

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 26

Junio 12 y 13 de 2024

Sentencia SU-221/24 (Junio 13)

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expediente: T-9.651.981

Corte reitera que ante diversas interpretaciones razonables de las normas convencionales tanto las autoridades administrativas como los jueces deben aplicar el principio *in dubio pro operario* y escoger la opción que realice los derechos del trabajador conforme a la Constitución.

1. Antecedentes

La Sala Plena conoció la acción de tutela promovida por un extrabajador de la Universidad del Atlántico que reclamó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación bajo las reglas de la Convención Colectiva de 1976 (aplicable a los profesores y trabajadores administrativos de la institución), pero fue negada tanto en sede administrativa como judicial.

Específicamente, el demandante pretendía que se le reconociera la mesada pensional con base en el literal b) del artículo 9, que exige: “quince (15) o más años de servicios y menos de 20 a cualquier edad, si es retirado sin justa causa o renuncie voluntariamente”. Sin embargo, fue negada por la entidad. Por lo tanto, inició demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y, 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. Esa decisión fue apelada y, en segunda instancia, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó las pretensiones porque consideró que el demandante debió acreditar todos los requisitos antes de la fecha límite de convalidación de las prestaciones extralegales del nivel territorial.

El ciudadano instauró la acción de tutela y solicitó la protección de los derechos 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”. Como consecuencia, solicitó dejar sin efectos la providencia del Consejo de Estado y que se le ordenara a esa autoridad judicial que emitiera una nueva decisión que confirmara el fallo de primer grado.

Como sustento de las pretensiones, la parte actora 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, 16 y 21 del Código Sustantivo del Trabajo (CST), y 36 y 146 de la Ley 100 de 1993; (ii) desconocimiento del precedente del Consejo de Estado: porque según el demandante había esa corporación 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.

2. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena formuló tres problemas jurídicos:

(i) ¿la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en los defectos sustantivo y por violación directa de la Constitución 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?

En primer lugar, la Sala Plena consideró que la acción cumplió los requisitos generales de procedencia, por cuanto: (i) se acreditó la legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) el asunto guarda relevancia constitucional porque se discuten derechos pensionales de un adulto mayor; (iv) la acción se interpuso dentro de un plazo razonable; (v) el demandante no tenía otro medio de defensa judicial para reclamar los derechos; (vi) el actor identificó de manera razonable tanto los hechos que generaron la violación como los derechos vulnerados; y (vii) no se cuestionó una providencia de tutela ni de nulidad por inconstitucionalidad.

En segundo lugar, esta Corporación reiteró la jurisprudencia en materia de 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, cuyas subreglas son las siguientes: (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 aplicables; (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, lo cual significa que deben ser interpretadas a la luz de los postulados constitucionales y los instrumentos aplicables; (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.

En tercer lugar, con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado, esta Corte identificó dos situaciones pensionales con origen extralegal de los empleados del nivel territorial que están al amparo del artículo 146 de la Ley 100 de 1993: (i) las personas que a 30 de junio de 1997 tenían un derecho pensional reconocido y, ii) los trabajadores que cumplieran los requisitos exigidos dentro de la fecha límite, pero no tuvieran reconocido el derecho.

Asimismo, esta Corporación observó que para efectos del reconocimiento de pensiones convencionales de la Universidad del Atlántico, la Sección Segunda del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha admitido dos interpretaciones de las cláusulas convencionales. La mayoritaria, que exige el cumplimiento de las condiciones de tiempo de servicio, edad y retiro del servicio sin justa causa o por renuncia antes del 30 de junio de 1997, porque ha considerado que todas esas exigencias eran constitutivas del derecho y, por lo tanto, debían cumplirse en su totalidad para obtener el reconocimiento pensional. La segunda, la aislada de la Subsección B de la Sección aludida, que reconoció una pensión convencional sin exigir la desvinculación dentro del plazo límite porque consideró que solo bastaba el tiempo de servicio para causar el derecho pensional.

En el caso concreto, la Sala Plena determinó que el Consejo de Estado incurrió en los defectos sustantivo y por violación directa de la Constitución al no aplicar el principio de *in dubio pro operario* en la interpretación de las cláusulas convencionales, dado que, en el asunto bajo examen, la convención colectiva de 1976 de la Universidad del Atlántico admitía dos lecturas plausibles, pero ese tribunal optó por aquella que era restrictiva de los derechos del trabajador.

Para la Sala Plena de la Corte el artículo 9, literal b) de la convención colectiva, admitía dos interpretaciones razonables a efectos de reconocer la pensión de jubilación allí prevista: (i) la que hizo la Subsección B en la decisión acusada: según la cual debía cumplirse el tiempo de servicio y el retiro del empleo sin justa causa o por renuncia antes del 30 de junio de 1997; y (ii) la que fue acogida de manera aislada por esa Subsección: que para causar el derecho pensional era necesario el tiempo de servicio ya que la desvinculación era un requisito de exigibilidad del mismo. Después de analizar las normas de la convención colectiva de 1976, esta corporación concluyó que el órgano de cierre de lo contencioso administrativo debió optar por la segunda interpretación porque era más favorable para el trabajador y, por lo tanto, estaba conforme a la Constitución.

En relación con el defecto por desconocimiento del precedente, la Sala Plena determinó que el Consejo de Estado no desconoció su precedente porque las decisiones identificadas por el demandante no eran vinculantes para el caso concreto. Tampoco halló configurado

el defecto fáctico porque el actor no precisó las pruebas aparentemente omitidas por la Subsección B de la Sección Segunda.

3. Decisión

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 accionante.

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 accionante 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. LIBRAR por Secretaría General de esta corporación las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.