

## “UNA VERDAD A MEDIAS ES UNA MENTIRA COMPLETA”

### A PROPOSITO DE LA POLITICA PENSIONAL EN LA UNIVERSIDAD DE CALDAS Y DE UNA HISTORICA SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL<sup>1</sup>

Documento elaborado por:

DARIO ANTONIO MEJIA PARDO y  
LINA CLEMENCIA DUQUE SANCHEZ

El comunicado del pasado 29 de julio de 2008 suscrito por el Dr. Fernando Duque García, Secretario General de la Universidad de Caldas, relativo a la “Revisión de Pensiones” en la Institución, resulta irrespetuoso con un grupo de exfuncionarios que por varias décadas prestaron con dedicación y esfuerzo sus servicios a la institución. El documento señalado sólo presenta informaciones parciales, imprecisas y amañadas que suscitan un manto de dudas sobre la normatividad vigente, relacionada con el tema pensional de la Universidad de Caldas, actos administrativos expedidos por el Consejo Superior que se aplicaron por más de 20 años, los que inclusive en la actualidad, gozan del principio de “**presunción de legalidad**”.

El Sr. Secretario de la Universidad en su angustia por la situación de dificultades financieras y presupuestales por las que atraviesa la Institución como consecuencia del gran pasivo pensional al que nos enfrentamos, olvida lo que tantas veces se ha reiterado sobre las obligaciones de la Nación en la financiación de las universidades públicas, lo cual se confirma una vez mas, en reciente e histórica Sentencia de la Corte Constitucional C-507 de mayo de 2008, al declarar inexecutable el artículo 38 del Plan Nacional de Desarrollo, sobre concurrencia en los pasivos y las obligaciones de las Universidades Nacionales:

***“Como ya se mencionó, las cajas de pensiones de las universidades públicas de orden nacional, no contaban con activos suficientes para pagar la deuda pensional. En este sentido, se trata de cajas o fondos insolventes. Sin embargo, el gobierno optó por abstenerse de declarar la insolvencia de las cajas y, en su lugar, suministrar los correspondientes recursos anuales a través de las asignaciones presupuestales correspondientes.”***

***“Sin embargo, cualquiera sea la fórmula de concurrencia que se adopte, debe ser en un grado que no afecte el proceso educativo y la autonomía de estos centros educativos para definir y llevar a cabo los programas y proyectos a desarrollar, ni el derecho de las personas a acceder a una educación pública superior de calidad. En suma, en ningún caso la fórmula de concurrencia puede comprometer recursos misionales de la***

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por un grupo interdisciplinario coordinado en aspectos jurídicos por la Abogada especialista en Derecho Administrativo, Lina Clemencia Duque Sánchez, y en materia de autonomía universitaria por el profesor de la Universidad de Caldas Darío Antonio Mejía Pardo, integrante del Grupo de Investigación “Currículo Universitario” escalafonado por Colciencias en categoría “A”.

**universidad, ni vulnerar la reserva de ley o el principio de progresividad (prohibición de regresividad), entre otros.”.....**

**“En consecuencia, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 48 y 53 de la Carta que ordenan asegurar el pago oportuno, cierto e indexado de las mesadas pensionales, y mientras no se adopte una decisión distinta que satisfaga los requisitos constitucionales mencionados en esta decisión, la nación deberá financiar la deuda pensional de las universidades nacionales, salvo en cuanto corresponda al porcentaje de los recursos con los cuales las universidades deben concurrir y que corresponden, exclusivamente, a los aportes de los afiliados de las respectivas cajas de previsión y las reservas que hubieren constituido para tales efectos, así como al porcentaje de los recursos que en virtud de la ley 30 de 1992 les han sido transferidos para el pago de las pensiones de las personas que laboraron en esos centros docentes. Los recursos faltantes para sufragar la deuda pensional deben ser anualmente garantizados por la nación mientras no se adopte una medida distinta que supere los problemas constitucionales de la medida estudiada en el presente proceso.”**

En su comunicado, el Dr. Duque García muestra total desconocimiento de la historia y de los antecedentes de la Caja de Pensiones de la Universidad de Caldas, la cual todavía tiene reconocimiento legal, puesto que aún el gobierno no la declara insolvente y no ha decidido sustituirla integralmente por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, tal como lo ordena el artículo 130 de la ley 100 de 1993. En consecuencia, la única forma para que la Caja de Pensiones de la Universidad de Caldas deje de existir es mediante el cumplimiento del artículo 130 de la ley 100 de 1993 por parte del Gobierno Nacional, pues es a éste a quien le compete asumir el pasivo pensional de las Universidades Públicas del orden Nacional, mediante el FOPEP, y por tanto, no puede predicarse la simple arbitrariedad para desconocer la vigencia de la Caja de Pensiones, cuando ésta es completamente legal. Veamos lo que señala la Sentencia C-507:

**..... resulta claro que en todos los casos la administración del régimen pensional de los trabajadores y profesores de la universidad se realizaba a través de cajas de previsión que, con o sin personería jurídica, habían sido creadas como dependencias de las respectivas universidades y contaban con presupuesto propio y autonomía administrativa<sup>9[31]</sup>. En esta materia las universidades públicas no se diferenciaban de las restantes entidades del orden nacional en la administración de las pensiones de sus trabajadores y funcionarios. En el caso en el cual las rentas propias de las cajas o fondos pensionales no fueran suficientes para sufragar el correspondiente pasivo, la Nación transfería los correspondientes recursos financieros.**

**El pasivo pensional al que se refiere el artículo 38 demandado es, fundamentalmente, el que adquirieron las cajas o fondos de previsión social de las universidades públicas, en virtud de la aplicación del régimen pensional vigente antes de la entrada en vigor del régimen**

**general de pensiones consagrado en la ley 100 de 1993 y que, por mandato de esta Ley, sólo ha seguido aplicándose a sus antiguos afiliados.**

**Las personas vinculadas a las cajas o fondos de previsión de las universidades eran empleados públicos y trabajadores oficiales cuyas acreencias laborales eran garantizadas por la Nación. En este sentido, la deuda pensional que correspondía a tales cajas,-así como todas las deudas de la misma naturaleza originadas en las cientos de cajas o fondos especiales de pensiones existentes en las distintas entidades públicas hasta la entrada en vigor de la ley 100 de 1993, era fundamentalmente asumida por la Nación y pagada a través de asignaciones del presupuesto nacional<sup>10[32]</sup>. Lo mismo sucedía con los restantes establecimientos públicos autorizados por la ley para administrar su propio régimen de pensiones, bajo la dirección y vigilancia del Gobierno Nacional.**

Al referirse al tema, y coincidiendo con la Sentencia de la Corte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado había señalado en concepto de marzo de 2006:

**“Las universidades del orden nacional, a través de sus cajas, están facultadas para administrar el régimen de prima media con prestación definida con respecto a los servidores públicos que a la fecha de entrar en vigencia la ley 100 estaban afiliados a ellas. Las cajas sin personería jurídica que se manejan como cuentas separadas e independientes que presenten déficit por diferentes razones, pueden ser declaradas insolventes-art. 130 ibídem-y sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, si el Gobierno así lo determina.”<sup>22[44]</sup> (Subraya original)**

El comunicado del Dr. Duque García, así como la decisión de demandar las pensiones de un grupo de 25 exfuncionarios de la Universidad de Caldas, es facilista, desconoce los derechos adquiridos conforme a la ley y elude enfrentar el problema de fondo, que no es otro, que exigir la responsabilidad del gobierno nacional en la financiación y el pago de los pasivos pensionales de las universidades públicas. Esta decisión, corresponde a una equivocación más de las directivas de la Universidad de Caldas en esta materia, equivocaciones que se iniciaron con los Acuerdos expedidos por el Consejo Superior en el mes octubre y diciembre de 2005, que desconocen el régimen de transición en materia pensional establecido en el acuerdo 006 de 1988 y aprueban traslados de funcionarios al Fondo de pensiones del Instituto de los Seguros Sociales de forma unilateral e inconsulta. Dicha actuación desconoció y violó entre otros el literal b) del artículo 13 de la ley 100 de 1993 que señala:

**"El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características:  
(...)**

***b) La selección de uno cualquiera de los regímenes previstos por el artículo anterior es libre y voluntaria por parte del afiliado, quien para tal efecto manifestará por escrito su elección al momento de la vinculación o del traslado. El empleador o cualquier persona natural o jurídica que desconozca este derecho en cualquier forma, se hará acreedor a las sanciones de que trata el inciso 1° del artículo 271 de la presente ley (...)***

Las universidades públicas colombianas viven una crisis generalizada hace varios años, un mal endémico y recurrente, consistente fundamentalmente en un acelerado proceso de desfinanciación, producto de una política de Estado que las ha venido asfixiando financieramente, convirtiéndose esta política en su amenaza principal. Es el caso de diferentes universidades de orden nacional y departamental como la del Valle, Magdalena, Atlántico y Chocó, entre otras, que han sufrido cierres prolongados, crisis profundas y dolorosas para todos los universitarios y en especial el deterioro de sus procesos administrativos y académicos.

Nuestra Alma Mater igualmente presenta múltiples problemas internos y no en pocas ocasiones ha incumplido con su compromiso y responsabilidad con la sociedad. En este sentido se deben reconocer las equivocaciones cometidas en el uso indebido de la autonomía universitaria por parte de algunos directivos y en algunas ocasiones, acciones y omisiones de integrantes de los estatutos básicos de la institución y de sus propias organizaciones gremiales. La misma institución debe ser autocrítica, aprender de sus errores y recomponer sus acciones de tal manera que cumpla adecuada y satisfactoriamente su misión desarrollando responsablemente sus funciones básicas de docencia, investigación y extensión. Sin embargo, estas situaciones no pueden ser la disculpa para que la política Neoliberal del Gobierno Nacional asfixie presupuestalmente a las universidades y las condene a la desaparición o a su privatización, impidiendo de esta manera que más colombianos de bajos recursos económicos accedan a este nivel de educación superior y puedan alcanzar mejores niveles de vida para aportar al desarrollo social.

Uno de los temas más criticados a varias universidades públicas sin fundamento en la mayoría de los casos, por diferentes actores y en especial por el Gobierno Nacional, es el tema relativo a sus sistemas pensionales. En el caso de la Universidad de Caldas se debe decir con certeza que **no tiene un régimen especial ni privilegiado de pensiones**, y que la liquidación de estas se hace con sujeción a las leyes y normas que rigen la materia, en especial la Ley 33 de 1985, la Ley 100 de 1993 y las leyes 797 y 860 de 2004. La Ley 33/85 ya señalada, estableció que las pensiones se liquidaran teniendo en cuenta los diferentes factores sobre los cuales se hicieron los aportes correspondientes y en el caso de la Universidad de Caldas, estos aportes se hicieron y se vienen haciendo desde 1988, sobre los factores correspondientes a la prima de servicios, navidad y vacaciones, factores que son incorporados al momento de realizar la liquidación pensional de cualquiera de nuestros funcionarios que cumpla los requisitos para disfrutar este vital derecho. Como consecuencia de lo anterior, **el sistema pensional de un grupo de funcionarios de la Universidad de Caldas corresponde a un régimen de transición reconocido, vigente y de acuerdo a la normatividad del**

**momento (Ley 33/85 y Acuerdo 006 de febrero de 1988 del Honorable Consejo Superior de la Universidad de Caldas).**

Una costumbre que ha hecho carrera, impulsada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la asignación del monto global de presupuesto a las universidades públicas, consiste en incluir en ese monto los rubros de funcionamiento, inversión, servicio de la deuda, **y pensiones**. Esta decisión es la razón principal por la cual estas instituciones sufren un dramático déficit presupuestal en su funcionamiento que las tiene al borde del cierre, o en su defecto con una clara tendencia a su privatización. Un ejemplo ilustra esta situación: De acuerdo con la Ley 30/92 el crecimiento del presupuesto global de funcionamiento de la Universidad de Caldas en el periodo 2004-2005 es equivalente al crecimiento del IPC 5.5% (Índice de Precios al Consumidor), mientras que el rubro destinado al pago de pensiones creció en ese mismo periodo en un 20%. El desfase es evidente y como consecuencia se produce la desfinanciación de la institución, con lo cual se está incumpliendo, lo ordenado por el artículo el Artículo 86 de la Ley 30 de 1992 sobre los incrementos anuales de los presupuestos en pesos constantes; el artículo dispone expresamente lo siguiente:

*“Los presupuestos de la universidades nacionales, departamentales y municipales, estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional, para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. **Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993**”.*

Por estas razones el ex-Rector de la Universidad Nacional, Dr. VICTOR MANUEL MONCAYO, **presentó el 28 de Octubre de 1998, Acción de Cumplimiento** ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que se cumpliera la financiación adecuada y suficiente de acuerdo con el Artículo 86 de la Ley 30 de 1992, que hiciese viable a futuro el funcionamiento académico y administrativo de dicha universidad, y de otro lado, **se garantizase por parte de la Nación y del Ministerio de Hacienda, el presupuesto requerido para el pago de pensiones.**

El Consejo de Estado el 11 de Febrero de 1999, Sección tercera y de acuerdo con el expediente No ACU-579, decidió favorablemente lo solicitado. Por su importancia, reproducimos algunos apartes de los considerandos y del fallo final (resuelve)...

***...”En el monto global de la asignación presupuestal para funcionamiento e inversión, no deben incluirse los recursos para pensiones, por cuanto este rubro constituye un pasivo que debe la Universidad Nacional cubrir en razón de tener dicha carga prestacional, se encuentre o no funcionando.***

***En sana lógica una entidad pública presta normalmente el servicio público con su personal activo, el cual genera gastos que indudablemente corresponden al rubro de funcionamiento y sería absurdo incluir dentro de éste el pasivo prestacional que se debe pagar a quienes se encuentran desvinculados del servicio. Además la Ley 490 de 1998, dispuso que el Fondo de Pensiones Públicas de nivel nacional, será la entidad encargada del pago de las pensiones...***

***... Por último, para la Sala es claro que los criterios legales de apropiación presupuestal para la Universidad Nacional de Colombia deben ser aplicados en las sucesivas asignaciones, esto es, 1999 y siguientes, de tal manera que su presupuesto sea creciente y se mantenga su poder adquisitivo en relación con el año inmediatamente anterior...***

***... En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Tercera, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,***

#### **FALLA**

***Se ordena al Gobierno Nacional, para que en el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, realice los trámites y tome las decisiones correspondientes para que se dé cabal cumplimiento al Artículo 86 de la Ley 30 de 1992, en relación con los aportes del presupuesto nacional apropiados para la Universidad Nacional de Colombia correspondientes al año de 1998, lo cual debe hacerse efectivo en la vigencia fiscal del año 1999, de conformidad con los estrictos y precisos términos expuestos en la parte motiva de esta sentencia, los cuales igualmente serán aplicados en las sucesivas asignaciones”...***

La Universidad Nacional de Colombia y su ex-Rector Víctor Manuel Moncayo, nos están mostrando el camino. Al tiempo que los directivos universitarios se comprometan con una gestión eficaz en la consecución de recursos frescos que revitalicen nuestro alicaído y deficiente presupuesto, se deben desarrollar todas las acciones jurídicas, de movilización y presión con el concurso decidido de todos los estamentos universitarios, sus asociaciones y gremios a nivel nacional e institucional. Sólo de esta manera tendremos posibilidades de la real viabilidad de la Universidad de Caldas para mantenerla abierta, funcionando, de carácter público y financiada por el Estado. Son muchos los ejemplos de otras universidades que han tenido que lamentarse de no haber actuado a tiempo.... **La ACCION DE CUMPLIMIENTO ES UNO DE LOS CAMINOS A SEGUIR....** Si se pretende la toma de una decisión que enaltezca las actuales directivas y que sea consecuente y responsable con la universidad pública, como ya lo había sugerido este grupo interdisciplinario en el Foro organizado por el Consejo Superior desde el año 2005<sup>2</sup>, la **ACCIÓN de CUMPLIMIENTO** es una vía propicia, tal como lo planteo el Consejo de Estado en sentencia No

---

<sup>2</sup> Esta propuesta fue presentada por este grupo interdisciplinario en el “I Foro sobre la Financiación de la Universidad de Caldas”, organizado por el Consejo Superior y la Asamblea del departamento de Caldas, en julio de 2005.

ACU-579, en la cual decidió favorablemente lo solicitado por el rector Moncayo de la Universidad Nacional.

Finalmente convocamos la atención a las directivas de la Universidad de Caldas, sobre la necesidad de manejar este complicado tema con la mayor responsabilidad y objetividad posible, sin desconocer y atropellar los derechos adquiridos conforme a la ley y a la normatividad vigente. Las decisiones y las informaciones sobre esta materia que se han presentado en los últimos años por parte de las directivas y del propio Consejo Superior, resultan equivocadas e irresponsables, desconocen elementos básicos sobre autonomía universitaria, financiación y en especial sobre el tema pensional y sólo corresponden a interpretaciones parciales, cuyo único propósito es cohonestar con una política de gobierno que pretende desmontar la universidad pública colombiana y privatizarla. Si alguna duda les asiste a las actuales directivas sobre los actos administrativos en el tema pensional, deben revisar y aprehender las importantes lecciones históricas que nos entregan Sentencias de la Corte Constitucional como la C-507 de mayo de 2008 o la Sentencia C-220 de abril de 1997. De igual manera los estamentos universitarios y los dirigentes gremiales deberían tomar atenta nota para que en el futuro no omitan pronunciamientos sobre temas tan importantes para la defensa de la autonomía y la financiación de la universidad pública y su supervivencia.

Por su importancia transcribimos importantes conclusiones, con un recuento histórico sobre los desarrollos en materia pensional que se encuentran en la síntesis de la Sentencia C-507 sección 5.3 de la Honorable Corte Constitucional:

***“En un primer momento, antes de la expedición de la Constitución de 1991, y de las leyes 30 de 1992 y 100 de 1993, las universidades públicas nacionales, bajo la dirección y control del gobierno nacional y aplicando el régimen legal vigente, administraron su propio régimen de pensiones. Si bien cada universidad tenía su propia caja de previsión y recibía los aportes de sus afiliados, la deuda en esta materia era asumida por la nación a través de recursos del presupuesto general.***

***La expedición de la Constitución de 1991 y la entrada en vigor de la ley 30 de 1992, transformaron la naturaleza de las universidades. En particular, tales normas dotaron a los centros de educación superior de una serie de garantías destinadas a que pudieran satisfacer adecuadamente sus objetivos misionales, probablemente la garantía más importante en este sentido fue el reconocimiento de la autonomía universitaria. En desarrollo de esta importante institución, la ley 30 de 1992, consagro una serie de disposiciones financieras, destinadas, de una parte, a asegurar la satisfacción progresiva del derecho a la educación pública superior y, de otra, a evitar que por vía de la asignación de recursos, los órganos políticos pudieran afectar la autonomía de las universidades. Estas disposiciones pueden ser recogidas en lo que podría llamarse el régimen financiero de las universidades públicas.***

*.... Sin embargo, la ley 30 de 1992, no se pronunció sobre el pasivo pensional de las universidades nacionales. Como ya se ha mencionado, dicha deuda era financiada por la Nación que anualmente, al establecer la destinación presupuestal, asignaba los recursos necesarios para asumirla. Esta materia fue regulada posteriormente por la ley 100 de 1993.*

*Con el propósito de ordenar el tema pensional y garantizar el derecho al pago cierto y oportuno de las pensiones, la ley 100 adoptó una serie de disposiciones aplicables a la deuda pensional de las universidades públicas de orden nacional. En primer lugar, indicó que las cajas o fondos de previsión preexistentes que administraran el régimen de Prima Media podrían seguir administrando las pensiones de las personas afiliadas antes de la entrada en vigencia de la ley. Señalo sin embargo, que en el caso en el cual dichas cajas o fondos fueran declaradas insolventes por el Gobierno, la deuda sería asumida por el “Fondo de Pensiones Públicas del nivel Nacional”, creado a través del artículo 130 de la misma ley. Con ello quedaban a salvo tanto los recursos de las pensiones como los recursos destinados a las actividades misionales de cada universidad.*

*Como ya se menciona, las cajas de pensiones de las universidades públicas de orden nacional, no contaban con activos suficientes para pagar la deuda pensional. En este sentido, se trataba de cajas o fondos insolventes. Sin embargo, el gobierno optó por abstenerse de declarar la insolvencia de las cajas y, en su lugar, suministrar los correspondientes recursos anuales a través de la asignaciones presupuestales correspondientes”.....*

Por último y si alguna duda les cabe a los funcionarios directivos de nuestra Universidad de Caldas frente al tema pensional, antes de continuar atropellando mandatos constitucionales, normas legales y entregando informaciones parciales y engañosas o **verdades a medias**, deberían recurrir a los tribunales competentes para dirimir esta controversia. Las grandes decisiones de la Institución deben ser tomadas con estudios jurídicos juiciosos y no descargándolas en “**comisiones jurídicas**” que resultan incompetentes e incapaces, frente a responsabilidades de trascendental importancia para el futuro de la Universidad.

Manizales, agosto 25 de 2008