconocimiento pensional porque consideró que el demandante debió acreditar el tiempo de servicios y la desvinculación antes del 30 de junio de 1997, fecha límite de convalidación de las prestaciones extralegales del nivel territorial.

3. El actor instauró la acción de tutela e invocó los defectos: (i) sustantivo: porque se desconocieron los derechos adquiridos y el principio de favorabilidad (art. 53 de la Constitución) y los artículos 14 [1] , 16 [2] y 21 [3] del Código Sustantivo del Trabajo (CST), y 36 [4] y 146 [5] de la Ley 100 de 1993; (ii) d esconocimiento del precedente del Consejo de Estado [6] que según el demandante había concedido pensiones convencionales exigiendo únicamente el tiempo de servicio antes de la fecha límite de la ley 100 de 1993; y (iii) fáctico:

porque la autoridad judicial contaba con las pruebas suficientes para acceder a lo pretendido, pero omitió valorarlas. 4. En primer lugar, se determinó que la acción cumple con los requisitos generales de procedencia. En segundo lugar, para resolver el fondo del asunto, esta corporación determinó que los jueces están en la obligación de interpretar las

convenciones colectivas a la luz del principio in dubio pro operario y, por tanto, cuando una cláusula convencional admite dos lecturas se debe optar por aquella que sea más benéfica para el trabajador.

5. En este caso, el artículo 9, literal b) de la convención, admitía dos interpretaciones: la primera, la que hizo el Consejo de Estado en la decisión acusada, según la cual debía cumplir el tiempo de servicio y el retiro del empleo sin justa causa o por renuncia antes del 30 de junio de 1997 y, la segunda, que resultaba más favorable y que fue acogida de manera aislada por esa misma corporación, que para causar el derecho pensional era necesario el tiempo de servicio ya que la desvinculación era un requisito de exigibilidad del mismo. Esta última debió ser aplicada por el órgano de cierre de lo contencioso administrativo porque era una interpretación conforme a la Constitución.

6. En consecuencia, se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital y el principio in dubio pro operario ; por lo tanto, se revocan las decisiones de instancia que declararon la improcedencia y negaron el amparo, en primera y segunda instancia, respectivamente. En su lugar, se concede la protección de las garantías superiores mencionadas, se revoca la decisión acusada y se confirma la sentencia del 20 de abril de 2018 d el Tribunal Administrativo del Atlántico, que en primera instancia conoció del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Marrugo Ferrer contra la Universidad del Atlántico y accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. Lo anterior, sin perjuicio del tope del valor de la mesada pensional introducido por el Acto Legislativo 1 de 2005 y la Sentencia C-258 de 2013.

I. ANTECEDENTES 7. El 28 de febrero de 2023, el señor Rafael Enrique Marrugo Ferrer, a través de apoderado judicial, instauró la acción de tutela contra la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado , al considerar que la sentencia del 25 de agosto de 2022, que negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación convencional, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, de acceso a la administración de justicia, al mínimo vital y a la seguridad social en conexidad con la dignidad humana, así como los principios de seguridad jurídica, confianza legítima, buena fe y “condición más beneficiosa”. Para sustentar la solicitud de amparo narró los siguientes hechos :

8. El actor nació el 9 de junio de 1957. Desde el 10 de octubre de 1977 hasta el 17 de enero de 2007, estuvo vinculado como empleado público en el cargo de auxiliar de archivo de la Universidad del Atlántico. El trabajador cotizó primero a la Caja de Previsión Social del ente educativo, pero a partir del mes de diciembre de 1997 pasó al Instituto de Seguros Sociales (hoy Colpensiones).

9. El 1.° de febrero de 2013 el demandante le solicitó a la Universidad del Atlántico el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación en los términos de la convención colectiva de trabajo de 1976, en cuyo artículo 9 literal b) dispone que los profesores y trabajadores podrán acceder a la pensión de jubilación: “ [c]on quince (15) o más años de servicios y menos de 20 a cualquier edad, si es retirado sin justa causa o renuncie voluntariamente” [7] .

No obstante, mediante Resolución 000928 de 26 de junio de 2003, la rectora de la entidad negó la anterior petición, bajo el argumento de que no cumplió con los requisitos para acceder al derecho pensional.

10. En el mismo año, el accionante ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el objetivo de obtener la nulidad del acto administrativo que le negó el reconocimiento pensional de carácter convencional y, con ello, le fuere reconocida y pagada la pensión de jubilación , la cual debía liquidarse teniendo en cuenta todos los factores salariales incluidos en las normas de la convención colectiva de 1976. Asimismo, pidió que se diera cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 [8] , 194 [9] y 195 [10] del CPACA, y se condenara en costas a la entidad.

11. En primera instancia, el Tribunal Administrativo del Atlántico, en sentencia del 20 de abril de 2018, accedió a las pretensiones de la demanda, por lo que declaró la nulidad del acto demandado y condenó a la entidad al reconocimiento

y pago de la pensión de jubilación convencional, a partir del 1 de febrero de 2010, en aplicación del fenómeno de la prescripción.

12. Dicho tribunal explicó que el sistema general de pensiones establecido en la Ley 100 de 1993 para los niveles departamental, distrital y municipal entró a regir el 30 de junio de 1995 y, por virtud del inciso 2 del artículo 146 [11] de esa ley, se convalidaron las situaciones pensionales de quienes cumplieran los requisitos exigidos dentro de los dos años siguientes a su entrada en vigencia, esto es, hasta el 30 de junio de 1997 [12] .

Seguido, estableció que el demandante consolidó el derecho antes de la fecha límite, ya que tenía más de 18 años de servicio aun cuando su retiro ocurrió el 17 de enero de 2007 (momento en el cual fue suprimido el cargo que ocupaba).

Por último, declaró probada la excepción de prescripción respecto a las mesadas causadas antes del 1 de febrero de 2010, en razón a que solo hasta el 1 de febrero de 2013 solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación convencional.

13. La anterior decisión fue apelada por la Universidad del Atlántico y en sentencia del 25 de agosto de 2022 (providencia acusada), la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado revocó el fallo de primer grado y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda.

14. El juez de segunda instancia explicó que para acceder a la pensión prevista en el literal b) del artículo 9 de la convención colectiva de 1976 de la Universidad del Atlántico, era necesario que antes del 30 de junio de 1997 [13] se hubieren cumplido las condiciones de tiempo de servicios y de desvinculación. Sobre esto último señaló que “ el retiro del servicio en las condiciones que estableció la mencionada convención colectiva en su artículo 9 lejos de ser algo sin importancia es un elemento condicionante de la pensión ; pues, su lectura e interpretación integral representa varios escenarios en donde los requisitos para el derecho son exigidos de distinta manera, al punto que el carácter voluntario de la renuncia o la decisión de mantenerse en el cargo determinaban su monto” [14] .

15. En el caso concreto, determinó que el demandante “ para el 30 de junio de 1997 tenía 40 años de edad y había prestado más de 20 años de servicios en la Universidad del Atlántico”, pero no se había retirado del servicio ya que su vinculación se mantuvo hasta el 17 de enero de 2007 [15] .

16. El demandante instauró la acción de tutela contra la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, porque consideró que la autoridad judicial incurrió en los siguientes defectos:

(i) Sustantivo: se desconocieron los derechos adquiridos (art. 36 ,de la Ley 100 de 1993) y el principio de favorabilidad (art. 53 de la Constitución), así como los artículos 14 [16] , 16 [17] y 21 [18] del Código Sustantivo del Trabajo (CST), y 36 [19] y 146 [20] de la Ley 100 de 1993. Para el demandante el juez de segunda instancia negó el derecho pensional pese a que su situación jurídica había quedado convalidada en los términos del artículo 146 de la Ley 100 de 1993, es decir, había cumplido el tiempo de servicio, sin que pudiera entenderse que su continuidad en el empleo, luego de la consolidación del derecho, implicara la pérdida del mismo. Además, conforme al artículo 36 de la Ley 100 de 1993, quienes hubieren cumplido los requisitos para acceder de la pensión de jubilación, conforme a normas anteriores más favorables, aun cuando no se haya efectuado el reconocimiento, por respeto a los derechos adquiridos tendrían derecho a la prestación.

(ii) Desconocimiento del precedente del Consejo de Estado contenido en las siguientes decisiones: (i) 29 de septiembre de 2011 de la Sección Segunda, rad.

08001-23-31-000-2005-02866-03(2434-10); (ii) 4 de julio de 2019 de la Sección Segunda, rad. 08001-23-31-000-2006-00550-02(1740-15); (iii) 14 de mayo de 2019, expediente 11001-03-15- 000-2018-04671-01 (AC); y (iv) 9 de julio de 2021, rad.

11001-03-15-000-2021-00825-01 (AC). Según el demandante, en los fallos mencionados, esa autoridad judicial concedió derechos pensionales bajo las reglas de la convención colectiva de 1976 exigiendo como requisito de estructuración únicamente el tiempo de servicio y no el retiro del empleo público antes del 30 de junio de 1997.

(iii) Fáctico: porque la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado contaba con las pruebas suficientes para acceder a lo pretendido pero omitió valorarlas, lo cual dio "como resultado que sin una razón valedera y ajustada a derecho diera por no probado el hecho que mi poderdante tiene derecho a la pensión convencional reclamada" [21] .

17. Por lo anterior, solicitó dejar sin efectos la providencia acusada y que se le ordenara a la autoridad judicial demandada que emita una nueva decisión que confirme el fallo de primer grado del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual "se haga una valoración adecuada de las normas aplicables al caso concreto, del precedente judicial, de conformidad a las reglas jurisprudenciales establecidas por el Consejo de Estado y conforme a derecho, en un término razonable" [22] .

El trámite procesal y las sentencias objeto de revisión 18. Mediante auto del 6 de marzo de 2023 la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado avocó la tutela y ordenó notificar a los magistrados de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado. Además, vinculó al Tribunal Administrativo del Atlántico, a la Universidad del Atlántico, a la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Gobernación del Atlántico, a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en calidad de terceros con interés legítimo.

Tabla 1 Síntesis de las respuestas recibidas en el trámite de instancia Autoridad accionada Síntesis de la respuesta Colpensiones Solicitó la desvinculación del trámite por falta de legitimación en la causa por pasiva y agregó que no ha vulnerado derecho alguno. Además, consideró que la acción formulada no cumple con los requisitos de procedencia contra providencias judiciales.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público Pidió negar el amparo solicitado respecto de la entidad, porque la vulneración se predica de la autoridad judicial y no de la cartera de hacienda, por lo que no está legitimado en la causa por pasiva.

Añadió que la acción es improcedente porque no satisface el requisito de relevancia constitucional, en la medida que busca agotar una instancia judicial adicional. Agregó que el demandante no cumplió con la carga de demostrar los yerros del fallo controvertido. Por el contrario, pareciera que el demandante busca utilizar el amparo como si se tratara de una tercera instancia.

Universidad del Atlántico Solicitó negar el amparo invocado. Se refirió a la acción de tutela contra providencia judicial y después de citar jurisprudencia de la Corte que describe los defectos fáctico, sustantivo y por desconocimiento del precedente. Concluyó que el Consejo de Estado no incurrió en ninguno de los yerros endilgados por el demandante, ya que la negativa de las pretensiones se basó en las normas aplicables y las pruebas aportadas al proceso, es decir, el actor no cumplió con los requisitos exigidos en la convención colectiva antes del 30 de junio de 1997: (i) entre 15 y 20 años de servicios y (ii) el retiro del cargo sin justa causa o por renuncia voluntaria.

19. Primera instancia en tutela. En sentencia del 5 de mayo de 2023 la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la improcedencia de la acción, ya que el amparo no está diseñado para agotar una instancia adicional ni para revisar o evaluar la interpretación o el alcance que el juez natural dio a los preceptos judiciales al resolver la controversia. Tampoco para que las partes refuten la valoración probatoria que efectuó la autoridad judicial dentro del proceso ordinario.

Concluyó que no se observó que " la decisión cuestionada sea caprichosa o arbitraria y los argumentos expuestos por el solicitante están encaminados a volver sobre la controversia decidida por los jueces naturales, [por lo que] la tutela es

improcedente” [23] . La anterior decisión fue impugnada por la parte actora.

20. Segunda instancia. En sentencia del 31 de julio de 2023, la Sección Primera del Consejo de Estado revocó la anterior decisión y negó el amparo. Primero, explicó que respecto del defecto fáctico no se cumplió el requisito de relevancia constitucional. Segundo, determinó que no se configuraron los yerros sustantivo y por desconocimiento del precedente porque se aplicó la regla jurisprudencial del fallo del 29 de septiembre de 2011, rad. 2434-10 de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el sentido de que las convenciones colectivas están dentro de los presupuestos del artículo 146 de la Ley 100 de 1993. Cosa distinta es que el actor no hubiere cumplido los requisitos del literal b) artículo 9 de la convención colectiva, porque si bien tenía la “edad” y el tiempo de servicio requeridos, no se había retirado del servicio ni había renunciado al cargo .

En cuanto a las sentencias del 4 de julio de 2019, 14 de mayo de 2019 y 9 de julio de 2021 concluyó que no constituían precedente vinculante, por lo que no se predicaba de aquellas el defecto aludido.

Pruebas que obran en el expediente 21. Al expediente se aportó en medio electrónico el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho n.° 08001- 23-33-000-2015-00606-01.

Actuaciones en sede de revisión 22. El expediente de tutela de la referencia fue seleccionado para su revisión por la Sala de Selección de Tutelas número 12 de esta corporación, mediante auto del 18 de diciembre de 2023, notificado por estado el 23 de enero de 2024.

23. La Sala Plena, en sesión del 20 de marzo de 2024, decidió asumir el conocimiento de este asunto con el objeto de ser fallado por la Sala Plena, con fundamento en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional [24] .

Lo anterior, se puso en conocimiento de las partes a través del Auto del 21 de marzo de 2024. II. CONSIDERACIONES Competencia 24. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia , de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución, y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión 25. En el presente caso se discute la decisión del Consejo de Estado que negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación del actor bajo las reglas del artículo 9, literal b) de la convención colectiva de trabajo de 1976, suscrita con la Universidad del Atlántico. El punto de debate gravita en que para la Subsección B de la Sección Segunda el actor cumple con los requisitos de “edad” y tiempo de servicio, pero no la condición de estar desvinculado del empleo público (ya sea por renuncia o despido injustificado) a 30 de junio de 1997 [25] , fecha límite para que las pensiones convencionales de los servidores públicos del nivel territorial quedaran a salvo con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

26. Los jueces de tutela en primera y segunda instancia no concedieron la solicitud de amparo. Esto porque consideraron que la providencia acusada no incurrió en los defectos alegados.

27. Así las cosas, le corresponde a la Corte analizar, en primer lugar, si la acción de tutela presentada cumple los requisitos de procedibilidad. En caso de superar este examen, la Corte deberá resolver como asunto de fondo si (i) ¿la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en el defecto sustantivo al interpretar las cláusulas de la convención colectiva de manera restrictiva y haberle exigido al actor el retiro de la entidad a 30 de junio de 1997 como condición para acceder a la pensión de jubilación de la convención colectiva de 1976? (ii) ¿la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en el defecto por desconocimiento del precedente al no aplicar el criterio jurisprudencial según el cual para acceder a la pensión convencional solo basta con acreditar el tiempo de servicio? (iii) ¿la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en el defecto fáctico al no valorar las pruebas aportadas al expediente? 28.

Con el fin de responder estos interrogantes, la Corte acogerá la siguiente metodología de exposición: (i) procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y la verificación de los requisitos en el asunto bajo estudio; (ii) las causales específicas de procedencia: el defecto sustantivo, el desconocimiento del precedente y el defecto fáctico; (iii) la aplicación de los principios de favorabilidad e in dubio pro operario en la interpretación de las disposiciones contenidas en las convenciones colectivas; (iv) la aplicación de convenciones colectivas a los servidores públicos del nivel territorial; y (vi) el caso concreto.

Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia [26] 29. El artículo 86 de la Carta instituyó la acción de tutela como el dispositivo judicial preferente, informal y sumario de salvaguarda de los derechos fundamentales, cuando resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos de ley.

Su procedencia está determinada por la inexistencia de otro medio idóneo y eficaz de protección o ante la ocurrencia de un daño irreparable, caso último en el cual el amparo desplaza transitoriamente a las acciones ordinarias a fin de evitar que se produzca un perjuicio irremediable.

30. Este tribunal ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, bajo el entendido de que existe la posibilidad de que los jueces de la República - como autoridad pública - al emitir una providencia incurran en graves falencias, que sean incompatibles con el texto superior [27] .

31. Ello no quiere decir que el juez constitucional esté habilitado para intervenir desplazando o suplantando al juez natural, sino que se dirige a verificar que el trámite impartido y la decisión proferida contribuya al reconocimiento y realización de los derechos fundamentales, protegiendo en todo caso, la seguridad jurídica y la autonomía judicial [28] .

En consecuencia, el recurso de amparo contra providencias judiciales es excepcional y se circunscribe a vigilar si esta conlleva la vulneración de garantías superiores, especialmente el debido proceso y el acceso a la administración de justicia [29] .

32. Para efectos de verificar la procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales, la Sentencia C-590 de 2005 sistematizó los presupuestos que se deben observar, diferenciando entre los requisitos generales que habilitan el estudio por parte del juez constitucional y se deben cumplir en su totalidad; y los especiales que son aquellos que permiten evaluar si la decisión judicial es incompatible con la Carta y basta con que se configure uno de ellos para se adopten los correctivos a que hubiere lugar [30] .

Requisitos generales de procedencia 33. La procedencia general de la acción tutela contra providencias judiciales está determinada por [31] :

(i) la relevancia constitucional, es decir, que estén de por medio derechos fundamentales y no se trate de discusiones propias del proceso ordinario ni de un intento por reabrir el debate [32] ;

(ii) el agotamiento de todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial disponibles, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable;

(iii) la inmediatez en el ejercicio de la acción, es decir, que se acuda en un plazo razonable y proporcionado a partir del acaecimiento del hecho o la omisión que dio lugar a la vulneración; (iv) si se trata de una irregularidad procesal tenga un efecto determinante en la providencia censurada; (v) se identifiquen de manera clara y razonable las actuaciones u omisiones que dieron lugar a la vulneración y, de ser posible, haberlas reclamado al interior del proceso judicial; y (vi) no se trate de sentencias de tutela, ni de nulidad por inconstitucionalidad proferidas por el Consejo de Estado [33] .

34. Adicionalmente, la Corte ha indicado que cuando la acción de tutela se dirige contra providencias judiciales de las altas cortes, como órganos de cierre, “su examen sobre la procedencia de la tutela debe ser especialmente exigente pues

la sustentación de tales requisitos requiere de una argumentación cualificada” [34] .

35. En el presente caso, esta corporación encuentra que la acción formulada por el demandante cumple con los requisitos generales de procedencia respecto de los defectos sustantivo y por desconocimiento del precedente, así:

Tabla 2 Requisitos generales de procedencia de la acción Requisito Verificación del cumplimiento Legitimación en la causa por activa y por pasiva La acción fue promovida por el señor Rafael Enrique Marrugo Ferrer, quien fue el demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que culminó con la sentencia de 25 de agosto de 2022 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por lo que está legitimado en la causa por activa. Al tiempo, se configura el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de la autoridad judicial accionada porque fue la que emitió la decisión que se censura.

En cuanto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Tribunal Administrativo del Atlántico y Colpensiones que fueron llamados al presente trámite, se dispondrá su desvinculación porque no son las autoridades encargadas de satisfacer las pretensiones de la presente acción de amparo ni se ven afectadas con la decisión que la Corte adopte. No ocurre lo mismo con la Universidad del Atlántico que puede tener interés en las resultas de este asunto, toda vez que el derecho que se debate es el reconocimiento de una pensión de jubilación con base en la convención colectiva de 1976 de ese ente educativo.

Relevancia constitucional En primer lugar, la Sala Plena observa que en esta acción se identificó la cuestión constitucional a revisión por parte del juez de tutela al exponer la presunta vulneración de los derechos fundamentales por parte del juez de lo contencioso administrativo al resolver la pretensión de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación convencional del ciudadano. Para tal fin, el demandante explicó que el debate ius fundamental radica en la interpretación más favorable al trabajador de las normas convencionales por la que debió optar el Consejo de Estado y, sobre esa base, le endilgó a la providencia acusada los defectos sustantivo, por desconocimiento del precedente y fáctico. En términos generales, el accionante planteó una controversia que va más allá de un debate de legalidad porque propuso una discusión que implica el análisis normativo (la convención colectiva) a la luz de los mandatos del texto superior.

Dicho de otro modo, este caso involucra establecer el alcance del artículo 53 de la Constitución frente al acceso a pensiones convencionales en orden a sus particularidades.

En segundo lugar, la Corte encuentra que la controversia planteada tiene alta incidencia sobre los derechos a la seguridad social en materia pensional (art. 48 superior), el mínimo vital y el principio de favorabilidad en materia laboral, particularmente, el in dubio pro operario (art. 53 de la Constitución). Todo lo anterior ya ha sido objeto de análisis por parte de este tribunal que ha dado aplicación a los mandatos aludidos en asuntos que versan sobre el reconocimiento de mesadas pensionales extralegales [35] . Esto significa que el caso bajo examen tiene que ver con el desarrollo y contenido de mandatos constitucionales.

En tercer lugar, la Sala no pasa por alto que en esta oportunidad el accionante es una persona que tiene 67 años de edad, es decir, que es un adulto mayor de acuerdo con el artículo 3 [36] de la Ley 1251 de 2008 y, por tal razón, sujeto de especial protección constitucional [37] . En tal sentido, esta corporación ha sostenido que:

Los adultos mayores son sujetos de especial protección, debido a que se encuentran en una situación de desventaja por la pérdida de sus capacidades causada por el paso de los años. Según la Corte Constitucional, los adultos mayores sufren del desgaste natural de su organismo y, con ello, del deterioro progresivo e irreversible de su salud (…) El carácter de especial protección implica, por una parte, que los derechos fundamentales de los adultos mayores deben interpretarse en concordancia con el principio de dignidad humana (…) En otras palabras, la defensa de los derechos fundamentales de los adultos mayores es de relevancia trascendental” [38] .

En este caso, el demandante es un adulto mayor que desde hace aproximadamente 10 años está en la controversia del derecho pensional en los términos de la convención colectiva, lo que implica que este asunto no solo tiene que ver con una cuestión de seguridad social y de los principios favorabilidad e in dubio pro operario , sino también con la igualdad, el acceso efectivo a la administración de justicia y el debido proceso.

Finalmente, la Corte encuentra que en este caso no pretende agotarse una instancia procesal adicional ni reabrir el debate de legalidad que se surtió ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dado que la controversia se planteó desde la vinculatoriedad de los principios mínimos laborales previstos en el artículo 53 de la Constitución en la interpretación de normas convencionales.

Por las anteriores razones, la Sala Plena determina que la presenta acción satisface el requisito de relevancia constitucional. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judiciales al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable Este presupuesto se supera, pues el accionante agotó todos los medios de protección que se encontraban a su alcance para lograr una decisión favorable a sus intereses. Lo anterior porque la decisión de segunda instancia que se impugnó en sede de tutela fue la que le negó el derecho pensional, por lo que el demandante no había tenido otra oportunidad procesal dentro del trámite de nulidad y restablecimiento del derecho para manifestar su inconformidad.

Frente a los mecanismos ordinarios, el demandante instauró el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que tuvo dos instancias las cuales se agotaron en este trámite, porque la tutela se dirige contra el fallo de segunda instancia que profirió el Consejo de Estado en virtud de las competencias establecidas en el artículo 150 [39] del CPACA.

Es preciso mencionar que la jurisdicción de lo contencioso administrativo prevé el recurso extraordinario de revisión como medio extraordinario de impugnación de las sentencias. No obstante, de acuerdo con el Consejo de Estado [40] , este dispositivo constituye una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada (en tanto que permite la controvertir fallos ejecutoriados) y tiene por objeto restablecer la justicia material del fallo recurrido (porque la decisión adoptada es irregular o ilícita) cuando existan causas exógenas que no pudieron analizarse en el curso ordinario del proceso. Por tal razón, solo procede frente a las causales previstas por el legislador en el artículo 250 del CPACA, así:

1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.

8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.

A partir de un ejercicio de simple contraste entre los yerros identificados por la parte actora en la sentencia del 25 de agosto de 2022 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado (defectos sustancia y por desconocimiento del precedente) y las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión, la Sala concluye que ninguno de ellos se enmarca dentro de aquellas, puesto que: (i) no se han encontrado o recobrado documentos decisivos luego de dictadas las sentencias del proceso contencioso administrativo; (ii) los fallos no se profirieron con fundamento en documentos falsos o con base en dictámenes de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición; (iii) no se endilga violencia o cohecho; (iv) no existe nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso ni la providencia es incongruente; (v) no ha aparecido una persona con mejor derecho para reclamar y, en contraste, el señor Marrugo Ferrer tenía la aptitud necesaria para iniciar el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Universidad del Atlántico; y (vi) la sentencia que puso fin al proceso no es contraria a otra anterior que haya hecho tránsito a cosa juzgada entre las mismas partes [41] .

Es decir, que en este caso el recurso extraordinario de revisión no es un medio de defensa judicial del que hubiere podido hacer uso el demandante y, habiéndose agotado el mecanismo ordinario en segunda instancia, el señor Marrugo Ferrer no cuenta con otra herramienta procesal para reclamar sus derechos.

Que se cumpla el requisito de inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración En el presente asunto se cumple, porque la sentencia del 25 de agosto de 2022 de la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado fue notificada al demandante mediante correo electrónico el 19 de septiembre de ese año, es decir, el fallo quedo ejecutoriado el día 26 del mismo mes y año. Por su parte, la acción de tutela se interpuso el 28 de febrero de 2023, es decir, cuando habían transcurrido casi cinco meses, lapso que se considera razonable [42] .

Que la irregularidad procesal tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneradora de los derechos fundamentales Este criterio no es aplicable en el presente asunto, pues el accionante no aduce anomalías de carácter procedimental.

Que el accionante identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible El accionante individualizó la sentencia cuestionada que considera lesiva de sus derechos fundamentales y expuso el criterio jurídico que respalda sus alegaciones. A partir de allí, el actor identificó los yerros en que incurrieron las autoridades judiciales. Estos están referidos al defecto sustantivo y a la violación del precedente del Consejo de Estado sobre la aplicación del literal b) del artículo 9 de la convención colectiva de 1976 de la Universidad del Atlántico para efectos del reconocimiento de la pensión de jubilación, en concreto, los requisitos que deben cumplirse para acceder a tal prestación y, particularmente, el momento límite en que estos debían acreditarse, ya que se exige que el demandante cumpliera 15 años y menos de 20 años de servicio y la desvinculación sin justa causa antes del 30 de junio de 1997.

Que no se trate de sentencias de tutela ni de nulidad por inconstitucionalidad proferidas por el Consejo de Estado Los fallos cuestionados no se produjeron en un trámite de tutela ni de nulidad por inconstitucionalidad proferido por el Consejo de Estado, sino en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

36. Además, la Sala Plena observa que la parte actora sustentó ampliamente los defectos endilgados contra la sentencia del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razón por la cual, se cumple la carga argumentativa cualificada cuando se trata de demandas de tutela contra decisiones de alta corte.

37. En conclusión, la Corte encuentra que en el presente asunto están satisfechos los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y, en consecuencia, la Sala Plena realizará el análisis de fondo de la cuestión.

Requisitos especiales de procedibilidad 38. Como se explicó, además de satisfacer los requisitos generales que habilitan el estudio de la solicitud de amparo constitucional, es preciso que la providencia censurada presente al menos uno de los defectos identificados por la Corte en la Sentencia C-590 de 2005, sistematizados así: (i) defecto orgánico , referido a la competencia de la autoridad judicial para proferir la decisión censurada; (ii) defecto procedimental absoluto , relacionado con el cumplimiento de los procedimientos establecidos; (iii) defecto fáctico , concerniente al decreto y valoración probatoria; (iv) defecto material o sustantivo , acerca de la aplicación normativa y jurisprudencial; (v) error inducido al juez que resolviera el caso, por parte de terceros; (vi) decisión sin motivación ; (vii) desconocimiento del precedente ; y (viii) violación directa de la Constitución .

39. De otra parte, esta corporación estableció un criterio adicional al determinar que tratándose de acciones de tutela dirigidas contra decisiones del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, la procedencia es mucho más restrictiva, en razón a que son órganos judiciales que definen y unifican la jurisprudencia en su respectiva jurisdicción [43] .

En tal sentido, la jurisprudencia determinó que se debe tratar de una anomalía de tal magnitud que haga imperiosa la intervención de este tribunal. En caso contrario, se debe preservar la autonomía e independencia de las corporaciones de cierre de la justicia ordinaria y contencioso administrativa [44] .

40. Así las cosas, las acciones de tutela dirigidas contra providencias proferidas por los órganos de cierre deben cumplir: (i) los requisitos generales de procedencia; (ii) los especiales de procedibilidad; y (iii) la configuración de una irregularidad de tal dimensión que exija la intervención del juez constitucional [45] .

Defecto sustantivo [46] 41. Este yerro encuentra fundamento en el principio de igualdad, en los derechos de acceso a la administración de justicia y el debido proceso. Está asociado a la irregular aplicación o interpretación de una norma por parte del juez al momento de resolver el caso puesto a su consideración, porque si bien goza de autonomía e independencia para emitir sus pronunciamientos, lo cierto es que dicha prerrogativa no es absoluta porque, en todo caso, se deben ajustar al marco de la Constitución [47] .

42. En la Sentencia SU-050 de 2018 la Corte caracterizó los eventos en que se presenta este yerro: cuando se aplica una norma (i) derogada; (ii) que ha sido declarada inexequible por la Corte; (iii) que es inconstitucional y el juez se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad; (iv) que no está vigente o a pesar de estarlo y ser constitucional, no se adecúa a las circunstancias del caso; (v) es irracional y desproporcionada en contra de los intereses de una de las partes del proceso; y (vi) cuando al resolver el caso el juez desconoce el precedente horizontal o vertical [48] .

43. En específico, cuando la interpretación judicial de una norma vigente y constitucional que es aplicable al caso, pero contraevidente (contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes (porque es irrazonable o desproporcionada) [49] , el defecto se configura porque el juez dejó de tomar en cuenta contenidos superiores que a la luz del caso concreto debieron guiar la labor interpretativa y condicionar su resultado [50] .

Defecto por desconocimiento del precedente judicial [51] 44. Este defecto se fundamenta en el principio de igualdad, en virtud del cual los asociados tienen derecho a recibir un trato igual ante la ley y por parte de las autoridades. Ello quiere decir que, en cumplimiento de dicho mandato, ante casos similares se deben proferir decisiones análogas, por lo que apartarse de ello implica una infracción a esta garantía [52] . Además, se soporta en el deber que les asiste a los jueces, específicamente los órganos de cierre, de unificar su jurisprudencia para que sus pronunciamientos constituyan precedente de obligatorio cumplimiento, en virtud de los artículos 234, 237 y 241 de la Constitución [53] .

45. Esta Corte ha definido como precedente judicial “la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo” [54] .

Este tiene dos categorías: “(i) el precedente horizontal: referido a las providencias judiciales emitidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o el mismo funcionario y su fuerza vinculante atiende a los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima; y (ii) el precedente vertical:

atiende a las decisiones judiciales proferidas por el superior funcional jerárquico o por el órgano de cierre encargado de unificar la jurisprudencia en su jurisdicción, su vinculatoriedad atiende al principio de igualdad y limita la autonomía de los jueces inferiores, a quienes les corresponde seguir la postura de las altas cortes o los tribunales”.

[55] 46. Asimismo, este tribunal ha fijado los criterios que se deben consultar al momento de estudiar la causal de desconocimiento del precedente, así: (i) establecer si existe un precedente aplicable al caso concreto y distinguir las reglas decisionales; (ii) comprobar que dicho precedente se debía aplicar so pena de desconocer el principio de igualdad; (iii) verificar si el juez expuso razones fundadas para apartarse del precedente, ya sea por diferencias fácticas o por considerar que existía una interpretación más armónica y favorable de cara a los principios constitucionales y los derechos fundamentales, de acuerdo con el principio pro persona [56] .

47. En conclusión, para que se configure el defecto por desconocimiento del precedente debe existir una decisión que resolvió un caso con supuestos fácticos y jurídicos iguales, y que la autoridad judicial se haya apartado sin justificación válida.

Defecto fáctico 48. Este vicio se entiende como la ausencia de respaldo probatorio que sustente una decisión judicial. Sin embargo, dicha deficiencia probatoria comporta dos dimensiones: (i) una positiva, cuando existiendo las pruebas dentro del proceso, el juez las valora inadecuadamente; y (ii) negativa, que se presenta bajo distintas hipótesis, así: a) cuando la autoridad judicial no decreta ni practica las pruebas necesarias para generar la convicción suficiente que se requiere; y b) cuando omite valorar elementos de prueba que obran en el expediente, dejando de lado una realidad que resultaba determinante en la providencia adoptada [57] .

49. En todo caso, es preciso señalar que la revisión en sede constitucional debe corresponderse con los principios de autonomía judicial, juez natural e inmediación, y, en tal virtud, no le corresponde analizar las pruebas como si se tratara de una instancia adicional, sino que debe verificar que la determinación sea coherente y obedezca a una valoración ponderada de los elementos probatorios [58] .

La aplicación del principio de favorabilidad y, particularmente, el principio in dubio pro operario en la interpretación de las disposiciones contenidas en las convenciones colectivas y la diferenciación con el principio de la condición más beneficiosa. Reiteración del jurisprudencia de la Corte Constitucional [59] 50.

El artículo 53 de la Constitución [60] instituyó los principios de favorabilidad [61] e in dubio pro operario [62] , en virtud de los cuales les corresponde a las autoridades públicas, los jueces y los particulares que en caso de duda frente a la aplicación o interpretación de una norma prefieran aquella que resulte más benévola para el trabajador [63] .

Por su parte, la regla de la condición más beneficiosa opera cuando, ante una sucesión de normas, aquella que fue derogada recobra vigencia para mantener las condiciones allí previstas al ser más beneficiosas para el trabajador [64] .

51. Estos tres mandatos superiores se deben interpretar como desarrollo del principio pro persona , “en virtud del cual deben aplicarse las normas jurídicas de tal forma que se procure la mayor protección y goce efectivo de los derechos de los individuos” [65] .

Lo anterior, con fundamento en el preámbulo, los artículos 1 y 2 de la Constitución. Asimismo, en el preámbulo y los artículos 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [66] y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [67] .

52. La Corte Suprema de Justicia a través de sus decisiones ha señalado que del principio protector se derivan reglas de interpretación que difieren entre sí: (i) la favorabilidad [68] , (ii) el in dubio pro operario y (iii) la condición más beneficiosa. En tal sentido, se explicó que el primero se presenta en caso de duda sobre la aplicación de dos o más normas vigentes de trabajo, el segundo cuando frente a una misma norma laboral surgen varias interpretaciones y el tercero ante una sucesión normativa que implica la verificación de una norma derogada y una vigente [69] .

53. Para distinguir estos dos principios debe tenerse en cuenta que se trata de favorabilidad cuando hay varios enunciados normativos que regulan una misma situación jurídica e in dubio pro operario cuando un mismo texto legal admite distintas interpretaciones [70] . En ambos casos el operador jurídico debe optar por aquella que sea más favorable [71] para el trabajador [72] . En la Sentencia SU-273 de 2022 la Corte señaló que " no cualquier duda habilita al juez para escoger una norma o interpretación determinada. La duda debe ser seria y objetiva, derivada de la solidez jurídica de las posturas encontradas. Además, la duda debe ser respecto de un aspecto normativo y no fáctico [73] .

Asimismo, deben concurrir las interpretaciones en juego en un caso concreto, es decir, las normas concurrentes y su hermenéutica deben ser aplicables a los mismos supuestos de hecho [74] " [75] .

En el mismo sentido, en la Sentencia SU-212 de 2023 [76] la Sala Plena señaló lo siguiente: No obstante, la favorabilidad solo es pertinente, como dispone la Constitución, "en caso de duda" sobre la aplicación e interpretación de las fuentes de derecho (CP art 53). Es decir, la favorabilidad no es pertinente cuando no existe una duda objetiva sobre la aplicación o interpretación de una fuente de derecho. Al aplicar o interpretar convenciones colectivas, la jurisprudencia constitucional ha observado el principio de favorabilidad, cuando existen dudas acerca de si los requisitos de tiempo de servicios y edad se deben cumplir durante la relación laboral, o si pueden verificarse algunos de ellos después de que el trabajador se retira o se termina el vínculo de trabajo. En vista de que, en los casos examinados, no ha sido claro que las convenciones imponen una u otra interpretación, la Corte ha señalado que debe escogerse la más favorable; es decir, la que admite cumplir algunos de esos requisitos con posterioridad a la terminación de la relación laboral.

[77] 54. En atención a lo anterior, este tribunal ha sostenido que la duda que da lugar a la aplicación de los principios de favorabilidad e in dubio pro operario , debe estar revestida de seriedad y objetividad, "pues no sería dable que ante una posición jurídicamente débil deba ceder la más sólida bajo el argumento que la primera es la más favorable al trabajador" [78] . En tal sentido, se han identificado tres criterios que permiten identificar una interpretación razonable y objetiva [79] : "(i) una fundamentación jurídica que no incurra en errores o contradiga las reglas básicas del sistema, (ii) criterios judiciales o administrativos reiterados; y (iii) la corrección y suficiencia de la argumentación" [80] . Además de la razonabilidad descrita, las interpretaciones deben ser concurrentes al caso concreto, pues "no sería admisible hablar de dos interpretaciones divergentes cuando se pueda establecer que las mismas no son aplicables a un mismo supuesto de hecho o que no consulten los límites fácticos de los casos por resolver" [81] .

55. En particular, sobre el alcance del principio in dubio pro operario en materia de interpretación de normas convencionales, en la Sentencia SU-1185 de 2001 esta corporación sostuvo que "ante las posibles dudas que pueden surgir sobre el sentido y alcance de una norma convencional, y frente a las diversas interpretaciones que de la misma se formulen, es deber del juez priorizar aquella que interprete en mejor medida los derechos laborales" [82] .

En igual sentido, lo advirtió la SU-241 de 2015 al decir que " si a juicio del fallador la norma –y esto incluye a las convenciones colectivas- presenta dos alternativas posibles de interpretación, el juez debe inclinarse por la más favorable al trabajador, en aplicación del principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 53 C. P. y del derecho fundamental al debido proceso" [83] .

56. En suma, los jueces tienen el deber de aplicar los principios de favorabilidad e in dubio pro operario en la interpretación de normas -incluyendo las convenciones colectivas de trabajo- como una forma de garantizar los derechos

fundamentales de los trabajadores [84] .

57. Sobre la base de lo expuesto, en esta oportunidad la Sala Plena se referirá al precedente judicial vertido en las sentencias SU-113 de 2018 [85] , SU-267 de 2019, SU-445 de 2019, SU-027 de 2021 y SU-265 de 2022. En aquellas, este tribunal abordó aspectos jurídicos relacionados con la interpretación de las reglas en materia de las pensiones convencionales, en aplicación del principio de favorabilidad en materia laboral, así:

Tabla 3 Precedente de la Corte en materia del principio de favorabilidad Sentencia Síntesis del caso SU-113 de 2018 Este tribunal revisó la acción de tutela instaurada por una persona en contra de la Sala de Descongestión n.º 2 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. El mecanismo de amparo tuvo lugar por las decisiones judiciales emitidas en el proceso laboral iniciado por la accionante contra la sociedad Minercol, por cuanto le negaron el reconocimiento y pago de la pensión establecida en el artículo 82 de la convención colectiva. En esa oportunidad, la trabajadora cumplió el requisito de tiempo de servicios el 20 de julio de 2002 (fecha de la desvinculación laboral) y cumplió el requisito de la edad (50 años, en el caso de las mujeres) el día 20 de julio de 2004.

En sede de revisión la Corte se pronunció sobre la interpretación de las cláusulas convencionales a la luz de la Constitución, específicamente del principio de favorabilidad en materia laboral. Concluyó que la aplicación de este mandato se funda en dos pilares: “(i) la obligación de los jueces de la República de someterse en sus decisiones al derecho, bajo la idea de la fuerza material de ley de las convenciones colectivas y su carácter de acto solemne, y (ii) la obligación de los jueces de la República de aplicar las garantías constitucionales de la igualdad formal ante la ley y el principio de favorabilidad laboral en caso de duda en la interpretación de las disposiciones de las convenciones colectivas” [86] . Esto significa que si una norma (incluyendo las convenciones colectivas de trabajo) admite varias posibilidades de interpretación, “es deber del juez aplicar la que resulta más benéfica para el trabajador, pues en caso contrario, se vulneraría el derecho fundamental al debido proceso y el principio de favorabilidad previsto en el artículo 53 Superior” [87] .

De lo anterior la Corte derivó dos reglas de decisión: (i) los operadores judiciales no pueden desconocer el carácter de norma formal vinculante que ostentan las cláusulas de las convenciones colectivas; y (ii) deben aplicar el principio de favorabilidad laboral en el evento que haya duda sobre la interpretación de las disposiciones de las convenciones colectivas.

Este tribunal consideró que la Corte Suprema de Justicia tenía el deber constitucional de unificar su jurisprudencia respecto a la interpretación de las convencionales “a partir de parámetros explícitos de favorabilidad” [88] .

Por lo anterior, la Corte decidió amparar los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la accionante. SU-267 de 2019 La Corte revisó una acción de tutela contra providencia judicial. Esta fue promovida por un trabajador del departamento de Antioquia beneficiario de la convención colectiva que el ente territorial suscribió con el sindicato de trabajadores. Una vez cumplió los requisitos de edad y tiempo de servicio establecidos en la convención para acceder a la pensión de jubilación, el actor hizo la correspondiente reclamación ante la entidad. Sin embargo, esta fue negada porque para la autoridad pública la exigencia de la edad debía cumplirla el trabajador estando vinculado al departamento.

Por lo anterior, el accionante inició un proceso ordinario laboral que culminó con el recurso extraordinario de casación que decidió negar sus pretensiones, porque según la Sala de Casación Laboral, la lectura de la cláusula convencional no permitía establecer que la pensión de jubilación se admitiera para quienes hubieren terminado sus funciones, esto por cuanto la regla “no incorporó las expresiones ‘extrabajadores’ o ‘trabajadores que hubiesen desempeñado’, lo cual hubiera permitido realizar otro tipo de inferencia [89] .

Este tribunal determinó que en ese caso existían distintas maneras de interpretar las cláusulas convencionales. Una de ellas apuntaba a la necesidad de que el trabajador estuviere vinculado con la entidad al momento de cumplir el requisito

de la edad. Sin embargo, el texto de la convención también admitía otra lectura, según la cual bastaba con haber cumplido el tiempo de servicios en la entidad. Después de estudiar el principio de favorabilidad, la Corte concluyó que a los jueces les corresponde resolver los casos desde un enfoque que aplicara dicho mandato superior, máxime cuando se encontraban en discusión derechos pensionales.

Esta corporación concluyó que las convenciones colectivas son auténticas fuentes de Derecho y, en consecuencia, su interpretación debe ceñirse a los principios constitucionales, entre los cuales se destacan favorabilidad e in dubio pro operario.

Bajo este razonamiento, dichos principios deben ser aplicados por el juez laboral ante la existencia de dudas interpretativas relacionadas con convenciones colectivas, más aún, al tratarse de derechos pensionales [90] .

La Sala Plena amparó los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la seguridad social del accionante. Por lo tanto, dejó sin efectos la decisión de la Corte Suprema de Justicia y le ordenó a esa autoridad judicial que adoptara un nuevo fallo conforme a los postulados constitucionales descritos.

SU-445 de 2019 Este tribunal estudió una acción de tutela contra una providencia judicial. El accionante había sido trabajador del departamento de Antioquia y beneficiario de la convención colectiva suscrita entre el ente territorial y el sindicato. Cuando cumplió los requisitos de edad y tiempo de servicios, solicitó el reconocimiento y pago de la prestación, pero fue negada. Por lo anterior, el trabajador acudió al proceso ordinario laboral que culminó en la Corte Suprema de Justicia, en sede de casación, donde le negaron la prestación. Esto porque interpretaron que las cláusulas de la convención colectiva, exigían que el trabajador permaneciera vinculado a la entidad, al momento de cumplir el requisito de la edad.

Esta Corte reiteró que las convenciones colectivas de trabajo son normas susceptibles de ser interpretadas con base en el principio de favorabilidad, por lo que omitirlo configura un defecto sustantivo [91] .

En consecuencia, este tribunal protegió los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad social y el principio de favorabilidad en materia laboral del accionante.

SU-027 de 2021 La Corte se ocupó de un asunto similar a los que se han referenciado en los dos ítems anteriores. En esa oportunidad, la acción fue promovida por un extrabajador del departamento de Antioquia, a quien le negaron la pensión convencional porque no se encontraba vigente el vínculo laboral al momento de adquirir el estatus pensional.

Este tribunal reiteró el precedente sobre favorabilidad en materia laboral y, en concreto, el deber de las autoridades de estudiar las reglas convencionales privilegiando la interpretación que beneficie al trabajador.

Esta corporación protegió los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, le ordenó a la entidad territorial reconocerle y pagarle al peticionario la pensión convencional reclamada.

SU-265 de 2022 La Corte estudió dos casos, en uno de ellos, un extrabajador de Minercol que pretendía acceder a la pensión de jubilación de la convención colectiva que exigía que los trabajadores que cumplieran 55 años de edad y 20 años de servicio continuos o discontinuos en la entidad o cualquier otra pública, semioficial o particular. En sede de casación la Sala de Descongestión Laboral n.° 3 de la Corte Suprema de Justicia negó el reconocimiento de la pensión convencional, porque el trabajador no acreditó el cumplimiento de los requisitos durante la vigencia de la relación laboral, ya que cumplió de la edad en una fecha posterior al retiro del servicio de Minercol.

En esa oportunidad, este tribunal reiteró su jurisprudencia en el sentido de que cuando una regla establecida en la convención colectiva admita distintas interpretaciones, debe privilegiarse aquella que resulte más favorable al trabajador, máxime cuando se encuentra en discusión el reconocimiento de un derecho pensional. Así, cuando la cláusula convencional admita dos lecturas: una restrictiva que sujete el derecho pensional a que se cumplan los requisitos en

vigencia de la relación de trabajo y, otra ampliada, según la cual, basta con que se hubiere cumplido el tiempo de servicios (condición para adquirir el derecho) durante el vínculo laboral, debe preferirse siempre esta última.

En consecuencia, encontró que la convención admitía distintas lecturas y que le correspondía al juez optar por la interpretación más favorable para el trabajador. En consecuencia, concedió el amparo solicitado por el accionante.

58. En atención a lo expuesto, la Corte reitera la línea jurisprudencial en materia de interpretación de las cláusulas convencionales a la luz del principio in dubio pro operario , plasmada en las decisiones mencionadas. Esto quiere decir que:

(i) las autoridades administrativas, los jueces de la República y los particulares se encuentran vinculados por las disposiciones normativas del artículo 53 de la Constitución y demás instrumentos internacionales aplicables. Por consiguiente, los asuntos puestos a su consideración deben ser estudiados y resueltos desde un enfoque que garantice la materialización de tales instrumentos.

(ii) las convenciones colectivas constituyen una fuente normativa y, por lo tanto, son susceptibles de interpretación por parte de las autoridades administrativas, los jueces y los particulares. Esto significa que deben ser interpretadas, como - se dijo, a la luz de los postulados constitucionales.

(iii) cuando una regla establecida en la convención colectiva, admita distintas interpretaciones se debe privilegiar aquella que resulte más favorable al trabajador, máxime cuando se encuentra en discusión el reconocimiento de un derecho pensional.

La aplicación de convenciones colectivas a servidores públicos del nivel territorial 59. La Constitución en el artículo 150, numeral 19, literal e), facultó al Congreso de la República para expedir las leyes y, a través de ellas, señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para regular el régimen prestacional de los servidores públicos. Igualmente, de acuerdo con el artículo 48 instituyó la seguridad social como un derecho y un servicio público. En ese contexto, se expidió la Ley 4.ª de 1992 [92] (ley marco), que estableció las normas generales para determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, disponiendo que el Gobierno fijaría el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la rama ejecutiva nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico.

60. Por su parte, la Ley 30 de 1992 [93] que organizó el servicio público de la educación superior, en el artículo 77 dispuso que el régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales sería el establecido en la Ley 4ª de 1992, los decretos reglamentarios y las demás normas que la adicionen y complementen.

61. En observancia de lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992, el Gobierno nacional expidió los decretos 1444 de 1992 y 55 de 1994 que contienen disposiciones en materia salarial y prestacional que rigen a los docentes y administrativos [94] vinculados a las universidades públicas del orden nacional y territorial, respectivamente.

62. De lo anterior se colige que el Gobierno nacional es la autoridad competente para determinar el régimen prestacional aplicable a los servidores de las universidades estatales. En contraste, no le está dado a ninguna otra autoridad administrativa expedir actos de reconocimiento pensional con fundamento en acuerdos internos o extralegales, pues no disponen de facultades para ello.

63. De otro lado, el artículo 55 de la Constitución garantiza el derecho a la negociación colectiva, limitado a las excepciones que defina la ley, es decir, las previstas en el artículo 416 del CST, en virtud del cual “[l] os sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas”. Esto último guarda armonía con las normas que le asignan al legislador y al Gobierno nacional la posibilidad de fijar unilateralmente las condiciones del empleo de los servidores públicos [95] .

64. Los convenios 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aluden a la necesidad de que los Estado parte adopten medidas para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación para los empleados públicos acerca de las condiciones de empleo [96] .

La Ley 411 de 1997 [97] , que incorporó el Convenio 151 de la OIT, estableció que "[d]eberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones" (art. 7).

65. Mediante el Decreto 160 del 5 de febrero de 2014 [98] , el Gobierno nacional reglamentó la Ley 411 de 1997 y reguló el procedimiento para la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones sindicales de empleados públicos, limitado exclusivamente a las condiciones de empleo (art. 1), dentro del cual, si se llega a un consenso, no culmina con una convención colectiva propiamente dicha, sino con un acuerdo colectivo (art. 13). Es decir que los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliego de peticiones, ni pueden beneficiarse de los acuerdos contenidos en las convenciones colectivas con posterioridad a la Constitución de 1991.

66. Cuando se expidió la Ley 100 de 1993, cuyo objeto era establecer un régimen general de pensiones, el legislador identificó que existían regímenes pensionales que admitían un tratamiento diferenciado para empleados territoriales, por lo que se protegieron las situaciones convalidadas al momento de entrada en vigencia de esa normativa, en los siguientes términos:

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, quiénes con anterioridad a la vigencia de este artículo, hayan cumplido [o cumplan dentro de los dos años siguientes] los requisitos exigidos en dichas normas [99] (…).

67. De acuerdo con la transcripción, se crearon dos situaciones: (i) las definidas con anterioridad a la Ley 100 de 1993, con fundamento en disposiciones territoriales sobre pensiones extralegales, que continuarían vigentes; y (ii) aquellas que obtuvieren los requisitos para pensionarse conforme a tales ordenamientos hasta los dos años siguientes a su entrada en vigor tendrían derecho a la prestación en las condiciones allí previstas, para garantizar los derechos adquiridos.

68. Sin embargo, en la Sentencia C-410 de 1997 la Corte declaró la inexequibilidad del apartado que mantenía los regímenes anteriores hasta los dos años siguientes, porque la protección constitucional se extiende a las situaciones jurídicas consolidadas y no a las que constituyen meras expectativas. En tal sentido, este tribunal señaló que:

En efecto, ha expresado la jurisprudencia de la corporación, que los derechos adquiridos comprenden aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han consolidado y definido bajo la vigencia de la ley, y por ende ellos se encuentran garantizados, de tal forma que no pueden ser menoscabados por disposiciones futuras, basado en la seguridad jurídica que caracteriza dichas situaciones.

Desde luego que lo que es materia de protección constitucional se extiende a las situaciones jurídicas definidas, y no a las que sólo configuran meras expectativas.

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.

69. De acuerdo con el artículo 151 de l a Ley 100 de 1993, la vigencia de la norma en materia pensional en el nivel territorial fue a partir del 30 de junio de 1995. Por ende, solamente las situaciones particulares que se definieron con anticipación a esa fecha quedaron convalidadas.

70. En cuanto al apartado del artículo 146 que permitía la consolidación del derecho dentro de los dos años siguientes a la vigencia del Sistema General de Seguridad Social declarado inexequible mediante la Sentencia C-410 de 1997, el Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, interpretó que dicho precepto surtió efectos respecto de aquellas situaciones pensionales que se consolidaron entre el 30 de junio de 1995 y el 30 de junio del 1997, con fundamento en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 [100] , según el cual las sentencias de inexequibilidad tienen efectos hacia futuro y como el fallo aludido no moduló los efectos de su decisión quedaron amparadas las situaciones jurídicas que en materia pensional se consolidaron con base en disposiciones territoriales antes del 30 de junio de 1997 o antes de la fecha en que hubiese entrado a regir la normativa pensional .

71. La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia del 7 de octubre de 2010 [101] , consideró válido afirmar que no solo las situaciones que se consolidaron o adquirieron con anterioridad al 30 de junio de 1995 con fundamento en normas municipales o departamentales quedaron amparadas por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993; “sino también aquellas que se adquirieron antes del 30 de junio de 1997, pues, se reitera, estas últimas no se vieron afectadas por la declaratoria de inexequibilidad efectuada con la Sentencia C-410 de 28 de agosto de 1997, dados los efectos de la misma” [102] .

72. En ese orden de ideas, el Consejo de Estado ha entendido de manera unificada que dentro de las disposiciones del orden territorial quedaron incluidas las regulaciones consagradas en convenciones colectivas de trabajo como las que benefician a los empleados públicos de la Universidad del Atlántico [103] .

73. En consecuencia, dicho órgano ha estudiado distintas demandas en las que empleados del nivel territorial como la Universidad del Atlántico han reclamado el reconocimiento de la pensión de jubilación en los términos de la convención colectiva de 1976, en cuyo artículo 9.° dispone que la Universidad pagará a los profesores y trabajadores la pensión de jubilación, según las siguientes reglas: “a) 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. b) 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. c) Con veinte (20) años de servicio o más, cualquiera sea la causa de la terminación del contrato y a cualquier edad. d) El monto de la pensión mensual de jubilación será equivalente al cinco por ciento (5%) del mayor salario mensual de su categoría por cada año de servicio sin el tope máximo legal”.

74. Conforme a lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado dos situaciones pensionales que, a pesar de ser de origen extralegal, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 merecen protección al amparo del artículo 146, así: (i) la de quienes, para el 30 de junio de 1997, tuvieran una situación jurídica definida, esto es, con el derecho reconocido; y, ii) la de quienes en el sector territorial cumplieran los requisitos exigidos, es decir, que hayan adquirido el derecho, así no lo tuvieran reconocido.

75. En ese contexto, ha resuelto casos concretos en los cuales ha negado o reconocido el derecho pensional de los trabajadores de la Universidad del Atlántico, para lo cual, mayoritariamente ha exigido el cumplimiento de las condiciones de: (i) tiempo de servicio, (ii) edad y (iii) retiro del servicio antes del 30 de junio de 1997. Esto porque ha

considerado que todas las previsiones normativas eran constitutivas del derecho y, por lo tanto, debían cumplirse en su totalidad para obtener el reconocimiento pensional, como se expone a continuación:

Tabla 4 Decisiones del Consejo de Estado sobre la pensión de jubilación extralegal convención colectiva de 1976 Universidad del Atlántico Fallo Síntesis del caso Sentencia del 29 de septiembre de 2011 de la Sección Segunda del Consejo de Estado Exp. 08001-23-31-000-2005-02866-03(2434-10) Nulidad y restablecimiento del derecho Demandante: Universidad del Atlántico Demandado: Julia Lourdes Llanos Borrero En esta sentencia se unificó el criterio jurisprudencial según el cual las pretensiones colectivas están dentro de los supuestos jurídicos - del artículo 146 de la Ley 100 de 1993, por lo que el reconocimiento pensional dependerá de que se haya cumplido el status bajo las reglas previstas en esa norma, es decir, que antes del 30 de junio de 1997, se hubieren acreditado los requisitos de la pensión.

En el caso concreto se determinó que la beneficiaria de la pensión nació el 6 de octubre de 1952 y se vinculó a la Universidad del Atlántico el 27 de diciembre de 1974, además, renunció el 30 de septiembre de 1992. En esta oportunidad, el Consejo de Estado concluyó que “cabe resaltar que la prestación de la señora Julia Lourdes Llanos Borrero se concedió por haber cumplido más de 15 años al servicio de la Universidad. Por consiguiente, se puede afirmar que la accionada adquirió su derecho pensional con base en la normatividad convencional el 1º de octubre de 1992, fecha en la cual, cumplió con el tiempo de servicio; por tal motivo, al tenor de lo manifestado en el acápite anterior, a pesar de la irregularidad de su prestación, sería viable amparar su derecho con fundamento en lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993 pues, se resalta, su situación jurídica se encontraba definida antes de que entrara en vigencia dicho marco normativo. En efecto, ya que el reconocimiento operó mediante Resolución No.

000984 de 23 de octubre de 1992, antes de proferirse la Ley enunciada”. Sentencia del 4 de julio de 2019 de la Subsección B de la Sección Segunda Exp. 08001-23-31-000-2006-00550-02(1740-15) Nulidad y restablecimiento del derecho Demandante: Universidad del Atlántico Demandado: Fluvio Viñas Ramos En este fallo el Consejo de Estado reiteró que el límite temporal para consolidar derechos en los términos del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 es hasta el 30 de junio de 1997 [104] .

En el caso concreto, el entonces demandado nació el 15 de noviembre de 1947 y prestó sus servicios a la Universidad del Atlántico del 17 de enero de 1977 al 22 de diciembre de 1997, fecha en la que se aceptó su renuncia como docente de tiempo completo. Es decir, que de acuerdo con lo dispuesto con el literal c) del artículo 9 de la convención colectiva de 1976, el docente “adquirió el estatus pensional el 17 de enero de 1997, cuando cumplió 20 años de servicios. Lo anterior, sin importar que su retiro del servicio se haya registrado 11 meses después, ante su renuncia voluntaria a la Universidad del Atlántico”. En síntesis, el derecho pensional se “consolidó el 17 de enero de 1997, es decir, antes del 30 de junio de 1997, fecha de la entrada en vigencia en el nivel territorial del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993”.

Sentencia del 12 de septiembre de 2019 de la Subsección B de la Sección Segunda Exp: 08001-23-33-000-2013-00838-01 (2739-17) Nulidad y restablecimiento del derecho Demandante: Manuel Torres Polo Demandado: Universidad del Atlántico El demandante reclamó la pensión de jubilación con base en el literal b) del artículo 9 de la convención colectiva. El Consejo de Estado señaló que se exigen dos requisitos: i) el tiempo de servicio superior a 15 pero inferior a 20 años; y ii) el retiro del servicio cualificado esto es, injusto o por renuncia. En este caso, el Consejo de Estado negó la pensión al peticionario porque si bien tenía más de 15 años de servicio, porque ingresó como docente el 9 de mayo de 1975, lo cierto es que no se había retirado a 30 de junio de 1997.

En este punto, particular, el Consejo de Estado explicó: “[d]e esta manera, el retiro del servicio en las condiciones que estableció la mencionada convención colectiva en su artículo 9, lejos de ser algo sin importancia, es un elemento

condicionante de la pensión, pues, su lectura e interpretación integral representa varios escenarios en donde los requisitos para el derecho son exigidos de distinta manera, al punto que el carácter voluntario de la renuncia o la decisión de mantenerse en el cargo determinaban su monto".

Con base en lo anterior, concluyó que el demandante no tenía derecho a la pensión porque si bien acreditó el tiempo de servicios, no renunció ni fue despedido sin justa causa a 30 de junio de 1997.

Sentencia del 12 de noviembre de 2019 de la Subsección B de la Sección Segunda Exp: 08001-23-33-000-2013-00838-01 (2739-17) Nulidad y restablecimiento del derecho Demandante: Manuel Torres Polo Demandado: Universidad del Atlántico En esa oportunidad, el consejo de Estado señaló que el demandante no tenía derecho a la pensión de jubilación conforme al literal b) del artículo 9 de la convención colectiva porque si bien cumplía con el tiempo mínimo de servicios, lo cierto es que a 30 de junio de 1997 continuaba vinculado. En concreto, la Subsección B señaló que: "el demandante, como bien lo definió el Tribunal Administrativo del Atlántico, no consolidó su situación jurídica pensional en los términos exigidos por el literal b) del artículo 9 de la convención colectiva de 1976, con anterioridad al 30 de junio de 1997, debido a que si bien en esa fecha tenía el tiempo de servicio requerido por la convención colectiva, no había sido retirado del servicio sin justa causa, ni renunciado voluntariamente a su cargo. Por consiguiente, es coherente precisar que el acto acusado conserva su presunción de legalidad".

Sentencia del 16 de abril de 2020 de la Subsección A de la Sección Segunda Exp. 08001233300020140010401 (1934-2017) Actor: Miriam Isabel Gerónimo González Demandado: Universidad del Atlántico La demandante solicitó la pensión de jubilación conforme al artículo 9 de la convención colectiva. Sin embargo, el Consejo de Estado le negó el reconocimiento de la prestación porque si bien se vinculó el 15 de julio de 1997, lo cierto es que al 30 de junio de 1997 no se había retirado del empleo, ya que esto solo ocurrió hasta el 18 de enero de 2007.

En concreto, la Subsección A concluyó que: "como la demandante no se retiró del servicio para la fecha 30 de junio de 1997, no le resultan aplicables los literales a), b) y c) de la convención, por lo que es claro que este requisito no se consolidó con anterioridad al 30 de junio de 1997 fecha en que perdió vigencia el artículo 146 de la Ley 100 que permitía la convalidación de los reconocimientos pensionales efectuados con fundamento en disposiciones convencionales".

Sentencia del 15 de octubre de 2020 de la Subsección A de la Sección Segunda Exp. 08001-23-33-000-2016-00881-01(1272-19) Actor: Nancy Carolina Jacobus de La Hoz Demandado: Universidad del Atlántico El Consejo de Estado concluyó que la demandante no tenía consolidada su situación, pues si bien para el 30 de junio de 1997 la demandante tenía cumplidos 41 años de edad y había prestado más de 20 años de servicios en la Universidad del Atlántico, lo cierto es que su retiro de la institución ocurrió el 13 de abril de 2026, por fuera del plazo límite del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 y, por tanto, su petición podría enmarcarse en los literales a), b) o c) del artículo 9.° de la convención colectiva suscrita por dicho ente territorial, lo cierto es que la peticionaria no se había retirado del servicio. A 13 de abril de 2016.

Sentencia del 11 de febrero de 2021 de la Subsección A de la Sección Segunda Exp: 08001-23-33-000-2017-00809-01(3011-19) Nulidad y restablecimiento del derecho Demandante: Roberto Meza Castillo Demandado: Universidad del Atlántico En este caso, el Consejo de Estado negó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación porque la demandante nació el 22 de enero de 1948 y se vinculó el 22 de enero de 1976 a la Universidad del Atlántico. Esto significa que para al 30 de junio de 1997, había cumplido 20 años de servicio. Sin embargo, no tenía consolidado el derecho por cuanto no se encontraba retirada del servicio para la fecha límite, ya que su desvinculación ocurrió el 1.° de julio de 2009.

Para el Consejo de Estado "cuando se produjo el retiro, en el 2009, el instrumento convencional ya no podía surtir efectos ultractivos por disposición de la Ley 100 de 1993 que vino a unificar el régimen pensional para los servidores

públicos y, por lo tanto, no puede efectuarse un reconocimiento pensional con fundamento en una convención cuyos efectos legales cesaron por ministerio de ley (artículo 146 Ley 100 de 1993).

En tal sentido, al no consolidar el derecho que le otorgaba la convención colectiva, antes del 30 de junio de 1997, no es procedente la aplicación de este instrumento convencional, pues la parte accionante pertenece al grupo poblacional al que le es aplicable el art. 36 de la Ley 100 de 1993".

Sentencia del 29 de abril de 2021 de la Subsección B de la Sección Segunda Exp: 08001-23-33-000-2014-00187-01(4453-16) Nulidad y restablecimiento del derecho Demandante: Lourdes de Jesús Franco Borrego Demandado: Universidad del Atlántico La demandante pretendía el reconocimiento de la pensión de jubilación bajo la causal c) del artículo 9 de la convención colectiva porque a 30 de junio de 1997 tenía más de 21 años de servicio, pero el retiro del servicio ocurrió el 30 de abril de 2002. Por la anterior razón, el Consejo de Estado le negó el reconocimiento y pago de la pensión. En ese sentido, el Consejo de Estado explicó que: "el retiro del servicio en las condiciones que estableció la mencionada convención colectiva en su artículo 9, lejos de ser algo sin importancia, es un elemento condicionante de la pensión, pues, su lectura e interpretación integral representa varios escenarios en donde los requisitos para el derecho son exigidos de distinta manera, al punto que el carácter voluntario de la renuncia o la decisión de mantenerse en el cargo determinaban su monto.

Añadió que la actora "no tiene consolidada su situación, pues si bien para el 30 de junio de 1997, tenía más de 45 años de edad y había prestado más de 21 años de servicios en la Universidad del Atlántico y por tanto, podría ser beneficiaria de las disposiciones contenidas en el literal a), b) o c) del artículo 9 de la convención colectiva de 1976 suscrita por el ente territorial, no se había retirado del servicio".

Sentencia del 10 de febrero de 2022 de la Subsección B de la Sección Segunda Exp: 08001-23-33-000-2014-00111-01 (2964-2018) Nulidad y restablecimiento del derecho Demandante: Ramiro Pacheco Reales Demandado: Universidad del Atlántico El demandante reclamó la pensión de jubilación conforme al literal c) del artículo 9 de la convención colectiva de 1976. En el caso concreto se determinó que el demandante laboró para la Universidad del Atlántico, en forma interrumpida, desde el 9 de mayo de 1978 hasta el 11 de julio de 2008, es decir que no cumplió los 20 años de servicio antes del 30 de junio de 1997.

Análisis del caso concreto El Consejo de Estado incurrió en los defectos sustantivos y por violación directa de la Constitución al no aplicar el principio e in dubio pro operario en las cláusulas convencionales 76.

En el asunto bajo estudio está probado que el demandante nació el 9 de junio de 1957 y estuvo vinculado como empleado público en el cargo de auxiliar de archivo en la Universidad del Atlántico, entre el 10 de octubre de 1977 y el 17 de enero de 2007, cuando fue retirado del servicio por supresión del empleo que ocupaba [105] .

77. El 1.° de febrero de 2013 el demandante le solicitó al ente universitario el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación con base en la convención colectiva de trabajo 1976, artículo 9, el cual dispone lo siguiente:

La Universidad pagará a los profesores y trabajadores la pensión de jubilación según las siguientes reglas: a) 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.

b) 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. c) Con veinte (20) años de servicio o más, cualquiera sea la causa de la terminación del contrato y a cualquier edad.

d) El monto de la pensión mensual de jubilación será equivalente al cinco por ciento (5%) del mayor salario mensual de su categoría por cada año de servicio sin el tope máximo legal.

(…) [106] . 78. La entidad negó lo pedido mediante acto administrativo, por lo que el actor inició demanda de nulidad y restablecimiento contra dicho pronunciamiento y, por consiguiente, pretendía obtener la pensión de jubilación conforme a la convención colectiva de trabajo.

79. En primera instancia del trámite ordinario, en sentencia del 20 de abril de 2018 el Tribunal Administrativo del Atlántico accedió a las pretensiones de la demanda, pero esa decisión fue apelada por la Universidad del Atlántico y en fallo del 25 de agosto de 2022 (providencia acusada), la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado revocó la providencia de primer grado y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda, bajo los siguientes argumentos:

De esta manera, el retiro del servicio en las condiciones que estableció la mencionada convención colectiva en su artículo 9, lejos de ser algo sin importancia, es un elemento condicionante de la pensión; pues su lectura e interpretación integral representa varios escenarios en donde los requisitos para el derecho son exigidos de distinta manera, al punto que el carácter voluntario de la renuncia o la decisión de mantenerse en el cargo determinaban su monto.

Conforme con lo anterior, se advierte que el señor Marrugo Ferrer no tiene consolidada su situación; dado que, si bien para el 30 de junio de 1997 tenía 40 años de edad y había prestado más de 20 años de servicios en la Universidad del Atlántico; y por tanto, podría ser beneficiario de las disposiciones contenidas en el literal a), b) o c) del artículo 9 de la Convención Colectiva de Trabajo de 1976 suscrita por el ente territorial, no se había retirado del servicio.

En efecto, de la lectura de los literales a) o b) de la referida Convención Colectiva de Trabajo, se exigían para reconocer la pensión “a cualquier edad” y como mínimo 10 años de vinculación, que el trabajador fuera i) “retirado sin justa causa” o ii) que “renuncie voluntariamente”.

Además de ello señalaba la posibilidad de pensionarse con 60 años y retirado de forma voluntaria. De igual forma, el literal c) preveía la pensión con 20 años o más de servicio, cualquier edad e independientemente de la causa de desvinculación de la institución educativa, situación que se reitera, no se presenta en el presente caso, pues el accionante no se había retirado del servicio al 30 de junio de 1997, en cuanto estuvo vinculado hasta el 17 de enero de 2007 [107] , de acuerdo con la certificación que obra en el plenario.

Condensando lo anterior, se concluye que el accionante no consolidó su situación jurídica pensional en los términos exigidos en el artículo 9 de la Convención Colectiva de Trabajo de 1976, con anterioridad al 30 de junio de 1997; debido a que, si bien en esa fecha tenía el tiempo de servicio requerido, no había sido retirado del servicio sin justa causa, ni renunciado voluntariamente a su cargo.

De manera que, al no ser beneficiario del reconocimiento de la prestación convencional, es improcedente la compatibilidad pensional ordenada por el a quo, por cuanto el demandante al 30 de junio de 1997, no se había retirado del servicio, motivo por el cual no tiene derecho a lo ordenado en primera instancia [108] .

80. Según el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa para acceder a la pensión de jubilación de la convención colectiva era necesario que antes del 30 de junio de 1997 el demandante cumpliera las condiciones de tiempo de servicio y de desvinculación, pues consideró que el retiro del empleo (por despido injustificado o renuncia voluntaria) es un elemento condicionante para acceder a la pensión, al punto que la forma de desvinculación determinaba su monto [109] .

81. En el caso concreto, determinó que el demandante “ para el 30 de junio de 1997 tenía 40 años de edad y había prestado más de 20 años de servicios en la Universidad del Atlántico”, pero no se había retirado del servicio ya que su vinculación se mantuvo hasta el 17 de enero de 2007.

82. De esta manera, el demandante instauró la acción de tutela contra la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado porque consideró que la autoridad judicial vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, de acceso a la administración de justicia, al mínimo vital y a la seguridad social en conexidad con la dignidad humana, así como los principios de seguridad jurídica, confianza legítima, buena fe y "condición más beneficiosa". Lo anterior porque incurrió en los defectos sustantivo y por desconocimiento del precedente porque la decisión acusada desconoció los derechos adquiridos, el principio de favorabilidad (art. 53 superior) y los artículos 14 [110] , 16 [111] y 21 [112] del CST y 36 [113] y 146 [114] de la Ley 100 de 1993.

83. Para el actor su situación jurídica había quedado convalidada en los términos del artículo 146 de la Ley 100 de 1993, porque había cumplido el tiempo de servicio, sin que pudiera entenderse que su continuidad en el empleo luego de la consolidación del derecho (o sea su no desvinculación por despido sin justa causa o renuncia voluntaria), implicara la pérdida del derecho. Además, señaló que conforme al artículo 36 de la Ley 100 de 1993, quienes hubieren cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación conforme a normas anteriores más favorables, aun cuando no se haya efectuado el reconocimiento, por respeto a los derechos adquiridos, tienen derecho a la prestación.

84. En ese orden, la Corte analizará si la providencia acusada incurrió en un defecto sustantivo al interpretar las cláusulas de la convención colectiva de manera restrictiva y sin tener en cuenta que la lectura de aquella admitía dos interpretaciones que resultaban determinantes para acceder al derecho pensional.

85. En este punto, la Sala Plena precisa que aunque en el escrito de tutela el demandante solicitó la aplicación de los principios de favorabilidad y "de la condición más beneficiosa", según la aproximación conceptual que se hizo líneas atrás, este asunto no se suscita a propósito de la duda sobre la aplicación de dos o más normas vigentes de trabajo (favorabilidad), ni tampoco se está en presencia de una sucesión normativa que implique la verificación de una norma derogada y una vigente (condición más beneficiosa);

sino que la discusión constitucional gravita sobre las distintas interpretaciones que surgen de una misma norma convencional, situación en la cual debe prevalecer aquella que beneficie al trabajador en virtud del principio in dubio pro operario .

86. En consecuencia, en el presente caso el defecto sustantivo que reclama el actor en torno a la interpretación del literal b) del artículo 9 de la convención colectiva de 1976 de la Universidad del Atlántico se llevará a cabo en orden al principio in dubio pro operario .

87. Se itera que las autoridades están vinculadas por las normas constitucionales y los instrumentos internacionales aplicables que establecen el principio in dubio pro operario .

En ese orden, este tribunal ha establecido el deber de que los jueces decidan los asuntos puestos a su consideración con base en dichos postulados. Además, es preciso señalar que en virtud de los mandatos en mención y en aplicación de la jurisprudencia constitucional cuando una regla establecida en la convención colectiva admita distintas interpretaciones debe privilegiarse aquella que resulte más favorable al trabajador, máxime cuando se encuentra en discusión el reconocimiento de un derecho pensional.

88. Con base en lo anterior, la Sala Plena de esta corporación ha establecido que en asuntos donde la cláusula convencional admita dos lecturas. Una restrictiva que sujete el derecho pensional a que se cumplan los requisitos de causación y de exigencia del derecho en un determinado plazo y, otra ampliada, según la cual basta con que se hubiere cumplido la condición para adquirir el derecho durante el vínculo laboral aun cuando su exigibilidad se haga después, debe preferirse siempre esta última. Sin embargo, como lo ha sentado la jurisprudencia constitucional [115] , este aspecto debe valorarse en cada caso concreto.

89. En la revisión de las decisiones de la Sección Segunda del Consejo de Estado se observa que tratándose del reconocimiento de pensiones de jubilación convencionales de los exempleados de la Universidad del Atlántico, mayoritariamente [116] , para las tres alternativas de obtención previstas en el artículo 9 de la convención colectiva, se ha exigido que se cumpla la condición de edad, tiempo de servicio y desvinculación (bajo las condiciones allí previstas: es decir, renuncia voluntaria, despido injustificado o por cualquier razón con más de veinte años de servicio) antes del 30 de junio de 1997, fecha límite de convalidación de estas prestaciones del orden territorial.

90. En este sentido, de manera reiterada, el máximo tribunal de la justicia contencioso administrativa ha señalado que "el retiro del servicio en las condiciones que estableció la mencionada convención colectiva en su artículo 9, lejos de ser algo sin importancia, es un elemento condicionante de la pensión, pues, su lectura e interpretación integral representa varios escenarios en donde los requisitos para el derecho son exigidos de distinta manera, al punto que el carácter voluntario de la renuncia o la decisión de mantenerse en el cargo determinaban su monto" [117] .

91. No obstante lo anterior, la Sala no pasa por alto que en la sentencia del 4 de julio de 2019 [118] , aunque fuere una decisión aislada, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado reiteró que el límite temporal para consolidar derechos en los términos del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 venció el 30 de junio de 1997 . En ese caso, el exempleado de la Universidad del Atlántico nació el 15 de noviembre de 1947 y estuvo vinculado entre el 17 de enero de 1977 y el 22 de diciembre de 1997, fecha en la que se aceptó su renuncia. El exdocente solicitó la pensión de jubilación extralegal y se le reconoció, empero, fue demandado por el ente universitario en acción de lesividad, bajo el argumento que no se trataba de un derecho convalidado a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, en tanto que no había consolidado el derecho a 30 de junio de 1997.

92. En esa oportunidad, la Subsección B consideró que de acuerdo con lo dispuesto en el literal c) del artículo 9 de la convención colectiva de 1976, el docente "adquirió el estatus pensional el 17 de enero de 1997, cuando cumplió 20 años de servicios. Lo anterior, sin importar que su retiro del servicio se haya registrado 11 meses después, ante su renuncia voluntaria a la Universidad del Atlántico ". En síntesis, el derecho pensional se "consolidó el 17 de enero de 1997, es decir, antes del 30 de junio de 1997, fecha de la entrada en vigencia en el nivel territorial del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993" [119] .

93. Lo anterior evidencia que las condiciones del artículo 9 de la convención colectiva admiten al menos dos interpretaciones a nivel de la jurisdicción contencioso administrativo. La primera (la que utiliza mayoritariamente el Consejo de Estado) referida a que para acceder a la pensión de jubilación convencional es necesario que se cumplan los requisitos de edad, tiempo de servicio y desvinculación por renuncia voluntaria o despido injustificado antes del 30 de junio de 1997. La segunda (el caso aislado) que se cumplan los dos requisitos ya mencionados de la edad (para el literal c) y el tiempo de servicio, sin que sea exigible la desvinculación laboral antes de la fecha límite.

94. Esta última interpretación resulta plausible tratándose de la pensión de jubilación convencional en el caso particular . Esto se explica porque las convenciones colectivas son normas que rigen a quienes las suscriben y, están dirigidas a "regular las condiciones individuales de trabajo, con sujeción a los derechos mínimos ciertos e indiscutibles de los trabajadores" [120] .

Por consiguiente, la ausencia de claridad, autoriza al juez para llenarla de contenido en aplicación directa el artículo 53 de la Constitución.

95. Una lectura conforme a la Constitución implicaría que el artículo 9 de la convención colectiva establece las condiciones de adquisición del derecho, para lo cual se exigen unos tiempos de servicio determinado y su exigibilidad estaría atada a la edad o la desvinculación del empleo público bajo las condiciones allí previstas, así:

La universidad pagara a los profesores y trabajadores la pensión de jubilación según las siguientes reglas_: a.- 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. b.- Con quince (15) o más años de servicios y menos de 20 a cualquier edad, si es retirado sin justa causa o renuncie voluntariamente.

c.- Con veinte (sic) (20) años de servicio o más, cualquier que sea la causa de la terminación del contrato y a cualquier edad. d.- El monto de la pensión mensual de jubilación será equivalente al cinco por ciento (5%) del mayor salario mensual de su categoría por cada año de servicio sin el tope máximo legal.

e.- Los años de servicios se entienden continuos y discontinuos pero prestados a la universidad del Atlántico. 96. La lectura conforme a la Constitución de la anterior disposición permitiría comprender que el tiempo de servicio es relevante para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, en tanto que su cuantía será directamente proporcional a los años que laboró el pensionado. Por un lado, la norma convencional establece que hay lugar a la pensión de jubilación cuando:

el trabajador (ya sea profesor o personal administrativo de la Universidad del Atlántico) hubiere acreditado: (i) el tiempo de servicios continuo o discontinuo prestado a esa institución; (ii) cualquier edad (para el caso del literal c) y (iii) el retiro del servicio sin justa causa o la renuncia voluntaria (literales a y b), es decir, la desvinculación en las dos situaciones descritas, debe cumplirse para hacer exigible el derecho. Lo anterior debe leerse dentro del límite temporal del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 y la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado [121] , es decir, a 30 de junio de 1997. Por otro lado, fija el porcentaje de la mesada, al establecer que el monto de la pensión mensual de jubilación será equivalente al cinco por ciento (5%) del mayor salario mensual de su categoría por cada año de servicio sin el tope máximo legal.

97. Esto podría dar a entender que bajo la lógica de la convención, la desvinculación resultaba determinante para establecer el monto de la mesada la cual se obtenía cuando se acreditara el tiempo de servicios y se haría exigible cuando ocurriera la desvinculación, que tendría que ser por retiro sin justa causa o la renuncia voluntaria.

98. En este punto, a manera de ejemplo, valdría plantear el escenario en que un trabajador que ha cumplido el tiempo de servicio y es despedido sin justa causa después de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 en el nivel territorial.

Tal circunstancia, mal podría dar lugar a que el trabajador perdiera el derecho pensional por el hecho de haber permanecido vinculado aun cuando hubiere cumplido los 20, 15 o 10 años de servicio antes del 30 de junio de 1997. Por el contrario, desde el punto de vista normativo y constitucional, tendría derecho a la prestación convencional, aun cuando hubiere cumplido la condición de la desvinculación en un momento posterior porque ya causó el derecho . La razón de lo anterior sería que el tiempo de servicio respalda la causación de la pensión. Esta interpretación se ajusta al mandato de in dubio pro operario y está conforme a la Constitución.

99. Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional, las normas convencionales deben interpretarse bajo el principio de in dubio pro operario . Esto indica que la Corte debe aplicar al caso sub examine la interpretación de la norma que más beneficie al trabajador. En este caso, le corresponde a la Sala Plena acoger la segunda interpretación .

100. Para la Corte, lo anterior significa que, además de incurrir en un defecto sustantivo, el Consejo de Estado violó de manera directa la Constitución, dado que, como se explicó, dicha autoridad judicial estaba vinculada por las normas previstas en el texto constitucional y, por lo tanto, le correspondía interpretar las reglas de la convención colectiva de la Universidad del Atlántico a la luz de los mandatos del artículo 53 de la Carta, específicamente, el principio de in dubio pro operario . Tal omisión derivó en la negativa del reconocimiento de la pensión de jubilación y, por contera, en la vulneración de los derechos fundamentales del actor.

101. En consecuencia, aun cuando el yerro por violación directa de la Constitución no fue reclamado directamente por el señor Rafael Enrique Marrugo Ferrer en el escrito de amparo, de oficio, esta corporación lo encuentra configurado y así lo declarará.

102. En síntesis, la Sala Plena concluye que, en aplicación del principio in dubio pro operario , los jueces deben, en primer lugar , aplicar las cláusulas convencionales de la forma que resulte más beneficiosa para el trabajador. En segundo lugar , las autoridades judiciales deben tener en cuenta que existen casos en que para acceder a las pensiones convencionales se interprete como requisito de adquisición del derecho únicamente el cumplimiento del tiempo de servicio previsto en la convención y la desvinculación sin justa causa o por retiro voluntario sería un presupuesto de exigibilidad de la pensión de jubilación. En tercer lugar , esta corporación interpreta que, en aplicación de los anteriores presupuestos, para acceder a la pensión de jubilación convencional, en casos como este, los trabajadores deben haber cumplido el requisito de tiempo de servicios antes del 30 de junio de 1997 [122] , fecha límite de convalidación de las prestaciones extralegales de las entidades territoriales.

103. En ese orden, la postura a acoger por parte de esta corporación indicaría que para acceder a la pensión de jubilación convencional, en el caso concreto, era necesario acreditar quince o más años de servicio y menos de veinte, antes de la fecha límite del 30 de junio de 1997, independientemente de que su desvinculación hubiere ocurrido con posterioridad a ese momento.

104. Además, la razonabilidad hermenéutica de la postura que acoge la Sala Plena de esta corporación está sustentada en que el mismo Consejo de Estado en la sentencia del 4 de julio de 2019 [123] (caso aislado) reconoció la interpretación conforme a la Constitución que reivindica la Corte, es decir, que la desvinculación del trabajador por cualquiera de las causales previstas en la convención colectiva (despido injustificado o renuncia voluntaria) aun después del 30 de junio de 1997, es una condición de exigibilidad del derecho, más no un requisito de causación del mismo. Lo cual, resulta razonable para la Corte si se tiene en cuenta que la convención colectiva previó la pensión de jubilación para los beneficiarios bajo distintas reglas asociadas al tiempo de servicio y exigibles de acuerdo a la forma de desvinculación o la edad de los profesores o trabajadores.

105. Una lectura del artículo 9 de la Convención Colectiva permite entender que la pensión de jubilación está encaminada a proteger al trabajador frente a determinadas situaciones que pudieran impactar en sus ingresos y en el derecho pensional pero, en todo caso, respaldadas en un tiempo de servicio mínimo. Esto último es lógico si se tiene en cuenta que el reconocimiento de esta prestación está soportado esencialmente en el tiempo que el trabajador dedicó a las labores. De ahí que, a mayor tiempo de trabajo más flexibilidad en las condiciones de exigibilidad y mayor cuantía, por el contrario, a menor tiempo de trabajo más estricta la condición de exigibilidad y menor cuantía.

106. Por ejemplo, exige menos tiempo, sin el requisito de la edad, cuando el trabajador fuere despedido sin justa causa o cuando se retirara voluntariamente del empleo, mientras que no sujetó a ninguna contingencia a los que hubieren prestado el servicio por más de 20 años (literal c). Siendo relevante, siempre el tiempo de vinculación para causar el derecho y fijar el monto de la mesada, tanto así que el mismo artículo de la convención colectiva en el literal d) previó que e l monto de la pensión mensual de jubilación sería equivalente al cinco por ciento (5%) del mayor salario mensual de su categoría por cada año de servicio” [124] .

107. Con base en las anteriores premisas, la Sala Plena analizará si a 30 de junio de 1997, el actor cumplió el requisito establecido en el artículo 9 de la convención colectiva.

108. Esta corporación observa que, respecto del requisito de tiempo de servicio, el actor lo cumple porque a 30 de junio de 1997 cumplía 19 años y 7 meses de servicio, esto significa que tenía un derecho adquirido.

109. Por otra parte, en relación con el requisito de la desvinculación por renuncia voluntaria o despido sin justa causa se cumplió el 17 de enero de 2007. Es de anotar, que en este caso, el retiro del servicio del exempleado fue por supresión del cargo que ocupaba [125] , circunstancia que no es atribuible al demandante, ya que la reestructuración de la entidad se hizo por razones administrativas y presupuestales, por lo que su desvinculación ocurrió por una decisión de la Universidad sin que estuviere asociada a una situación del demandante en particular. Tal situación se asemeja al despido sin justa causa al no encajar en ninguna de las causales del despido con justa acusa previstas en el artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo [126] .

110. Con base en lo anterior, la Corte concluye que en este caso existió un despido sin justa causa porque se trató de una supresión del empleo de auxiliar de archivo que ocupaba el actor y esta ocurrió el 17 de enero de 2007, por lo que a partir de entonces se hizo exigible el derecho a la pensión convencional.

111. En ese orden de ideas, la Sala Plena encuentra que la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado tenía el deber de estudiar el asunto bajo el principio in dubio pro operario . Por lo tanto, como la norma convencional admitía diversas interpretaciones, el juez de lo contencioso administrativo debía acudir a la que fuera más beneficiosa para el trabajador.

Sin embargo, optó por una interpretación que desconoció el precedente de la Corte. 112. Para esta corporación, la decisión del Consejo de estado afectó gravemente en los derechos fundamentales del accionante ya que le impidió acceder a la pensión de jubilación, es decir, que la intervención del juez constitucional es necesaria para proteger intereses superiores, aun cuando la decisión cuestionada haya sido emitida por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

113. Lo anterior, se fundamenta en dos razones. En primer lugar, el Consejo de Estado aplicó de forma restrictiva las cláusulas convencionales, al exigirle al accionante que debía haber cumplido los requisitos de edad, tiempo de servicio y desvinculación del 30 de junio de 1997. En segundo lugar , porque entendió que, en este caso, el tiempo de servicio y la desvinculación eran requisitos de adquisición del derecho, cuando la misma Subsección, en al menos una oportunidad, ha admitido que, solo el primero es necesario. Como se explicó líneas atrás, la desvinculación por despido sin justa causa o la renuncia voluntaria es una condición de exigibilidad del derecho a la pensión convencional (para este caso concreto).

114. Conforme a lo expuesto, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital y desconoció el principio in dubio pro operario y, en consecuencia, hay lugar a que se deje sin efectos la decisión acusada y se confirme el fallo de primera instancia emitido por el Tribunal Administrativo del Atlántico [127] . Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación del tope pensional introducido por el Acto Legislativo 1 de 2005 [128] .

115. Lo anterior porque, de acuerdo con la Corte, la acción de tutela contra providencias judiciales es “un mecanismo excepcional de control de las sentencias basado en una cuidadosa ponderación entre la cosa juzgada, la corrección material y la efectividad de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia de los jueces de cada proceso” [129] .

116. En virtud de lo anterior, por regla general, cuando el juez constitucional comprueba la existencia de un defecto en una decisión judicial, que además tiene la entidad suficiente para amenazar o desconocer derechos fundamentales, debe declarar la violación, dejar sin efectos la sentencia acusada y debe remitir el proceso al juez natural para que este dicte una nueva providencia acorde con los mandatos constitucionales. De forma excepcional, la Corte ha dictado la sentencia de reemplazo, asumiendo entonces la competencia del juez natural, cuando, por ejemplo, existen razones para considerar que el juez natural no seguirá la orientación de este tribunal o cuando existe especial urgencia para la protección de un derecho fundamental [130] .

117. No obstante, “[a]ntes de acudir a esa posibilidad el juez de tutela debe verificar si es posible dejar en firme una de las sentencias dictadas en el proceso ordinario, y siempre debe orientarse a la devolución del expediente para que el juez natural corrija el yerro en una nueva providencia” [131] .

118. Teniendo en cuenta lo expuesto, como en este asunto se acreditó el yerro sustantivo con la entidad suficiente para vulnerar los derechos fundamentales del actor, hay lugar a dejar sin efectos el fallo acusado.

119. Sin embargo, en este caso, la Sala Plena verifica que el fallo del 20 de abril de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico en primera instancia del proceso de nulidad (expediente 08001-23-33-000-2015-00606-01), se accedió a las pretensiones de la demanda porque el juez de primer grado aplicó la convención colectiva y le dio al literal b) del artículo 9 de esa normativa una interpretación conforme con la Constitución (es decir, la aplicó desde segunda interpretación constitucionalmente admisible, como se explicó líneas atrás), por lo que se confirmará esa decisión y no se ordenará dictar la sentencia de reemplazo.

El Consejo de Estado no desconoció el precedente en materia del reconocimiento y pago de pensiones de jubilación extralegales de los exempleados de la Universidad del Atlántico 120.

El demandante señaló que el Consejo de Estado incurrió en el defecto por desconocimiento del precedente del Consejo de Estado, vertido en las siguientes decisiones: (i) 29 de septiembre de 2011 de la Sección Segunda, rad.

08001-23-31-000-2005-02866-03(2434-10); (ii) 4 de julio de 2019 de la Sección Segunda, rad. 08001-23-31-000-2006-05050-02(1740-15); (iii) 14 de mayo de 2019, expediente 11001-03-15- 000-2018-04671-01 (AC); y (iv) 9 de julio de 2021, rad.

11001-03-15-000-2021-00825-01 (AC). 121. Según el demandante, en las sentencias del 29 de septiembre de 2011 y 4 de julio de 2019 (estas providencias fueron descritas en el acápite sobre aplicación de pensiones extralegales a exempleados de la Universidad del Atlántico) el Consejo de Estado resolvió casos similares al que ahora ocupa la Sala, en el sentido de que la condición de causación del derecho a la pensión es el tiempo de servicio y la desvinculación un requisito de exigencia, por lo que esta última podría ocurrir en un momento posterior a la fecha límite de convalidación el 30 de junio de 1997. Sobre estas dos decisiones, la Sala Plena aclara y precisa que respecto de la primera no se puede predicar el desconocimiento del precedente porque dicha decisión no abordó la cuestión objeto del debate sino que unificó la jurisprudencia en materia de convalidación de los regímenes territoriales.

122. En cuanto a la segunda, se observa que si bien es aplicable a este caso, se trata de una decisión aislada y no reiterada por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. De acuerdo con la Corte el precedente judicial alude a “ la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo” [132] . Por otro lado, según esta corporación, dicho antecedente no obedece a un pronunciamiento uniforme, sino, como se dijo, a uno aislado, dado que la postura mayoritaria ha sido la contraria, por lo que mal podrían estar vinculados por aquel.

123. En cuanto a las decisiones de tutela que referenció el demandante, estas son: Tabla 5 Decisión Síntesis del caso Sentencia del 14 de mayo de 2019 Subsección B de la Sección Segunda, expediente 11001-03-15- 000-2018-04671-01, Actor:

Universidad del Atlántico, demandado: Tribunal Administrativo del Atlántico (acción de tutela) En este caso se cuestionaba la sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico que reconoció la pensión de jubilación convencional de una trabajadora que nació el 17 de abril de 1957 y laboró para la Universidad desde el 13 de enero de 1980 hasta el 31 de julio de 2012. La extrabajadora reclamó la pensión en los términos del literal b), artículo 9, que la Universidad pagaría

a los profesores y trabajadores la pensión de jubilación con 15 años o más de servicio al ente universitario y menos de 20, a cualquier edad. El Tribunal accedió a las pretensiones porque antes del 30 de junio de 1997 cumplió los 15 años de servicio exigidos en la convención colectiva, independientemente de que su retiro hubiere ocurrido con posterioridad, el 31 de julio de 2012 cuando su cargo fue suprimido de la planta de personal. Para la Universidad del Atlántico tal decisión desconocía el precedente del Consejo de Estado en cuanto a la aplicación de la convención colectiva. Esta situación fue convalidada por el juez de tutela que negó el amparo solicitado, bajo el siguiente argumento: "el Tribunal Administrativo del Atlántico emitió un pronunciamiento acorde a la posición asumida por el Consejo de Estado para acceder al reconocimiento de una pensión con fundamento en una convención colectiva de trabajo, conforme a la excepción fijada en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, tal posición asumida por la corporación judicial accionada resulta válida a la luz del principio de independencia y autonomía judicial que reviste a los jueces de la República".

Sentencia del 9 de julio de 2021, rad. 11001-03-15-000-2021-00825-01 Sección Cuarta del Consejo de Estado, demandante: Vera Judith García Hernández, demandado: Tribunal Administrativo del Atlántico y otro.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado estudió una tutela contra providencia judicial del Tribunal Administrativo del Atlántico que le negó a la demandante el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación bajo el argumento de que no le era aplicable la convención colectiva. La peticionaria había trabajado en la Universidad del Atlántico desde el 1 de julio de 1977 hasta el 18 de enero de 2007, empero, se le negó la prestación. El juez de tutela concedió el amparo por desconocimiento del precedente que admite la aplicación de la convención colectiva a esos trabajadores y la convalidación de las prestaciones causadas antes del 30 de junio de 1997. Por tal, razón le ordenó al Tribunal Administrativo de Atlántico, emitir una nueva decisión que acoja el precedente.

124. Para la Corte, ninguna de las dos decisiones se relaciona de manera directa con el caso bajo estudio, puesto que la discusión de fondo tiene que ver con la aplicación del régimen extralegal territorial a situaciones consolidadas a 30 de junio de 1997 y no con las condiciones de acceso a la pensión de jubilación de la convención colectiva. En consecuencia, no se configuró el defecto por desconocimiento del precedente.

El Consejo de Estado no incurrió en el defecto fáctico invocado 125. Según el demandante la Subsección B de la Sección Segunda contaba con las pruebas suficientes para acceder a lo pretendido, pero omitió valorarlas, lo cual dio "como resultado que sin una razón valedera y ajustada a derecho diera por no probado el hecho que mi poderdante tiene derecho a la pensión convencional reclamada" [133] .

126. La Sala encuentra que el ciudadano no identificó ninguna prueba específica que hubiere sido desconocida por la autoridad judicial, sino que sugiere una valoración total del acervo probatorio como si se tratara de una instancia adicional del proceso contencioso administrativo. Por lo tanto, no hay elementos que permitan determinar si existía alguna prueba determinante que fue omitida y que su valoración tuviera una incidencia directa en la decisión, es decir, que tuviere la potencialidad de modificarla. Por esta razón se concluye que no se configuró el yerro endilgado.

VI. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE:

Primero. REVOCAR las sentencias de tutela proferidas el 5 de mayo de 2023 y el 31 de julio de 2023 por las Secciones Tercera –Subsección C- y Primera del Consejo de Estado , que declararon la improcedencia de la acción y negaron el amparo solicitado, en primera y segunda instancia, respectivamente. En su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital y del principio in dubio pro operario del señor Rafael Enrique Marrugo Ferrer.

Segundo: DEJAR SIN EFECTO la sentencia del 25 de agosto de 2022 proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado y CONFIRMAR el fallo del 20 de abril de 2018, proferido por el Tribunal

Administrativo del Atlántico, en primera instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Rafael Enrique Marrugo Ferrer contra la Universidad del Atlántico, expediente 08001-23-33-000-2015-00606-01.

Tercero. DESVINCULAR del presente trámite a Colpensiones y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Cuarto. LÍBRAR por Secretaría General de esta corporación las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS Presidente NATALIA ÁNGEL CABO Magistrada JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ Magistrado DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE Magistrado Ausente con permiso JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado Ausente con comisión PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA Magistrada CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ Secretaria General [1] Carácter de orden público. Irrenunciabilidad.

[2] Efecto. [3] Normas más favorables. [4] Régimen de transición. [5] Situaciones jurídicas individuales definidas por disposiciones municipales o departamentales.

[6] El demandante identificó las siguientes decisiones: (i) 29 de septiembre de 2011 de la Sección Segunda, rad. 08001-23-31-000-2005-02866-03(2434-10); (ii) 4 de julio de 2019 de la Sección Segunda, rad. 08001-23-31-000-2006-05050-02(1740-15); (iii) 14 de mayo de 2019, expediente 11001-03-15- 000-2018-04671-01 (AC); y (iv) 9 de julio de 2021, rad.

11001-03-15-000-2021-00825-01 (AC). [7] Convención Colectiva de la Universidad del Atlántico suscrita entre la institución universitaria y los sindicatos Aspu - Seccional Atlántico y Sintraua (vigente en la actualidad) . Art. 9. “La universidad pagara a los profesores y trabajadores la pensión de jubilación según las siguientes reglas… a.- 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. b.- Con quince (15) o más años de servicios y menos de 20 a cualquier edad, si es retirado sin justa causa o renuncie voluntariamente. c.- Con veinte (sic) (20) años de servicio o más, cualquier que sea la causa de la terminación del contrato y a cualquier edad.

d.- El monto de la pensión mensual de jubilación será equivalente al cinco por ciento (5%) del mayor salario mensual de su categoría por cada año de servicio sin el tope máximo legal… e.- Los años de servicios se entienden continuos y discontinuos pero prestados a la universidad del Atlántico. Por lo tanto, se respetarán y mantendrán sus vigencias ‘Los derechos adquiridos conformes a disposiciones normativas anteriores, pactos o convención colectiva de trabajo’”.

8 Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas. [9] Aportes al fondo de contingencias. [10] Trámite para el pago de condenas o conciliaciones.

[11] 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 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. La anterior disposición fue controlada por la Corte en la Sentencia C-410 de 1997.

[12] En aplicación de la postura unificada en la sentencia de 7 de octubre de 2010, radicación: 1484-09, Sección Segunda, Subsección B, Consejo de Estado.

[13] En este punto, la sentencia acusada explicó que “los reconocimientos pensionales como el presente, solamente pueden quedar convalidados en los términos del artículo 146 de la Ley 100 de 1993; sí y solo si, se consolidaron hasta el 30 de junio de 1997, en consideración a la fecha de entrada en vigencia de dicha norma en el nivel territorial; esto es, el 30 de junio de 1995, y en atención a que el aparte de la norma que concedió el plazo adicional de dos (2) años para extender sus efectos de amparo, se declaró inexequible por la Corte Constitucional a través de una sentencia con efectos hacia futuro, proferida el 28 de noviembre de la citada anualidad (C-410 de 1997)”.

[14] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 25 de agosto de 2022 (providencia acusada). [15] En la sentencia acusada el Consejo de Estado advirtió que: “Conforme con lo anterior, se advierte que el señor Marrugo Ferrer no tiene consolidada su situación; dado que, si bien para el 30 de junio de 1997 tenía 40 años de edad y había prestado más de 20 años de servicios en la Universidad del Atlántico; y por tanto, podría ser beneficiario de las disposiciones contenidas en el literal a), b) o c) del artículo 9 de la Convención Colectiva de Trabajo de 1976 suscrita por el ente territorial, no se había retirado del servicio . // En efecto, de la lectura de los literales a) o b) de la referida Convención Colectiva de Trabajo, se exigían para reconocer la pensión “a cualquier edad” y como mínimo 10 años de vinculación, que el trabajador fuera i) “retirado sin justa causa” o ii) que “renuncie voluntariamente”. Además de ello señalaba la posibilidad de pensionarse con 60 años y retirado de forma voluntaria. // De igual forma, el literal c) preveía la pensión con 20 años o más de servicio, cualquier edad e independientemente de la causa de desvinculación de la institución educativa, situación que se reitera, no se presenta en el presente caso, pues el accionante no se había retirado del servicio al 30 de junio de 1997, en cuanto estuvo vinculado hasta el 17 de enero de 2007, de acuerdo con la certificación que obra en el plenario”. Cfr.

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 25 de agosto de 2022 (providencia acusada). [16] Carácter de orden público. Irrenunciabilidad.

[17] Efecto. [18] Normas más favorables. [19] Régimen de transición. [20] Situaciones jurídicas individuales definidas por disposiciones municipales o departamentales.

[21] Escrito de tutela, página 29. [22] Escrito de tutela, página 37. [23] Sentencia de tutela de primera instancia, página 5. [24] Revisión por la Sala Plena. Cuando a juicio de la Sala Plena, por solicitud de cualquier magistrado, un proceso de tutela dé lugar a un fallo de unificación de jurisprudencia o la transcendencia del tema amerite su estudio por todos los magistrados, se dispondrá que la sentencia correspondiente sea proferida por la Sala Plena. Adicionalmente, para los fines establecidos en las normas vigentes, después de haber sido escogidos autónomamente por la Sala de Selección competente, los fallos sobre acciones de tutela instauradas contra providencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado deberán ser llevados por el magistrado a quien le corresponda en reparto a la Sala Plena, la cual determinará si asume su conocimiento con base en el informe mensual que le sea presentado a partir de la Sala de Selección de marzo de 2009. En tal evento, el magistrado ponente registrará en la Secretaría el proyecto de fallo respectivo y se procederá a cumplir el mismo trámite previsto por el artículo 53 del Reglamento de la Corporación para el cambio de jurisprudencia, en materia de sentencias de revisión de tutela.

[25] De acuerdo con la interpretación del Consejo de Estado sobre los efectos de la Sentencia C-410 de 1997, cuya explicación se abordará en el título denominado “Marco normativo y jurisprudencial del régimen pensional de los empleados públicos beneficiarios de convenciones colectivas”.

[26] Este acápite constituye una reiteración de la Sentencia SU-265 de 2022. [27] Sentencia SU-396 de 2017, citando la T-555 de 2009. [28] Sentencias T-031 de 2016, T-497 de 2013, T-320 de 2012, T-891 y T-363 de 2011.

[29] Sentencia T-145 de 2017. [30] Sentencia SU-573 de 2017. [31] Sentencias SU-573, SU-414, SU-396 y SU-354 de 2017; T-574, T-429 y T-324 de 2016; SU-695, SU-567, T-534 y T-718 de 2015; T-474 de 2014; y T-429 de 2011, entre otras, reiterando la C-590 de 2005.

[32] Sentencias SU-065, SU-062 y SU-035 de 2018; SU-649, SU-573, SU-414, SU-396 y SU-354 de 2017; y C-590 de 2005. [33] Sentencias SU-573 y SU-391 de 2016. Al respecto, se sostuvo: "considera la Corte que es improcedente la acción de tutela contra decisiones de la Corte Constitucional y, se agrega en esta oportunidad, contra decisiones del Consejo de Estado que resuelven acciones de nulidad por inconstitucionalidad. Esta sería entonces una causal adicional de improcedencia que complementaría los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales establecidos por la jurisprudencia a partir de la sentencia C-590 de 2005, de acuerdo con la cual no procede la acción de tutela contra las sentencias de la Corte Constitucional ni contra las del Consejo de Estado por nulidad por inconstitucionalidad".

[34] Sentencias SU-215 de 2022 y SU-074 de 2022. [35] Sentencias SU-265 de 2022, SU-207 de 2021, SU-267 de 2019 y SU-113 de 2018. En esas decisiones se admitió que las cláusulas de las convenciones colectivas deben analizarse en cada caso con el objetivo de interpretarlas conforme a la Constitución, en concreto, bajo el principio in dubio pro operario .

[36] Definiciones. Para la interpretación y aplicación de la presente ley, téngase en cuenta las siguientes definiciones: (…) Adulto mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más.". El artículo 7º de la Ley 1276 de 2009 y la Ley 1850 de 2017 también consideran que las personas mayores de 60 años son adultos mayores. Véase también: Boletines Poblacionales: Personas Adultas Mayores de 60 años – Ministerio de Salud y Protección Social. Diciembre 2020.

[37] Sentencias SU-273 de 2022, SU-405 de 2021, SU-508 de 2020, T-066 de 2020, T-548 de 2017, T-252 de 2017, T-606 de 2016, T-207 de 2013, entre otras.

[38] Sentencia SU-508 de 2020. [39] Artículo 150. Competencia del consejo de estado en segunda instancia y cambio de radicación. [40] Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Catorce Especial de Decisión, sentencia del 13 de octubre de 2020. C.P. Alberto Montaña Plata. Radicación:

11001-03-15-000-2019-00119-00(REV). [41] Sentencias SU-273 de 2022, SU-090 de 2018, SU-050 de 2018, entre otras. [42] Sentencias SU-316 de 2023, SU-347 de 2022, SU-273 de 2022, SU-212 de 2023, SU-216 de 2022, SU-215 de 2022, SU-157 de 2022, SU-026 de 2021, SU-165 de 2022, SU-184 de 2019, entre otras.

[43] Sentencias SU-573 y SU-050 de 2017 y SU-917 de 2010. [44] Sentencias SU-038 de 2018, SU-573 y SU-050 de 2017; y SU -917 de 2010. [45] Sentencia SU-050 de 2017.

[46] Este acápite es una reiteración de la sentencia SU-474 de 2020. [47] Sentencias SU-027 de 2021, T-543 de 2017 y T-551 de 2010. [48] También pueden consultarse las decisiones T-367, T-334, SU-065, T-039, SU-035 y T-031 de 2018, SU-649, SU-573 y SU-210 de 2017, entre otras.

[49] Sentencia SU-027 de 2021. [50] Ib. [51] Este acápite es una reiteración de la Sentencia SU-167 de 2022. [52] Sentencia SU-556 de 2014. [53] Sentencia SU-354 de 2017.

[54] Sentencia SU-053 de 2015. [55] Sentencias SU-035 de 2018 y SU-354 de 2017. [56] Sentencias T-153 de 2015 y T-146 de 2014. [57] Sentencias SU-050 de 2018, SU-649, SU-573 y SU-210 de 2017, T-241 de 2016, T-734 y T-261 de 2013, T-1100, T-628 y T-360 de 2011, T-078 de 2010, T-747 de 2009, T-458 y T-162 de 2007, T-902 de 2005 y T-814 de 1999.

[58] Al respecto, consultar las sentencias SU-062 de 2018, T-407 y T-459 de 2017, T-454 de 2015, T-526 de 2001, T-488 de 1999 y T-393 de 1994.

[59] Sentencia SU-265 de 2022. [60] En el mismo sentido, el Código Sustantivo del Trabajo en el artículo 21 prevé que: “En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad”.

[61] En la Sentencia SU-212 de 2023 la Corte dijo que la jurisprudencia constitucional ha señalado inequívocamente que este principio aplica en la interpretación de convenciones colectivas, debido a que constituyen una fuente de derecho en el campo laboral colectivo (es fruto de la negociación colectiva).

[62] El principio in dubio pro operario ha sido llamado inicialmente “favorabilidad en sentido amplio” en las sentencias T-088 de 2018, T-569 de 2015, T-730 de 2014 y T-832A de 2013, entre otras.

[63] Sentencias SU-247 de 2019, SU-113 de 2018 y SU-245 de 2015. [64] En la Sentencia SU-442 de 2016 la Corte explicó que : “ [l]a condición más beneficiosa. Una vez una persona contrae una expectativa legítima en vigencia de un esquema normativo alcanza entonces un derecho a que le sea protegida. Este derecho es además de raigambre constitucional y por serlo ampara a la persona frente a una pérdida de su fuerza de trabajo o capacidad laboral. En tal virtud, le es aplicable la protección específica de la Constitución, según la cual “[l]a ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores” (CP art 53). Es decir, que si bien la ley puede entonces modificar los requisitos de acceso a la pensión de invalidez, le está vedado anular el derecho constitucional de toda persona a que se protejan sus expectativas legítimamente forjadas. En consecuencia, la ley en primer lugar ha de contemplar regímenes de transición para quienes si bien no tienen derechos adquiridos cuentan más que con meras expectativas de derechos, pues han cumplido buena parte de los requisitos para acceder a la prestación pensional.

El legislador tiene un amplio margen competencial para definir los términos del régimen de transición, pero si no establece ninguno es entonces preciso garantizar la supremacía constitucional a fin de impedir una frustración injustificada de la confianza legítima. Por ende, ante la ausencia de un régimen de transición se justifica mantener las condiciones más beneficiosas del esquema normativo derogado, bajo el amparo del cual la persona creó legítimamente una expectativa de pensión (…) La aplicación práctica del principio de la condición más beneficiosa puede comportar dos consecuencias “(i) Cuando se dicta una norma de carácter general aplicable a todo un conjunto de situaciones laborales, éstas quedan modificadas en sus condiciones anteriores en cuanto no sean, para el trabajador que ya venía prestando sus servicios, más beneficiosas que las nuevamente establecidas y (ii) la nueva regulación habrá de respetar como situaciones concretas reconocidas en favor del trabajador o trabajadores interesados, aquellas condiciones que resulten más beneficiosas para éstos que las establecidas para la materia o materias de que se trate por la nueva normación”. Alonso García, Manuel. Curso de Derecho del Trabajo. Barcelona. Editorial Ariel, 1980. Además, refirió que:

la condición más beneficiosa supone la existencia de una situación fáctica concreta previamente reconocida y determina que ella debe ser respetada siempre y cuando sea más favorable al trabajador en comparación con la nueva que habría de aplicársele. Ello explica de alguna manera que el ámbito al que actualmente se ha circunscrito la regla corresponda a la búsqueda sistemática de respuestas ante las más variadas problemáticas causadas no ya solamente por el constante tránsito legislativo de disposiciones normativas que inciden directamente en las condiciones laborales de un trabajador, sino por las vicisitudes que esa manifestación produce respecto de las garantías adquiridas derivadas de la seguridad social.

[65] Sentencia SU-247 de 2019. Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 172 y 173. Vega, María. 2022.

Los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Su valor, su viabilidad, su incidencia y su importancia como elementos de progreso económico y de justicia social.

OIT. [66] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Aprobado mediante la Ley 74 de 1986). Artículo 5: "(…) 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado." [67] Pacto de San José de Costa Rica (Aprobado mediante la Ley 16 de 1972). Artículo 29: "[n]inguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados".

[68] Frente al principio de favorabilidad, la Corte Suprema de Justicia señaló que : "[c]onviene reiterar que esta Corporación ha dicho con profusión, que si bien, las convenciones colectivas de trabajo se aportan como una prueba al proceso, ello no desdice su carácter de fuente formal del derecho y, por tanto, los jueces tienen el deber de interpretar sus enunciados normativos conforme a las máximas y principios de hermenéutica jurídica laboral, dentro de los cuales se encuentra el de favorabilidad (Cfr. CSJ SL 1636-2022). E n tal sentido, de entenderse que existe un eventual dilema interpretativo de una norma convencional, lo razonable es que su sentido se desentrañe con apego al citado principio, que parte del supuesto de la existencia de dos o más interpretaciones contrapuestas (CSJ SL 1636-2022). Dicho principio entra en juego cuando exista conflicto o duda sobre la aplicación o interpretación de las normas vigentes (CSJ SL16794-2015, SL1922-2018, SL1947-2020, reiterada en SL 4164-2021). Es así como la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que el principio de favorabilidad "no es una cláusula abierta que permita conceder cualquier prestación de la seguridad social, bajo cualquier circunstancia" (CSJ SL3695-2018). En relación con la interpretación de las disposiciones convencionales se ha hecho especial precisión por parte del precedente que este debe realizarse de acuerdo con sus características y su finalidad (CSJ SL 16811-2017). Y los acuerdos convencionales, deben ser comprendidos como "un todo y, por tanto, su interpretación debe ser integral, armónica y útil a los intereses y expectativas razonables de ambas partes", lo que naturalmente excluye interpretaciones textualistas, focalizadas en frases, palabras o expresiones elaboradas al margen de los sujetos y los contextos (CSJ SL 16811-2017). Ahora bien, conforme a cada texto convencional analizado en múltiples sentencias se ha reconocido que debido al carácter esencialmente normativo que tienen las convenciones colectivas de trabajo que es natural que en su ámbito de aplicación surjan dudas razonables en cuanto a su contenido y alcance, que deben tener solución a partir de aquellas reglas de interpretación que se aplican a cualquier norma del trabajo, es por ello que toda norma jurídica cuenta con un marco de interpretación razonable, que les da autonomía a las partes y al juez para decidir lo más adecuado, de entre varias opciones plausibles, pero que, a la vez, niega la validez de lecturas inaceptables, que desconocen el contexto en el que se producen o que resultan ilógicas, irrazonables y desproporcionadas (CSJ SL, 4 ag. 2009, rad. 35433, SL, 23 sep. 2009, rad.

32835, SL, 15 mar. 2011, rad. 38750, SL17030-2016, SL351-2018 y SL 1240-2019. SL 3009-2019). [69] Sentencias SU-267 de 2019, T-157 de 2017, T-084 de 2017, T-401 de 2015, T-130 de 2014, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral sentencias del 20 de marzo de 2024, SL675-2024; 26 de enero de 2022, SL131-2022; 17 de febrero de 2021, SL672-2021;

9 de diciembre de 2020, SL5202-2020; 13 de septiembre de 2017, SL15265-2017; y 15 de febrero de 2011, 40662. [70] La Corte ha dado aplicación a este principio cuando: (i) se ha negado el derecho a la indexación de la primera mesada de

los pensionados (T-098 de 2005, T-816 de 2004, T-805 de 2004, T-663 de 2003, T-1169 de 2003 y SU-120 de 2003); (ii) cuando se ha pretendido acreditar la existencia de un vínculo de carácter laboral (T-519 de 2009 y T-883 de 2006) y para el reconocimiento de la pensión de invalidez (T-509 de 2015).

En la sentencia SL450-2018 del 28 de febrero de 2018, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, indicó que "solamente puede acudir a dicho principio constitucional cuando se halle ante una duda en la aplicación de dos o más normas vigentes y aplicables al caso, evento que es conocido como la regla más favorable o cuando tenga una duda sobre diversas interpretaciones de la misma disposición jurídica, que es el caso del in dubio pro operario ".

[71] Consideraciones similares respecto de la aplicación del principio de favorabilidad sirven de asidero para las Sentencias SU-212 de 2023, SU-272 de 2022, T-219 de 2021, T-408 de 2016, SU-769 de 2014, T-596 de 2013, T-063 de 2013, T-360 de 2012, T-100 de 2012, T-559 de 2011, T-334 de 2011, T-760 de 2010, T-583 de 2010, y T-389 de 2009.

[72] En la Sentencia C-168 de 1995 la Corte señaló que: "[d]e conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc.), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas escoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones; la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador".

[73] Sentencias SU-140 de 2019, T-088 de 2018 y T-130 de 2014. [74] Sentencias T-090 de 2009, T-248 de 2008 y T-545 de 2004, entre otras. [75] Sentencia SU-273 de 2022.

[76] En reiteración de la Sentencia SU-241 de 2015. [77] A partir de la sentencia SU-241 de 2015, la Corte ha construido una consistente línea jurisprudencial sobre favorabilidad en estos casos. Ver, al respecto, las sentencias SU-113 de 2018, SU-267 de 2019, SU-445 de 2019 y SU-027 de 2021. En la Sentencia SU-212 de 2023, la corte puntualizó que:

Por eso, la favorabilidad es un principio que depende de las particularidades textuales y contextuales de cada cláusula convencional y de cada convención colectiva, pues la "duda" solo puede ser un resultado del ejercicio de lectura e interpretación específico de la respectiva fuente jurídica.

[78] En la Sentencia T-1268 de 2005 la Corte precisó los elementos del principio de favorabilidad laboral, así: "[l]a favorabilidad opera sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones dentro de los parámetros de razonabilidad y partiendo de la jurisprudencia y doctrina pertinentes. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los elementos del principio de favorabilidad laboral son: (i) la noción de ´duda´ ante la necesidad de elegir entre dos o más interpretaciones, y (ii) la noción de ´interpretaciones concurrentes´".

[79] En la sentencia T-545 de 2004, este tribunal precisó que el "criterio de razonabilidad de la interpretación como producto de una correcta fundamentación jurídica, es un desarrollo del artículo 53 de la Constitución, en la medida en que la duda debe surgir a partir de una divergencia interpretativa sobre las fuentes formales del derecho. Esto implica que las opciones hermenéuticas, por un lado deben encuadrar en el marco semántico de las disposiciones de las fuentes formales, y de otro, deben estar en consonancia con las disposiciones de la Constitución. Sólo serán admisibles como razonables, aquellas interpretaciones de las fuentes formales, que además de encuadrarse en el marco de las disposiciones normativas respectivas, también se correspondan con la interpretación autorizada de las normas constitucionales".

[80] Sentencia T-545 de 2004. [81] Sentencias SU-138 de 2021, T-088 de 2018 y T-545 de 2004. [82] En el mismo sentido, en la Sentencia T-350 de 2012 se señaló que a pesar del amplio margen de interpretación que tienen los jueces, ante las diversas interpretaciones que puedan surgir de la norma (v. g. las convenciones colectivas), no pueden elegir la que desfavorece al trabajador porque ello vulneraría los derechos fundamentales al debido proceso y seguridad social por desconocimiento directo de la Constitución.

[83] Sentencia SU-241 de 2015. [84] Sentencias SU-445 de 2019, SU-267 de 2019, SU-113 de 2018, SU-241 de 2015, T-350 de 2012, T-972 de 2010, SU-1185 de 2001, T-800 de 1999 y C-168 de 1995.

[85] Precedida por la sentencia SU-241 de 2015. Desde esa decisión, este tribunal ha sostenido que: "[s]i bien los jueces –incluyendo las altas cortes- tienen un amplio margen de interpretación en las normas laborales, no les es dable hacerlo en contra del trabajador, esto es, seleccionando entre dos o más entendimientos posibles aquel que ostensiblemente lo desfavorece o perjudica (…) una conducta contraria configura un defecto que viola los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, por desconocimiento directo del artículo 53 Constitucional. // Si a juicio del fallador la norma – y esto incluye a las convenciones colectivas – presenta dos alternativas posibles de interpretación, el juez debe inclinarse por la más favorable al trabajador, en aplicación del principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 53 C.P. y del derecho fundamental del debido proceso".

[86] Sentencia SU-241 de 2015. [87] Sentencia SU-113 de 2018. [88] Ib. [89] Sentencia SU-267 de 2019. [90] Ib. [91] Sentencia SU-445 de 2019.

[92] "M ediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política".

[93] "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior". [94] Debe anotarse que el Gobierno nacional es el competente para determinar el régimen prestacional aplicable al personal administrativo que labora en dichas entidades, tal y como lo analizó la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación con el siguiente razonamiento: "[…] Dado que las personas que prestan sus servicios tanto en el área docente como administrativa de las universidades del Estado son servidores públicos, que el presupuesto de estas entidades proviene casi en su totalidad del Estado, que por expresa disposición legal corresponde al Gobierno Nacional regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y que la Ley 30 de 1992 consagró en el artículo 77 que el régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales se regirá por la Ley 4ª de 1992 y demás normas complementarias, la Sala considera que compete al presidente de la República fijar el régimen salarial y prestacional del personal docente y administrativo de las universidades oficiales". Cfr.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, providencia del 15 de abril de 1998, Radicación: 1076. [95] En la S entencia C-1234 de 2005, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la expresión "[l]os sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliego de peticiones ni celebrar convenciones colectivas" del artículo 416 del CST, bajo el entendido de que para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva previsto en el artículo 55 de la Constitución Política y de conformidad con los Convenios de la OIT, las organizaciones sindicales de empleados públicos podrán acudir a otros medios que garanticen la concertación en las condiciones de trabajo, a partir de la solicitud que al respecto formulen estos sindicatos, mientras el Congreso de la República regule el procedimiento para el efecto.

[96] En la Sentencia C-377 de 1998 la Corte encontró ajustada a la Constitución la diferenciación entre trabajadores oficiales y empleados públicos en lo relacionado con el ejercicio de la negociación colectiva, para conceder a los primeros el goce del derecho plenamente y restringirlo para los segundos, bajo el argumento de que no se puede afectar la facultad de las autoridades de fijar autónomamente las condiciones del empleo .

Luego, e n la C-201 de 2002 esta corporación se refirió a los Convenios 151 y 154 de la OIT, mediante la cual declaró la exequibilidad del artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo.

[97] Por medio de la cual se aprueba el "Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública", adoptado en la 64 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978.

[98] Compilado en el Decreto 1072 del 26 de mayo de 2015, “[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”.

[99] Lo resaltado entre paréntesis fue declarado inexequible por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante sentencia C-410 del 28 de agosto de 1997.

[100] Ley Estatutaria de Administración de Justicia. [101] M.P. Gerardo Arenas Monsalve. [102] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 7 de octubre de 2010, radicación: 1484-09.

[103] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, del 7 de abril de 2011 , radicado Interno 2073-07 ; del 21 de mayo de 2011, radicados internos: 2333-10 y 1721-08; y la sentencia de unificación de la Sección Segunda del 29 de septiembre de 2011, radicado interno 2434-2010 .

[104] En cuanto a la aplicación del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 y sus efectos en el tiempo, el Consejo de Estado señaló que: “[d]e igual forma, se destaca que a pesar que la Corte Constitucional en la sentencia C-410 de 1997 declaró la inexequibilidad del inciso segundo del artículo 146 de la Ley 100 de 1993, el cual extendió el beneficio ya comentado a aquellas situaciones consolidadas dentro de los dos años siguientes a su entrada en vigencia, se considera que dicho aparte surtió efectos respecto de aquellas situaciones pensionales adquiridas entre el 30 de junio de 1995 y el 30 de junio del 1997 (durante la vigencia del texto inicial del artículo 146 de la Ley 100 de 1993), tal como lo ha señalado esta corporación en jurisprudencia reiterada en los siguientes términos: “A pesar de la claridad de dicha afirmación, la operancia de la protección inicial por dos años regulada por la Ley genera un conflicto frente a los efectos de la Sentencia C-410 de 1997, así: - Los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional por las cuales se decide la declaratoria de inexequibilidad de una norma, por regla general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, tienen efectos hacia futuro; salvo que la misma Corte expresamente manifieste los alcances que le da a la misma. - En el presente asunto la Corte Constitucional reconoció para efectos de fijar su competencia que al momento del fallo los dos años ya habían transcurrido, pero que podían existir situaciones aún no definidas que se verían afectadas por el pronunciamiento, razón por la cual el mismo era necesario. Al respecto, argumentó: ‘Es pertinente precisar ante todo, que aunque el término de dos años fijado en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, a partir de la vigencia de esta para que los servidores públicos del orden departamental y municipal tengan derecho a pensionarse, ya se cumplió - pues ella entró a regir el 23 de diciembre de 1993 -, es evidente que dicho precepto aún sigue produciendo efectos jurídicos en relación con quienes se encontraban en dicha situación y se encuentran aún en proceso de definición, lo que hace indispensable realizar el examen de constitucionalidad con respecto a la norma demandada’. - En la Sentencia C-410 de 1997 la Corte no moduló los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del aparte en estudio, razón por la cual, ha de entenderse que ellos son ex nunc. Lo anterior implica que deben avalarse las situaciones que durante la vigencia del texto inicial del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 se adquirieron. - Por lo expuesto, resulta válido afirmar que no sólo las situaciones que se consolidaron o adquirieron con

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

[105] Expediente ordinario, páginas 17 a 21, 25 y 59. [106] Expediente ordinario, página 37. [107] Folio 25. [108] Ver sentencia acusada. [109] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B sentencia del 25 de agosto de 2022 (providencia acusada).

[110] Carácter de orden público. irrenunciabilidad. Las disposiciones legales que regulan el trabajo humano son de orden público y, por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley.

[111] Efecto. 1. Las normas sobre trabajo, por ser de orden público, producen efecto general inmediato, por lo cual se aplican también a los contratos de trabajo que estén vigentes o en curso en el momento en que dichas normas empiecen a regir, pero no tienen efecto retroactivo, esto es, no afectan situaciones definidas o consumadas conforme a leyes anteriores.

[112] Normas más favorables. En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.

[113] Régimen de transición. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o mas años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados . Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Lo dispuesto en el presente artículo para las personas que al momento de entrar en vigencia el régimen tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, no será aplicable cuando estas personas voluntariamente se acojan al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida.

Quienes a la fecha de vigencia de la presente Ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez, conforme a normas favorables anteriores, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, tendrán derecho, en desarrollo de los derechos adquiridos, a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes, al momento en que cumplieron tales requisitos.

PARÁGRAFO. Para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez de que trata el inciso primero (1o) del presente artículo se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, al Instituto de Seguros Sociales, a las Cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos cualquiera sea el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio. (Ver Sentencias C-408 de 2023, C-354 de 2015, C-418 de 2014, C-825 de 2013, C-1057 de 2012, C-785 de 2004, C-755 de 2004, C-754 de 2004, C-353 de 2004, C-076 de 2004, C-047 de 2004, C-020 de 2004, C-1057 de 2003, C-1056 de 2003, C-1053 de 2003, C-402 de 2003, C-789 de 2002, C-058 de 1998, C-596 de 1997, C-168 de 1995, C-126 de 1995, C-410 de 1994 y C-408 de 1994.

[114] 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 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. [115] Sentencias SU-265 de 2022, SU-027 de 2021, SU-445 de 2019, SU-267 de 2019 y SU-113 de 2018.

[116] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencias del 10 de febrero de 2022, exp. 08001-23-33-000-2014-00111-01 (2964-2018); 29 de abril de 2021, exp: 08001-23-33-000-2014-00187-01(4453-16) 11 de febrero de 2021, exp. 08001-23-33-000-2017-00809-01(3011-19); 15 de octubre de 2020, exp: 08001-23-33-000-2016-00881-01(1272-19); 16 de abril de 2020, exp. 08001233300020140010401 (1934-2017); 12 de noviembre de 2019, exp:

08001-23-33-000-2013-00838-01 (2739-17) ; 12 de septiembre de 2019, exp: 08001-23-33-000-2013-00838-01 (2739-17); y 4 de julio de 2019, exp. 08001-23-31-000-2006-00550-02 (1740-15).

[117] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 29 de abril de 2021, exp: 08001-23-33-000-2014-00187-01(4453-16). [118] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 4 de julio de 2019, Exp. 08001-23-31-000-2006-00550-02.

[119] Ib. [120] Sentencia SU-1185 de 2001. [121] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 7 de octubre de 2010, radicación: 1484-09.

[122] Sin que para este caso sea relevante el límite temporal previsto en el Acto Legislativo 1 de 2005. [123] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 4 de julio de 2019, Exp. 08001-23-31-000-2006-00550-02.

[124] Es necesario advertir que, en todo caso, las pensiones convencionales están sujetas a los topes pensionales previstos en el Acto Legislativo 1 de 2005 y la Sentencia C-258 de 2013.

[125] De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la supresión de cargos es una causal de retiro del servicio prevista para empleados públicos, indistintamente si son de libre nombramiento y remoción, de período fijo o de carrera administrativa, que se basa en la prevalencia del interés general sobre el particular, independientemente de la naturaleza del cargo y la forma en que se ha provisto. Es decir que no tiene está asociada a las circunstancias particulares del desempeño del servidor público.

[126] ARTICULO 62. TERMINACION DEL CONTRATO POR JUSTA CAUSA. <Artículo modificado por el artículo 7o. del Decreto 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:> Son justas causas para dar por terminado unilateralmente el contrato de trabajo: A). Por parte del {empleador}: 1. El haber sufrido engaño por parte del trabajador,

mediante la presentación de certificados falsos para su admisión o tendientes a obtener un provecho indebido. 2. Todo acto de violencia, injuria, malos tratamientos o grave indisciplina en que incurra el trabajador en sus labores, contra el {empleador}, los miembros de su familia, el personal directivo o los compañeros de trabajo. 3. Todo acto grave de violencia, injuria o malos tratamientos en que incurra el trabajador fuera del servicio, en contra del {empleador}, de los miembros de su familia o de sus representantes y socios, jefes de taller, vigilantes o celadores. 4. Todo daño material causado intencionalmente a los edificios, obras, maquinarias y materias primas, instrumentos y demás objetos relacionados con el trabajo, y toda grave negligencia que ponga en peligro la seguridad de las personas o de las cosas. 5. Todo acto inmoral o delictuoso que el trabajador cometa en el taller, establecimiento o lugar de trabajo o en el desempeño de sus labores. 6. Cualquier violación grave de las obligaciones o prohibiciones especiales que incumben al trabajador de acuerdo con los artículos 58 y 60 del Código Sustantivo del Trabajo, o cualquier falta grave calificada como tal en pactos o convenciones colectivas, fallos arbitrales, contratos individuales o reglamentos. 7. La detención preventiva del trabajador por más de treinta (30) días, a menos que posteriormente sea absuelto;

o el arresto correccional que exceda de ocho (8) días, o aun por tiempo menor, cuando la causa de la sanción sea suficiente por sí misma para justificar la extinción del contrato .8. El que el trabajador revele los secretos técnicos o comerciales o dé a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa. 9. El deficiente rendimiento en el trabajo en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en labores análogas, cuando no se corrija en un plazo razonable a pesar del requerimiento del {empleador}. 10. La sistemática inejecución, sin razones válidas, por parte del trabajador, de las obligaciones convencionales o legales. 11. Todo vicio del trabajador que perturbe la disciplina del establecimiento. 12. La renuencia sistemática del trabajador a aceptar las medidas preventivas, profilácticas o curativas, prescritas por el médico del {empleador} o por las autoridades para evitar enfermedades o accidentes. 13. La ineptitud del trabajador para realizar la labor encomendada. 14. <Ver Notas del Editor. Aparte subrayado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE, ver Sentencia C-1443-00 de 25 de octubre de 2000> El reconocimiento al trabajador de la pensión de la jubilación o invalidez estando al servicio de la empresa. 15. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> <Ver Notas del Editor> La enfermedad contagiosa o crónica del trabajador, que no tenga carácter de profesional, así como cualquiera otra enfermedad o lesión que lo incapacite para el trabajo, cuya curación no haya sido posible durante ciento ochenta (180) días. El despido por esta causa no podrá efectuarse sino al vencimiento de dicho lapso y no exime al {empleador} de las prestaciones e indemnizaciones legales y convencionales derivadas de la enfermedad. En los casos de los numerales 9 a 15 de este artículo, para la terminación del contrato, el {empleador} deberá dar aviso al trabajador con anticipación no menor de quince (15) días. B). Por parte del trabajador: 1. El haber sufrido engaño por parte del {empleador}, respecto de las condiciones de trabajo. 2. Todo acto de violencia, malos tratamientos o amenazas graves inferidas por el {empleador} contra el trabajador o los miembros de su familia, dentro o fuera del servicio, o inferidas dentro del servicio por los parientes, representantes o dependientes del {empleador} con el consentimiento o la tolerancia de éste. 3. Cualquier acto del {empleador} o de sus representantes que induzca al trabajador a cometer un acto ilícito o contrario a sus convicciones políticas o religiosas. 4. Todas las circunstancias que el trabajador no pueda prever al celebrar el contrato, y que pongan en peligro su seguridad o su salud, y que el {empleador} no se allane a modificar. 5. Todo perjuicio causado maliciosamente por el {empleador} al trabajador en la prestación del servicio. 6. El incumplimiento sistemático sin razones válidas por parte del {empleador}, de sus obligaciones convencionales o legales. 7. La exigencia del {empleador}, sin razones válidas, de la prestación de un servicio distinto, o en lugares diversos de aquél para el cual se le contrató, y 8.

Cualquier violación grave de las obligaciones o prohibiciones que incumben al empleador, de acuerdo con los artículos 57 y 59 del Código Sustantivo del Trabajo, o cualquier falta grave calificada como tal en pactos o convenciones colectivas, fallos arbitrales, contratos individuales o reglamentos.

PARAGRAFO. La parte que termina unilateralmente el contrato de trabajo debe manifestar a la otra, en el momento de la extinción, la causal o motivo de esa determinación.

Posteriormente no pueden alegarse válidamente causales o motivos distintos. [127] El Tribunal Administrativo del Atlántico, en sentencia del 20 de abril de 2018, accedió a las pretensiones de la demanda, por lo que declaró la nulidad del acto demandado y condenó a la entidad al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación convencional, a partir del 1 de febrero de 2010, en aplicación del fenómeno de la prescripción.

[128] Sentencia SU-258 de 2013. [129] Sentencia SU-245 de 2021. [130] Sentencias SU-917 de 2010, sentencias SU-1158 de 2003 y T-951 de 2003. Esta posibilidad es excepcional y, de acuerdo con la Sentencia SU-917 de 2011, relativa a desvinculación de personas que ocupan cargos de carrera en provisional mediante actos administrativos sin motivación, la Corte asumió la tarea de dictar sentencias de reemplazo, dado que el Consejo de Estado nunca acogió la subregla constitucional que identifica esa conducta con una violación evidente del debido proceso, y una decisión similar fue previamente asumida en la Sentencia SU-120 de 2003, relativa a la indexación de la primera mesada pensional.

[131] Sentencia SU-245 de 2021. [132] Sentencias SU-053 de 2015 y T-292 de 2006. En la Sentencia SU-380 de 2021 la Corte señaló que “[e]n el sistema jurídico colombiano los precedentes judiciales proyectan un valor vinculante en la actividad de los distintos operadores jurídicos. En virtud de los principios de igualdad y seguridad jurídica, los jueces están obligados a seguirlos, o a justificar adecuadamente la decisión de apartarse de ellos”. Así las cosas, la vinculación a los precedentes no solo constituye una concreción del principio de igualdad sino también del principio de legalidad que ordena a los jueces fallar con base en normas previamente establecidas.

Desde un punto de vista más amplio, es también una exigencia del principio argumentativo de universalidad y de la racionalidad ética que ordena dar el mismo trato a situaciones idénticas; y, para terminar, el respeto por el precedente es un mecanismo indispensable para la consecución de fines de relevancia constitucional como la confianza legítima, la seguridad jurídica y la unificación de jurisprudencia.

En ese sentido, el juez por regla general debe seguir el mismo principio de decisión previamente establecido; aplicar la misma regla de conducta a situaciones de hecho similares en lo relevante; o adoptar un nuevo rumbo de decisión si, a pesar de existir elementos comunes entre el caso previamente decidido y el actual también se evidencian aspectos que los diferencian de forma relevante (siempre desde un punto de vista jurídicamente relevante), o si existen razones de especial fuerza constitucional para modificar el rumbo trazado, caso en que es válido que se aparte del principio o regla de decisión contenida en la sentencia previa. Por eso, la doctrina autorizada explica que el respeto por el precedente comprende tanto su seguimiento como su abandono justificado. En el ejercicio de estudiar los casos previos, sus semejanzas con el caso actual y su adecuación al orden jurídico (siguiendo doctrina especializada), el Juez debe en ocasiones resolver la tensión que se presenta entre seguir el precedente, logrando consistencia o ausencia de contradicciones en la adjudicación; o abandonarlo, sacrificando la consistencia para obtener mayor coherencia o conformidad con los principios constitucionales en su conjunto y así lograr su adecuación a la integridad del ordenamiento.

[133] Escrito de tutela, página 29.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/SU221-24.htm
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.