



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
RECTORÍA

**R- 620**

Bogotá, D.C., 26 de Julio de 2005

Doctor  
**ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA**  
Ministro  
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO  
Carrera 8 No.6-64  
Bogotá

**Asunto: Su oficio No.2-2005-019150 del 7 de Julio de 2005.-**

Apreciado señor Ministro:

En respuesta al oficio referenciado en el asunto, de la manera más respetuosa me dirijo a usted con el fin de poner en conocimiento de su Despacho las siguientes precisiones:

La Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional de Colombia fue creada en el año 1946 por medio del Acuerdo 239 del Consejo Superior Universitario, inicialmente como una entidad autónoma que tendría como finalidad prestar, regular y garantizar el cubrimiento a las contingencias relativas a la salud y las pensiones.

Posteriormente, por medio del Acuerdo 17 de 1974 del mismo Consejo Superior Universitario, la Caja de Previsión Social se convirtió en una dependencia de la Universidad Nacional de Colombia. Esta novedad fue complementada con la transferencia de las obligaciones relativas a las cesantías al Fondo Nacional del Ahorro.

Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, la Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional de Colombia encargada, hasta ese momento, de lo concerniente a las responsabilidades médico asistenciales y de carácter pensional de los funcionarios de la Universidad, toma dos caminos distintos: uno para salud, que culmina en la consolidación como un sistema especial propio de seguridad social de la Universidad, conforme a lo establecido por la Ley 647 de 2001 y otro, relacionado con el tema de pensiones.

En materia de pensiones, si bien es cierto que el artículo 15 de la Ley 100 de 1993 precisa que todos los servidores públicos deben afiliarse al sistema general de pensiones, tal y como lo señala en su oficio, no es menos cierto que el artículo 128 de la misma ley, concordante con el artículo 52 ibidem, dispone que los servidores públicos que se acojan al régimen de prima media con prestación definida podrán continuar afiliados a la Caja a la cual se hallen afiliados, que administrarán los recursos y pagarán las pensiones conforme a las disposiciones de dicho régimen. Para nuestro caso la Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional.

En consecuencia y conforme a lo establecido por la Ley 100 de 1993 y en particular por el decreto 692 de 1994, la Caja de Previsión Social de la Universidad mantendría su existencia en materia pensional, hasta que el Gobierno ordenara su liquidación; mientras tanto administraría el régimen de prima media con prestación definida, pero únicamente en función de aquellas personas que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se encontraban afiliadas a la caja. Esto último es absolutamente claro y aceptado por el propio Ministerio de Hacienda, lo cual se configura como una de las pruebas, que demuestran que la Caja de Previsión Social de la Universidad se ha ajustado a los preceptos legales.

Al respecto y frente a las conclusiones de su Despacho, es oportuno resaltar que de ninguna manera la Universidad se ha entendido como exceptuada del sistema general de seguridad social en pensiones, como se sugiere, ya que por el contrario desde el 1º de abril de 1994 se ha ajustado a los preceptos de la Ley 100 de 1993, especialmente en lo relacionado con el régimen de transición contenido en su artículo 36.

En este mismo orden de ideas, es importante observar que según oficio del 30 de octubre de 1996, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del Director General del Presupuesto Nacional de la época, doctor Mario Mejía Cardona, consideró que la existencia y permanencia de la Caja de Previsión Social de la Universidad estaba apoyada en el artículo 52 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 692 de 1994, normas, según las cuales, mientras no se ordenara su liquidación, la Caja de Previsión Social de la Universidad debería seguir actuando como administradora del régimen de prima media con prestación definida, en función únicamente de quienes a la entrada en vigencia del sistema estaban afiliados a ella, concluyendo que hasta tanto la Universidad no fuera sustituida por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional para el pago de las pensiones, aquella debería seguir con dicha obligación.

Sobre este tema se debe tener en cuenta que la propia Ley 100 de 1993 en su artículo 248 dio facultades extraordinarias al Gobierno para determinar la liquidación de las cajas del sector público, es decir que el competente para liquidar la Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional, avaló su existencia al garantizar durante mas de 12 años los recursos correspondientes al pago de las pensiones, configurándose a favor de la Universidad el principio de Confianza Legítima, no solo por tener la plena certeza de actuar bajo los preceptos legales, sino por el respaldo que el Gobierno ha dado a los actos emitidos por la Caja de Previsión Social de la Universidad, dentro del marco de su competencia legal, principalmente los artículos 36, 52 y 128 de la Ley 100 de 1993.

Reconocida la existencia de la Caja de Previsión de la Universidad, no podría exigirse como lo sugiere la Superintendencia Bancaria la personería jurídica como requisito indispensable para que la Caja mantenga sus funciones ya que ella, además de tener sustento legal en los artículo 52 y 128 de la Ley 100 de 1993, está respaldada por la personalidad propia de la Universidad y por su régimen autónomo garantizado por la Constitución y por la Ley.

Igualmente no puede predicarse su insolvencia, pues al pertenecer a la Universidad Nacional de Colombia, los recursos para atender los pagos pensionales tienen necesariamente que ser provistos por la Nación, que es su financiadora esencial. Así ha sido reconocido a lo largo de los últimos años, sin que en ninguno de ellos el presupuesto de la Nación haya dejado de contemplar las apropiaciones indispensables. Esta situación no es exclusiva de la Universidad, y es evidente que las pensiones no pueden dejar de pagarse y que no hay otra fuente distinta al presupuesto nacional. En la hipótesis de que la ley decidiera que otra institución asumiera esos pagos, tendría que darse la misma solución de provisión de recursos presupuestales de la Nación.

Ahora bien, en cuanto al numeral tercero de su escrito, si bien es cierto la Caja de Previsión de la Universidad no tiene desagregados los aportes patronales, la Universidad Nacional sí efectúa estos aportes, los cuales se encuentran apropiados en el presupuesto de gastos de la Unidad 03 Caja de Previsión en el rubro pensiones, cumpliendo con lo preceptuado por el Ministerio de Hacienda en el Oficio 5194 del 30 de octubre de 1996, suscrito por el Director General de Presupuesto Nacional.

Adicionalmente, conforme a lo previsto en el oficio citado, los gastos de administración que conlleva el manejo de las pensiones han sido apropiados en el presupuesto del Nivel Central de la Universidad.

A partir de la vigencia 2005 cuando los Aportes del Presupuesto de la Nación se separan en Funcionamiento y Pensiones, se identifican plenamente los aportes patronales, los cuales ya fueron aplicados.

Con relación al cuestionamiento que se hace a la aplicación de los Acuerdos 68 de 1978 y 12 de 1986 expedidos por el Consejo Superior Universitario, en virtud de los cuales se determina el monto de las pensiones que reconoce la Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional, nos asiste la completa certeza jurídica de haber actuado dentro de los parámetros legales, en la medida que hemos acogido en su integridad la Ley 100 de 1993, especialmente en lo que respecta al régimen de transición contenido en su artículo 36 y las correspondientes implicaciones de acudir, en algunos aspectos, a las normas que reglaban el régimen pensional anterior al sistema general de seguridad social en pensiones.

En efecto, dicha norma garantizó expresamente para quienes pertenecieran al régimen de transición, el cual se considera una expectativa legítima conforme a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que se mantendrían las condiciones relativas a la edad, tiempo de servicio y monto de las pensiones contenidas en el régimen anterior; por ello nuestra Caja de Previsión mantuvo la aplicación en estos aspectos, contenidos en las Leyes 33 de 1985 y 71 de 1988, el Decreto 1444 de 1992 y los Acuerdos 68 de 1978 y 12 de 1986 del Consejo Superior Universitario, normas que a la postre configuraban el régimen pensional, anterior a la Ley 100 de 1993, de los empleados públicos afiliados a la Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional.

Así mismo, en virtud del principio de obligatoriedad y de presunción de legalidad de los actos administrativos, los Acuerdos expedidos por el Consejo Superior Universitario son de obligatorio cumplimiento para la Caja de Previsión Social mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción contenciosa administrativa.

Es por ello que la Caja de Previsión Social no puede dejar de aplicar los Acuerdos del Consejo Superior Universitario y en caso de no asumir tal conducta podría ser demandada a través de la acción de cumplimiento.

Ni siquiera en virtud de la excepción de ilegalidad por la presunta contradicción con normas de jerarquía superior, podría la Caja de Previsión Social de la Universidad inaplicar los Acuerdos 68 de 1978 y 12 de 1986 del Consejo Superior Universitario, conforme a lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 2000 donde sostuvo:

*“Con todo, el orden jerárquico que emana de la Constitución, a pesar de no impedir la penetración de los principios constitucionales en todas las dimensiones del quehacer judicial, da soporte a la existencia de la excepción de ilegalidad y a que su consagración por el legislador resulte acorde con la Carta.*

*Sin embargo, su aplicación o invocación no pueden ser generales, ni la obligatoriedad de los actos administrativos normativos ha sido dejada por el constituyente al libre examen de las autoridades y los particulares. Tal facultad de inaplicar actos administrativos contrarios a las normas superiores, se reserva a la jurisdicción contencioso administrativa. [...]*

*“No hay en la Constitución un texto expreso que se refiera al ejercicio de la excepción de ilegalidad, ni a la posibilidad de que los particulares o las autoridades administrativas, por fuera del contexto de un proceso judicial, invoquen dicha excepción para sustraerse de la obligación de acatar los actos administrativos, sino que la Carta puso en manos de una jurisdicción especializada la facultad de decidir sobre la legalidad de los mismos, ilegalidad que debe ser decretada en los términos que indica el legislador.”*

En consecuencia la Universidad Nacional, está obligada a hacer efectivo el principio de obligatoriedad y de presunción de legalidad de los actos administrativos aplicando los Acuerdos en cuestión.

En síntesis, nuestra Caja de Previsión siempre ha actuado sometida al imperio legal y los Acuerdos cuestionados por el Ministerio son de obligatorio cumplimiento por efectos del ya mencionado artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

De otra parte, la actuación de la Caja de Previsión Social de la Universidad se encuentra amparada en el principio de la buena fe y por lo tanto protegida por el principio de la confianza legítima, toda vez que ha existido respaldo expreso y tácito por parte de las autoridades presupuestales nacionales, en la medida que año tras año desde la vigencia de la Ley 100 de 1993, han venido asignando los recursos correspondientes para el pago de las obligaciones pensionales, teniendo conocimiento tanto de la existencia de esta Caja de Previsión Social como de la aplicación de los Acuerdos del Consejo Superior Universitario, ahora cuestionados.

Además de lo anterior y fuera del efecto o alcance de los Acuerdos en estudio, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, señala que para efectos de liquidar las pensiones de régimen de transición se tendrán en cuenta los “devengados”, de lo cual se deriva que el cuestionamiento contenido en la comunicación del Ministerio no solo es atribuible a los Acuerdos del Consejo Superior Universitario sino que, igualmente, proviene de la aplicación exegética del artículo 36 ya mencionado, el cual al ser comparado con el texto del artículo 21 de la misma Ley 100, deja en evidencia un trato diferente en lo que respecta a los valores a tener en cuenta para liquidar las pensiones de las personas beneficiarias del régimen de transición, en comparación con quienes no pertenecen al mismo.

En relación con el cumplimiento de las normas legales, se resalta que mientras estuvo vigente la Ley 797 de 2003, posteriormente declarada inexecutable por la Corte Constitucional, la Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional de Colombia dejó de aplicar todos los beneficios provenientes del régimen de transición contenido en la Ley 100 de 1993. Sin embargo, y por efecto del fallo de la Corte, actualmente se mantiene la aplicación del ya mencionado artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en su redacción original.

Por último y con una mayor relevancia, por tener este argumento un sustento de carácter constitucional, resulta pertinente anotar que la recién aprobada reforma constitucional en el campo de la seguridad social, artículo 48 de la Carta, en materia de pensiones, reconoció expresamente la existencia de normas como Acuerdos, los cuales mantendrán efecto hasta el 30 de julio de 2010, siendo entonces aceptado por la misma Carta Política, la existencia de estas normas en materia pensional, a las cuales les asiste la protección derivada del principio de legalidad, el cual, insistimos, mantiene la aplicabilidad de los Acuerdos 68 de 1978 y 12 de 1986, ya no solo por remisión expresa del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sino ahora por el mandato constitucional.

Finalmente, de acuerdo con las anteriores consideraciones y hasta tanto se dirima el tema pensional de la Universidad Nacional, el gobierno debe garantizar el pago de esta obligación. Por tanto es urgente e inaplazable la asignación de los recursos solicitados mediante el oficio No.456 del 31 de mayo del año en curso (\$32.929.millones), para poder atender el compromiso de esta carga prestacional.

Cordialmente,

**RAMÓN FAYAD NAFAH**  
Rector