

**CIRCULAR DE SUSPENSION DE BENEFICIOS CONVENCIONALES DE PENSIONADOS DEL INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL – No citación de terceros. Violación al debido proceso**

Ante la liquidación del IFI- Concesión de Salinas, la Nación a través de sus diferentes Ministerios según el acuerdo contractual, estaba en la obligación de continuar con sus compromisos pensionales y laborales, por lo que no podía su Director unilateralmente y en las condiciones fácticas y jurídicas en que lo hizo tomar esa decisión sin violar los artículos 6 y 121 de la Constitución Política. No hay constancia de su notificación, comunicación o publicación a los pensionados, quienes eran terceros que resultaban directamente afectados con la decisión, habida cuenta que no se les confirió la oportunidad de discutirlo en sede administrativa a través de los recursos pertinentes utilizando para ello un acto de carácter general eludiendo así el cumplimiento de los artículos 14, 28 y 34 del C.C.A., es decir, la citación a terceros que pudieran resultar afectados para que se hicieran parte e hicieran valer sus derechos en la actuación administrativa, con la garantía probatoria que ello implica. La decisión fue tomada por la Administración de plano generando de facto una violación al debido proceso, lo cual está proscrito del ordenamiento Constitucional. La Sala puede concluir que los beneficios convencionales extensivos no debían extinguirse de la manera como se hizo, porque la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 no los afectó sino que los preservó y, además, porque su fuente fueron las disposiciones convencionales obtenidas en su calidad de pensionados y esta condición aún se mantiene, de manera que mientras subsista el pago de la pensión deben respetarse esos derechos, en ese orden de ideas, no es una razón fundante y válida del acto demandado, la liquidación de la entidad, la ausencia de una nómina activa y la finalización del Contrato de Concesión del IFI- Concesión de Salinas para eliminar los derechos que fueron adquiridos mediante la negociación colectiva amparada por la Ley 4 de 1976.

**NORMA DEMANDADA:** CIRCULAR 001 DE 2003 (21 DE FEBRERO) EXPEDIDA POR EL DIRECTOR DEL INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL – IFI

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 6 /  
CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 12 / CODIGO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO – ARTICULO 14 / CODIGO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO – ARTICULO 28 / CODIGO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO – ARTICULO 34 / CODIGO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO – ARTICULO 35 / CODIGO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO – ARTICULO 73 / CODIGO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO – ARTICULO 74 / CODIGO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO – ARTICULO 14

**CIRCULARES DE SERVICIO – Concepto. Control por parte de la jurisdicción contencioso administrativa / CIRCULAR SUSPENSION DE BENEFICIOS A PENSIONADOS DEL INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL – Control de la jurisdicción contencioso administrativa**

La jurisprudencia y la doctrina han estimado que las Circulares de Servicio son comunicaciones de carácter general, pero dirigidas a un grupo específico de personas que tienen una situación jurídica o un interés común en razón de su actividad o relación jurídica, económica, social o laboral, con sujetos u objetos que le son comunes, con una clasificación diversa, según al público al cual esté dirigida o conforme a su contenido. Así, pueden ser externas o internas, informativas o vinculantes; sin embargo, no todas constituyen un acto

administrativo controlable por la Jurisdicción; de manera que para identificarlo se sigue la regla general, es decir, que contenga una decisión unilateral vinculante de la autoridad pública, expedida en ejercicio de su función, capaz de producir efectos jurídicos, en cuanto crea, suprime o modifica una situación jurídica y, además, debe cumplir con el requisito de la eficacia. El marco conceptual citado evidencia que la Circular No. 001 de 2003, sin duda desde el punto de vista material y formal, es un acto administrativo controlable por el Juez, porque contrario a lo argumentado por las defensas, contiene no una mera información sino una decisión unilateral obligatoria de una autoridad pública como es el Director del IFI - Concesión de Salinas, expedida en ejercicio de su función, que produjo efectos jurídicos, en cuanto "suspendió" los beneficios por extensión a los pensionados del IFI –Concesión de Salinas, desapareciéndolos del mundo fáctico jurídico al no permitirles el acceso y disfrute que de ellos venían haciendo.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION SEGUNDA**

**Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

Bogotá D.C., primero (1) de agosto de dos mil trece (2013).

**Radicación número: 11001-03-25-000-2009-00087-00(1153-09)**

**Actor: ANTONIO BARRERA CARBONEL**

**Demandado: INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL – IFI Y OTROS**

AUTORIDADES NACIONALES

**Conoce la Sala en única instancia la acción pública de nulidad instaurada por el señor ANTONIO BARRERA CARBONEL contra el Instituto de Fomento Industrial –FI- Concesión de Salinas, Nación –Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Comercio, Industria y Turismo, Minas y Energía.**

#### **LA DEMANDA**

**En ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, el señor ANTONIO BARRERA CARBONEL, demandó la nulidad de la Circular No. 001 de 21 de febrero de 2003,**

expedida por el Director del Instituto de Fomento Industrial, IFI – Concesión de Salinas, en virtud de la cual “se suspende el reconocimiento de beneficios en salud, educación y otros, que por extensión de conformidad con normas legales, convencionales y reglamentarias se venían haciendo a favor de los pensionados y sus grupos familiares” por haber sido expedida violando la Constitución y la ley, por autoridad carente de competencia, en forma irregular, por estar falsamente motivada y desconocer el derecho de audiencia y defensa de sus destinatarios (fls. 7-21).

Fundamentó su pretensión con base en los siguientes,

HECHOS:

El Instituto de Fomento Industrial, IFI, es concesionario de la denominada IFI – Concesión de Salinas, en virtud del contrato celebrado con La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Minas y Petróleo, hoy Minas y Energía, de conformidad con las autorizaciones otorgadas por la Ley 41 de 1968 y el Decreto 1205 de 1969.

Los pensionados del IFI – Concesión de Salinas, Salinas de Manaure y Provisión de Aguas de la Guajira en Uribia, jurídicamente son pensionados de la Nación en razón de la administración delegada entregada al Instituto de Fomento Industrial - IFI, mediante convenio celebrado en diciembre de 1999 entre el Ministerio de Desarrollo Económico y el IFI - Concesión de Salinas.

Tanto los pensionados como sus grupos familiares, fueron cobijados por un extenso, completo e integral servicio de salud, producto de un régimen especial originado en normas de carácter convencional y reglamentario<sup>1</sup>.

---

---

<sup>1</sup> Tales como consulta médica y de especialista, tratamientos e intervenciones quirúrgicas, hospitalizaciones, servicios de laboratorio y radiología, servicio odontológico, suministro de aparatos ortopédicos y de droga, y servicio oftalmológico, todos ellos sin estar obligados a realizar ningún tipo de cotización, cuotas moderadoras o copagos.

El reconocimiento de los beneficios de salud, educación y otros, generó derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas para los pensionados y sus beneficiarios del IFI, Concesión de Salinas, tal como lo estableció el Congreso de la República en el artículo 6° de la Ley 41 de 1968<sup>2</sup>, al otorgar las diferentes autorizaciones legales para la celebración de los correspondientes contratos de concesión, preservando estos derechos.

El artículo 15 de la Convención Colectiva firmada el 14 de septiembre de 1978 entre el IFI, Concesión de Salinas y Sintrasalinas, dispuso que se garantizara la conservación y aplicación del régimen jurídico y prestacional existente para los pensionados de la Concesión.

Sin embargo, en octubre de 1997, desconociendo el artículo 53 de la C.P. y 272 de la Ley 100 de 1993, el IFI, Concesión de Salinas decidió afiliar a todos los pensionados de las Salinas de Manuare y de la Provisión de Aguas de la Guajira en Uribia, al Sistema General de Seguridad Social en Salud creado por la Ley 100 de 1993, lo que implicó un descuento del 5% de la mesada pensional de cada pensionado como contribución al pago de la cotización general del 12% prevista en dicha ley, desmejorando así la situación jurídica favorable consolidada a favor de los pensionados.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dio respuesta a dos consultas presentadas por la entidad<sup>3</sup> siendo el sustento para que el IFI, Concesión de Salinas asumiera el costo del plan complementario de salud, con arreglo a las normas convencionales.

Posteriormente, el Ministerio de Desarrollo Económico asumió las obligaciones derivadas del Contrato de Concesión de Salinas de

---

<sup>2</sup> "Por la cual se conceden unas autorizaciones al Gobierno nacional, se ordena la capitalización del Instituto de Fomento Industrial y se propende por el desarrollo económico, industrial y regional.

Artículo 6: El aporte y los contratos a que de lugar la presente ley, deberá hacerse respetando todas las obligaciones contraídas por el Banco de la República, como concesionario de la Nación, y especialmente las relacionadas con el régimen laboral y sanitario, pactado con los trabajadores de la Concesión Salinas, debiéndose sustituir el Instituto de Fomento Industrial en todas y cada una de dichas obligaciones."

<sup>3</sup> El 8 de julio de 1998, rad. No. 1.117 de 13 de junio de 2002.

conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 539 de 2000, modificado por el artículo 40 del Decreto 2883 de 2001<sup>4</sup>.

Por Decreto 2811 de 1991 se dispuso la liquidación del Contrato de Concesión de Salinas y se autorizó la creación de una Sociedad de Economía Mixta denominada Salinas Marítimas y Terrestres de Colombia S.A., mediante la Ley 773 de 2002<sup>5</sup>, con activos conformados por los vinculados al Contrato de Administración Delegada celebrado entre La Nación y el IFI; el 25% para la asociación de autoridades tradicionales indígenas Wayuu del área de influencia de las Salinas de Manaure "Sumain Ichi", el 51% para La Nación, Ministerio de Desarrollo Económico y el 24% para el Municipio de Manaure.

Cuando se ordenó la disolución y liquidación del Instituto de Fomento Industrial, IFI<sup>6</sup>, en relación con el Contrato de Concesión de Salinas, se previó la continuidad del cumplimiento de las funciones, facultades, obligaciones y derechos derivados del Contrato de Administración Delegada<sup>7</sup>, asumiendo la Concesión de Salinas con cargo a sus recursos y hasta la finalización de la liquidación, las obligaciones y contingencias derivadas del mencionado contrato y, por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de las referidas obligaciones a partir de la finalización de dicha liquidación.

Posteriormente, se expedieron varios decretos que prorrogaron el término para la liquidación del Instituto de Fomento Industrial, IFI, siendo el último, el 1507 de 2009 cuya plazo de liquidación fue hasta el 31 de mayo de 2009, lo que significó la continuación de la administración de los bienes de la Concesión de Salinas y la titularidad de las obligaciones y derechos derivados del Contrato de Administración Delegada.

---

<sup>4</sup> que establecía *"las derivadas de los compromisos pensionales y laborales, los procesos judiciales y administrativos derivados de la ejecución de dicho contrato y contingencias judiciales o extrajudiciales que surjan con posterioridad a la expedición de este Decreto."*

<sup>5</sup> Cuyo objeto fue la administración, fabricación, explotación, transformación y comercialización de las sales que se produjeran en las Salinas Marítimas de Manaure.

<sup>6</sup> Por medio del Decreto 2590 de 2003.

<sup>7</sup> Celebrado entre el Instituto de Fomento Industrial, IFI y la Nación el 2 de abril de 1970 y hasta el 31 de marzo de 2004

El 21 de febrero de 2003 el Director de IFI - Concesión de Salinas mediante la Circular No. 001, resolvió suspender el reconocimiento de los beneficios en salud, educación y otros, que por extensión, de conformidad con normas legales, convencionales y reglamentarias, se venía haciendo en favor de los pensionados de la entidad y sus grupos familiares y los cuales se consideraban vigentes en virtud del Concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

La expedición de esta Circular No. 001, no solo afectó los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, sino especialmente a las personas pertenecientes a la etnia Wayúu, pues ella desconoció sus derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social, al mínimo vital y el respeto a la diversidad étnica y cultural.

#### NORMAS VIOLADAS

El actor consideró vulneradas las siguientes:

De la Constitución Política: artículos 2, 5, 6, 7, 8, 13, 25, 29, 39, 48, 53, 55, 58 y 121; 10 de la Ley 171 de 1961; 37 del Decreto 3135 de 1968; 90 del Decreto 1848 de 1969; 7 y 9 de la Ley 4 de 1976; 3 y 11 de la Ley 100 de 1993; 467, 468 y 479 del Código Sustantivo del Trabajo; 14, 28, 34, 35, 73, 74 y 84 del Código Contencioso Administrativo.

Los pensionados y sustitutos en el derecho pensional, como titulares de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas a su favor, debían continuar disfrutando de sus derechos pensionales en forma indefinida durante el tiempo y condiciones que determinara la ley, ya que la pensión transfiere los mismos derechos y beneficios que se venían disfrutando como trabajadores activos, los cuales se transmiten y consolidan en el momento en que se adquiere el status de pensionado, derechos que no pueden ser desconocidos por normas posteriores ni mucho menos por actos administrativos unilaterales. Ni la ley, ni los contratos ni los Acuerdos y Convenios de Trabajo pueden menoscabar la libertad y la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores y mucho menos un acto administrativo como fue la Circular demandada.

Mientras el titular o sus beneficiarios disfrutaran de la pensión, los mencionados beneficios subsisten pues, el derecho de los pensionados a los beneficios no está condicionado ni se deriva de la circunstancia de que en dicha empresa existan o no trabajadores activos.

En el territorio donde se explotan las Salinas de Manaure existe una población indígena Wayuu, con una identidad étnica y cultural propia, merecedora de protección constitucional, cuyos derechos fueron violados con la expedición del acto acusado, en la medida en que al eliminarse los mencionados beneficios laborales se desconocieron las condiciones de debilidad manifiesta y de marginalidad de los integrantes de dicha comunidad y no se dispuso la protección requerida para garantizar sus derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social y al mínimo vital.

Concluyó que: i) aún cuando el artículo 2 del Decreto 2812 de 1991 autorizó la terminación del Contrato de Concesión celebrado entre La Nación y el IFI, ello no se materializó pues, la entidad continuó ejerciendo y asumiendo los derechos y obligaciones emanadas de la misma; ii) la liquidación del IFI no implicó la liquidación del Contrato de Concesión; y iii) dicha liquidación produjo como consecuencia jurídica la transferencia de los activos y pasivos vinculados a dicho contrato a la Nación, quedando obligada a responder por los compromisos pensionales y laborales, es decir, la actividad que venía cumpliendo la Concesión de Salinas subsistió y era responsabilidad de La Nación.

Propuso los siguientes cargos:

i) Incompetencia del funcionario que expidió el acto, ya que para esa fecha, esto es, 21 de febrero de 2003, no existía disposición alguna que facultara al Director de la Concesión de Salinas para suprimir los beneficios en salud, educación y otros, que venían gozando los pensionados y sus grupos familiares. En todo caso, indicó que el Director del IFI no tenía funciones de liquidador de la Concesión de Salinas y, aún teniéndolas, ellas no comprendían la facultad de expedir normas jurídicas modificatorias del

régimen pensional establecido en la ley, los reglamentos y las Convenciones de Trabajo.

ii) Expedición irregular del acto. Cuando el Director decidió suprimir los referidos beneficios, jurídicamente se dio una revocación parcial del derecho a la pensión ya que ellos son inherentes a ella.

iii) Falsa motivación. No es cierto que al desaparecer los trabajadores activos de la entidad, cesaran los aludidos beneficios pues, una es la prestación del servicio a una entidad y otra muy diferente son los beneficios que se obtienen a través de una pensión. El derecho de los pensionados a las ayudas no está condicionado a que la empresa exista o tenga trabajadores activos.

iv) Desviación de poder. Con la expedición del acto demandado, el Director se apartó de la garantía buscada por la Seguridad Social en Pensiones que era dar a los pensionados iguales o mejores beneficios de los que venían gozando.

v) Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa ya que nunca se citó a los directos afectados y así garantizar su derecho de defensa.

#### CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

- EL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, a través de apoderada, contestó la demanda indicando que el Instituto de Fomento Industrial - IFI Concesión de Salinas, era una entidad autónoma que gozaba de plena competencia para expedir los actos administrativos necesarios para el buen funcionamiento del contrato de administración delegada (fls. 46-59).

El IFI - Concesión de Salinas, no era una empresa adscrita ni vinculada al Sector Minero- Energético sino que funcionaba en virtud de un Contrato de Concesión, Administración Delegada, firmado por el Gobierno Nacional en el año 1970 con el Instituto de Fomento Industrial

(hoy liquidada), que a su vez dependía del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, conforme lo dispuesto en el Decreto 2883 de 2001.

Fue en virtud de ese contrato que el IFI pudo celebrar, entre otras, toda clase de actos necesarios para la explotación y administración de las salinas nacionales, designar o remover autónomamente el personal vinculado a la concesión, e implementar sistemas contables que permitieran determinar los costos y establecer las utilidades del Gobierno en la Concesión.

Hizo alusión a la citada desprotección de la comunidad indígena Wayúu señalada por el demandante, indicando que no es cierto que se hayan violado sus derechos fundamentales por lo que presentó un recuento de las actuaciones surtidas por el Gobierno Nacional para garantizar la posibilidad de que dicha población obtuviera desarrollo, bienestar social y cultural en la región.

Sobre la incompetencia del funcionario que expidió el acto demandado, arguyó que en el Contrato de Administración Delegada se estipuló en la cláusula 21 las facultades del Director en la que se dijo que sería designado por “la junta directiva del instituto y ejercerá por delegación de éste, respecto a los bienes que de dicha concesión formen parte, las mismas facultades y funciones que corresponden a los representantes legales; en particular, las de suscribir los actos y contratos que fueren necesarios para la correcta marcha de la concesión y constituir los apoderados que para ello se requieren.”; es decir, el acto administrativo fue expedido por el funcionario competente y con base en las facultades otorgadas mediante la Escritura Pública No. 1753 de 1970, contentiva del Contrato de Administración Delegada celebrado entre la Nación y el Instituto de Fomento Industrial y la ley, por lo que no podría hablarse de incompetencia del funcionario.

Propuso la excepción de falta de efectos jurídicos de la Circular demandada, de conformidad con su naturaleza jurídica. El acto administrativo demandado fue expedido con el fin de recordar que el IFI, a partir del 22 de abril de 2002, carecía de planta de personal y, por lo

tanto, se suspendía el reconocimiento de los beneficios en salud, educación y otros que se otorgaban a los ex trabajadores, pensionados y grupos familiares, de conformidad con normas convencionales y reglamentarias, reiterando que dichas prerrogativas tan solo subsistían mientras permaneciera vigente la relación laboral, y de otro lado, para ceñirse a las orientaciones y directrices que impartió el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Concluyó diciendo, que si el actor instauró la acción de simple nulidad en contra de un acto general, se debía estudiar su legalidad atendiendo al procedimiento previsto para esta acción, sin que la decisión implique restablecimiento de derecho alguno.

- El MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, por intermedio de apoderado, se opuso a las pretensiones argumentando que la Circular demandada no era un acto administrativo, pues no había en ella un acto de voluntad de la administración sino que era el reflejo de unas condiciones legales que llevaban a la conclusión vertida en ella, esto es, la suspensión de unos beneficios por la liquidación del Instituto de Fomento Industrial – IFI (fls. 63-68).

El pasivo pensional a cargo del IFI - Concesión de Salinas no solo no fue objeto de alteración ninguna sino que, por el contrario, los recursos de la Nación para el mismo quedaron siempre garantizados.

El derecho pensional es un derecho que constitucionalmente se ha reconocido como fundamental. El status pensional se adquiere por satisfacer condiciones objetivas de edad y tiempo de servicio que dan derecho a recibir la mesada pensional. No es lo mismo el derecho a la pensión, que los derechos que puedan ir anexos a la misma, ni tampoco aquellos que dependen para su concesión de la existencia de un contrato de trabajo. Mientras que la pensión es un derecho fundamental, los otros derechos se ubican en el espectro de los derechos económicos, sociales y culturales, en cuyo marco la discusión sobre adjudicación y justiciabilidad, cambia.

**Afirmó, que los argumentos de la demanda incurren en un equívoco conceptual cuando asimila la protección de las expectativas legítimas con la existencia de una especie de derecho adquirido por los antiguos servidores de la Concesión, a la inmodificabilidad de las fuentes que recogen derechos y, más, cuando se trata de aquellos que no tienen alcance pensional en estricto sensu, sino que se trata de derechos sociales. Cuando la ley establece unas condiciones para adquirir un reconocimiento, mientras no se cumplan, se tiene solo una expectativa; por lo tanto, el régimen del cual se desprende dicha expectativa puede ser modificado sin que se afecten derechos adquiridos, pues estos se configuran cuando se consolidan en cabeza de una persona después de cumplir las condiciones establecidas en la ley.**

**Finalizó con la afirmación que tanto el Instituto de Fomento Industrial como el Contrato de Administración Delegada celebrado entre estos terminó el 29 de diciembre de 2009, no sin antes adoptar las medidas necesarias para salvaguardar los derechos pensionales. Las restricciones respecto de los "beneficios por extensión" a que se refiere la Circular objeto del proceso, reitera, no son derechos pensionales sino restricciones razonables.**

**- El MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, a través de apoderado se opuso a las pretensiones, indicando que los beneficios convencionales que por extensión se le aplicaron a los pensionados de IFI - Concesión de Salinas, se extinguieron por sustracción de materia una vez dejó de funcionar y de existir la planta de personal de dicha entidad, lo cual se evidenció en la motivación contenida en la Circular demandada (fls. 90-100).**

**El IFI - Concesión de Salinas terminó su existencia legal el 31 de diciembre de 2009, como consecuencia de la expedición del Decreto 4713 de 30 de noviembre de 2009 "Por el cual se modifica el Decreto 2590 de 2003", que dispuso la disolución y liquidación del Instituto de Fomento Industrial, IFI. Sin embargo, al IFI en Liquidación le correspondió cumplir hasta el 31 de diciembre de 2009 con las**

funciones, facultades, obligaciones y derechos derivados del Contrato de Administración Delegada celebrado entre éste y la Nación el 2 de abril de 1970.

Si las partes que suscribieron la mencionada Convención no existen, y de contera la planta de personal de la citada entidad finalizó desde el 22 de octubre de 2002 y ésta fue liquidada el 31 de diciembre de 2009, no podía la Convención Colectiva tener subsistencia legal.

Con respecto a la violación de la Ley 100 de 1993, consideró que la Circular demandada no censuró los derechos pensionales que tuvieran la connotación de adquiridos. Los requisitos para acceder a la pensión o las personas que se encontraran pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes y derechos contenidos en Convenciones Colectivas de Trabajo, se mantuvieron.

Tampoco se violó el derecho a la salud y a la educación de los pensionados y de sus grupos familiares, puesto que lo que se conservó de las Convenciones Colectivas de Trabajo fueron aquellos derechos y garantías relacionados con aspectos pensionales, como expresamente lo determinó el artículo 11 de la Ley 100 de 1993, y los beneficios de salud y educación tenían subsistencia jurídica, siempre y cuando IFI - Concesión de Salinas contara con trabajadores, planta de personal.

Advirtió, que hay contradicción en las afirmaciones del demandante por cuanto la conexidad entre el derecho de pensión y los beneficios en materia de salud, educación y otros, no tiene fundamento legal ya que la condición de pensionado adquirida durante la existencia IFI – Concesión de Salinas, no les permitía mantener beneficios ajenos a la misma pensión, tanto en salud y educación luego de la supresión de la planta de personal de la entidad lo cual implicó que dejaran de existir las Convenciones Colectivas de Trabajo.

Concluyó, que las obligaciones asumidas por ese Ministerio se dieron mucho tiempo después de la extinción de las Convenciones Colectivas de Trabajo, debido a la inexistencia de trabajadores en la planta de

personal del IFI - Concesión de Salinas y, por lo tanto, no se debían mantener los efectos de éstas.

- El IFI – CONCESIÓN DE SALINAS, a través de apoderado, se opuso a las pretensiones señalando que conforme con el artículo 53 Constitucional, los derechos pactados en Convenios Colectivos tienen vigencia en cuanto la conservan éstos; a contrario sensu, si el Convenio ha dejado de regir, los derechos que consagraba y que no fueron repetidos o pactados de nuevo, se extinguen (fls. 103-117).

Propuso las excepciones de: i) inexistencia del acto administrativo, al considerar que éste fue un simple acto de gestión en el cual se le informó a los ex - trabajadores oficiales<sup>8</sup> del IFI que estaban pensionados, su determinación de ceñirse a lo ordenado por la Ley 100 de 1993, en materia de salud; ii) ineptitud sustantiva de la demanda por inexistencia del acto administrativo; iii) incompetencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, esto por cuanto si el acto demandado es un simple acto de gestión dictado dentro del manejo de una relación contractual laboral, la Jurisdicción competente sería la Ordinaria Laboral; en todo caso, consideró que el conflicto en estudio obedecía a un tema específico del Sistema de Seguridad Social Integral creado por la Ley 100 de 1993, el cual era competente la Jurisdicción Ordinaria de conformidad con el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social; iv) improcedencia de la acción de nulidad pues el acto demandado está afectando a cada unos de los pensionados; v) caducidad de la acción ya que han transcurrido 7 años entre la expedición del acto y la demanda<sup>9</sup>; y vi) falta de legitimación en la causa, pues el actor no tiene interés jurídico en las resultas del proceso.

---

<sup>8</sup> Pues estaban vinculados mediante contrato de trabajo que les permitía celebrar Convenciones Colectivas de Trabajo.

<sup>9</sup> Sobre este punto, hizo una larga transcripción de la sentencia de la Sala Plena de lo Contenciosa Administrativo referente a la teoría de los móviles y finalidades para concluir que la acción se encontraba caducada.

No es cierto que las Convenciones Colectivas no puedan extinguirse parcial o totalmente pues, una cosa es que la Nación deba respetar las pensiones nacidas en debida forma de una Convención Colectiva de Trabajo y, otra muy distinta, es que deba tener como vigentes artículos o beneficios especiales que únicamente se pactaron por el término de duración de esos Convenios.

Tampoco es cierto que existió falsa motivación del acto, toda vez que si la Convención Colectiva dentro de la cual se pactaron los beneficios especiales invocados se extinguió, por sustracción de materia las prebendas desaparecieron igualmente, pues fueron concebidas para ser aplicadas mientras el Convenio estuviera vigente.

Por último aseguró que no existió desviación de poder ya que lo que el Director hizo fue mantener los derechos adquiridos, esto es, las pensiones, y dar por terminado el reconocimiento de lo que se pactó mientras estuvieron vigentes las cláusulas convencionales. Sin Convención, no hay obligaciones especiales o adicionales a las legales.

#### EL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, solicitó acceder a las pretensiones, al considerar que el acto administrativo demandado sí afectó o pudo afectar derechos adquiridos que no podían tocarse por decisiones posteriores, debido a la intangibilidad garantizada por el ordenamiento jurídico (fls. 210-215).

Consideró que la Circular demandada era un verdadero acto administrativo que surtió efectos concretos ante los pensionados del IFI – Concesión de Salinas, pues se les suspendió los pagos de los derechos de salud, educación y otros beneficios que disfrutaban estos y sus grupos familiares. La voluntad de la Administración fue clara y se aplicó al conglomerado de los pensionados por lo que no podían alegar las demandadas que era un simple acto de trámite.

Tampoco se puede hablar de acción de nulidad y restablecimiento del derecho ya que las pretensiones se dirigieron sobre la generalidad de la decisión y no sobre una pretensión concreta y subjetiva.

No es cierta la posición de las demandadas en cuanto a que una vez es suprimida la planta de personal de una entidad, automáticamente cesan las obligaciones de pagar los derechos Convencionales acordados previamente, pues una cosa es que desaparezca una entidad y otra diferente son sus obligaciones, las cuales permanecen y más, tratándose de derechos sociales.

Indicó que ésta no era la sede para discernir casos específicos o concretos pero que, en todo caso, la suspensión de los derechos llamados “por extensión” (salud, educación y otros) a quienes los hubieran adquirido conforme al ordenamiento jurídico cobijaba a un número indeterminado de personas, que vieron menguados sus beneficios violando el “status quo” (sic) de las personas que en su momento lograron su reconocimiento y, por lo tanto, hubo violación de los derechos adquiridos.

Concluyó, que no era competente el funcionario que expidió la Circular para fijar modificaciones a un régimen establecido legalmente, mas aún, de quienes habían consolidado sus derechos, pues olvidó que en materia laboral administrativa, los servidores del Estado, y en este caso particular, los trabajadores oficiales del IFI – Concesión de Salinas, estaban sujetos en su relación laboral al ordenamiento jurídico en sus diversos niveles y jerarquías normativas, reconocimientos ganados que no dependían de ninguna Circular u orden, pues la fijación de los regímenes salariales y prestacionales es atribución expresa del legislador y del Gobierno Nacional que se sujeta a las directrices impartidas por aquellos mediante una ley.

Ante la inexistencia de causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a decidir, previas las siguientes:

#### CONSIDERACIONES

Para desatar la causa, la Sala planteará: 1. El problema jurídico 2. Concretará el acto demandado y 3. Se pronunciará sobre las excepciones propuestas; de no prosperar éstas, abordará el conocimiento de los cargos imputados a la cuestionada Circular.

PROBLEMA JURÍDICO.

Se contrae a establecer si la Circular No. 001 de 21 de febrero de 2003, expedida por el Director del IFI-Concesión de Salinas que suspendió los “beneficios por extensión” para los pensionados de esa Concesión y sus grupos familiares, fue expedida por funcionario competente, con respeto al debido proceso y protegiendo los derechos adquiridos en Convenciones Colectivas.

Para resolverlo la Sala revisará la competencia del Director del IFI-Concesión de Salinas y el fundamento del acto demandado para determinar si actuó conforme a sus funciones. De otro lado, analizará el trámite de expedición del acto para definir si hubo violación al debido proceso o expedición irregular del mismo y, finalmente, se pronunciará sobre dos tópicos que hacen parte fundamental de la defensa de las entidades referidas, para concluir, si la liquidación de la entidad conlleva la terminación de los beneficios sociales adquiridos por los pensionados en tal calidad y si existen derechos adquiridos en el caso de los trabajadores pasivos de ese ente.

ACTO DEMANDADO.

Corresponde como ya se ha señalado, a la Circular No. 001 de 21 de febrero de 2003, cuyo contenido es el siguiente:

“Asunto: Suspensión Beneficios por Extensión”.

“Teniendo en cuenta que el IFI –CONCESIÓN DE SALINAS, a partir del 22 de octubre de 2002, carece de planta propia de personal, valga decir de trabajadores directos, por sustracción de materia, se suspende el reconocimiento de beneficios en salud, educación y otros, que por extensión de conformidad con normas legales, convencionales y reglamentarias, se venía haciendo a favor de los pensionados de la Entidad y sus grupos familiares.

Lo anterior, por cuanto la aplicación de tales prerrogativas como parte de los contratos de trabajo ha dejado de tener vigencia en razón del retiro de la entidad del último de sus trabajadores beneficiado con esas prestaciones extralegales, como lo era el doctor Álvaro Francisco Frías Acosta, quien prestó sus servicios hasta el 21 de octubre de 2002.

Como quiera que los recursos económicos con los cuales la entidad paga todos los derechos de orden laboral y pensional, provienen del erario, es preciso que deba ceñirse a las orientaciones, directrices, lineamientos e instrucciones que le imparte el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como ha ocurrido para casos similares a los presentados en entidades estatales en procesos de liquidación, y que, particularmente para Salinas ha determinado que su aplicación sólo procede para el pago de las mesadas y aportes IVM.

De otra parte, se tiene que lo dispuesto en la presente circular, se soporta legalmente también en los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, especialmente el criterio señalado por la Corte Constitucional en casos en los cuales entidades del mismo orden se encuentran en estado de liquidación como fue la Caja Agraria y otros entes gubernamentales.

EL IFI –CONCESIÓN DE SALINAS en este, como en todos los demás actos que conllevan el manejo de las relaciones con sus exfuncionarios y pensionados, ha mantenido y mantendrá como siempre el pleno respeto a sus derechos y cuyo marco de Legalidad y respeto se derivan de la Constitución Nacional”<sup>10</sup>

EXCEPCIONES.

**La Sala se pronunciará en primer lugar sobre las excepciones planteadas en las defensas, las cuales se agruparan conforme a su contenido.**

-Inexistencia del acto administrativo, naturaleza jurídica de la Circular.

**Sustentada en que la Circular No. 001 de 21 de febrero de 2003, es informativa y tuvo como objeto recordar que el IFI –Concesión de Salinas, a partir del 22 de abril de 2002 carecía de planta de personal y, por lo tanto, suspendía el reconocimiento de los beneficios de salud, educación y otros, que se otorgaban a los ex trabajadores, pensionados y sus grupos familiares, reiterando que estos solo subsisten mientras permanezca vigente la relación laboral, de manera que consideran, no es un acto administrativo. De otro lado, alega también uno de los excepcionantes, la inexistencia del acto administrativo, fundado en que los actos expedidos respecto de trabajadores oficiales son tan solo actos de gestión o de trámite y no puede clasificarse como un acto administrativo.**

Solución a la excepción.

La excepción precedente está directamente relacionada con el control de legalidad que se hace sobre los actos y, por ende, para definirla es fundamental establecer su naturaleza.

La Circular No. 001 de 2003, fue expedida por el Director del IFI- Concesión de Salinas con destino a los pensionados y sus grupos familiares, con el fin de informar la suspensión del reconocimiento de beneficios en salud, educación y otros, que por extensión, de conformidad con las normas legales, convencionales y reglamentarias recibían los pensionados y sus familiares, con el argumento que no había una planta propia por la liquidación de la entidad y la finalización del Contrato de Administración Delegada, toda vez, que el último trabajador se retiró el 21 de octubre de 2002.

---

---

<sup>10</sup> Folio 1, cuaderno 1.

El anterior Código Contencioso Administrativo<sup>11</sup>, en el inciso último del artículo 84, habilitó el control de legalidad sobre las Circulares de Servicio así: “También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro<sup>12</sup>”.

Dentro de ese contexto, la jurisprudencia y la doctrina han estimado que las Circulares de Servicio son comunicaciones de carácter general, pero dirigidas a un grupo específico de personas que tienen una situación jurídica o un interés común en razón de su actividad o relación jurídica, económica, social o laboral, con sujetos u objetos que le son comunes<sup>13</sup>, con una clasificación diversa, según al público al cual esté dirigida o conforme a su contenido. Así, pueden ser externas o internas, informativas o vinculantes; sin embargo, no todas constituyen un acto administrativo controlable por la Jurisdicción; de manera que para identificarlo se sigue la regla general, es decir, que contenga una decisión unilateral vinculante de la autoridad pública, expedida en ejercicio de su función, capaz de producir efectos jurídicos, en cuanto crea, suprime o modifica una situación jurídica y, además, debe cumplir con el requisito de la eficacia.

El marco conceptual citado evidencia que la Circular No. 001 de 2003, sin duda desde el punto de vista material y formal, es un acto administrativo controlable por el Juez, porque contrario a lo argumentado por las defensas, contiene no una mera información sino una decisión unilateral obligatoria de una autoridad pública como es el Director del IFI - Concesión de Salinas, expedida en ejercicio de su función, que produjo efectos jurídicos, en cuanto “suspendió” los beneficios por extensión a los pensionados del IFI –Concesión de Salinas, desapareciéndolos del mundo fáctico jurídico al no permitirles el acceso y disfrute que de ellos venían haciendo.

La anterior reflexión obviamente desvirtúa de plano el argumento de que el acto demandado es de trámite o gestión por estar destinado a trabajadores oficiales,

---

<sup>11</sup> Vigente y aplicable en el presente proceso.

<sup>12</sup> Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-426 de 2002, siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control en abstracto del acto.

<sup>13</sup> LUÍS ENRIQUE BERROCAL GUERRERO, Manual del Acto administrativo. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Quinta Edición.

porque como se demostró, es un verdadero acto regla que extinguió una situación jurídica a favor de los pensionados del IFI - Concesión de Salinas.

Ahora bien, respecto de su publicidad requisito de eficacia del acto, no está evidenciada por ninguna de las partes, vale decir, que no se demostró cuando, como y donde fue divulgado, siendo ello fundamental para oponerla a terceros que puedan resultar afectados con la decisión, no obstante y dado que no fue alegado por ninguna de las partes, debe entender la Sala que fue debidamente informado, entre otras cosas, porque fue demandado ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

De manera que la excepción propuesta no tiene vocación de prosperidad.

**-Ineptitud sustantiva de la demanda, incompetencia de la Jurisdicción Contenciosa, improcedencia de la acción de nulidad, falta de legitimación en la causa o interés jurídico, caducidad de la acción.**

Esta excepción es complementaria de la anterior, en la medida en que la sustentación hace referencia a que por tratarse de un acto de trámite o gestión y no de un acto administrativo no es susceptible de la acción de nulidad, de contera, que tampoco sería la Jurisdicción Contenciosa la competente sino la Ordinaria Laboral.

De otro lado, alegan los excepcionantes que al estar dirigido el acto demandado a los pensionados, cada uno de ellos tenía 4 meses para demandar, por lo cual ya estaría vencido el término de ley toda vez que ya han transcurrido cerca de 7 años hasta la fecha de presentación del libelo, lo que significa, que la acción estaría caducada.

Finalmente, advierten la falta de legitimación en la causa respecto del actor, dado que no invocó, ni tiene interés jurídico en las resultas de la litis.

Solución a la excepción.

La exposición del numeral anterior se desvirtúa en gran parte con la argumentación del aserto precedente, en la medida en que se demostró que la Circular No. 001 de 2003 es un verdadero acto administrativo que produjo efectos

jurídicos. En efecto, se trata de un acto de carácter general – por lo que puede ser impugnado por cualquier persona por sí o por medio de representante-, fue expedido para un grupo indeterminado de personas que en el caso concreto son los pensionados del Instituto de Fomento Industrial –IFI- Concesión de Salinas, a quienes se les extinguió una situación jurídica, lo que de perogrullo refleja que el objeto de la tutela es el orden jurídico abstracto y no el restablecimiento de derechos subjetivos; por ende, no hay lugar a demostrar interés jurídico ni tampoco hay caducidad de la acción, de manera que estas excepciones no habrán de prosperar.

Resueltas las excepciones, se analizará el fondo del asunto conforme a los cargos planteados.

#### **Fondo del asunto.**

Previo a resolver los cargos presentados en la demanda, considera La Sala importante ubicar los antecedentes jurídicos del IFI- Concesión de Salinas.

#### **Antecedentes jurídicos del IFI – Concesión de Salinas.**

La Ley 41 de 1968 reglamentada por el Decreto 1205 de 1969, autorizó al Gobierno Nacional para que suscribiera un contrato<sup>14</sup> con el IFI<sup>15</sup>, con el objeto de explotar, beneficiar y administrar las salinas terrestres y marítimas de propiedad de la Nación; para tal fin, le fue traspasada como aporte de capital, las instalaciones mineras e industriales de la Concesión Salinas del Banco de la República. Este contrato inicialmente considerado como Concesión, modificó su naturaleza jurídica en Interadministrativo de Administración Delegada conforme lo estableció el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>16</sup>, por el término de 30 años. Ante las dificultades económicas el Congreso de la República expidió la Ley 12 de 1990, con el fin de estimular la reactivación económica y la modernización de la empresa, inclusive con la liquidación del contrato de Concesión de Salinas y la creación de una Sociedad de Economía Mixta del orden nacional la cual debía hacerse respetando todas las obligaciones contraídas por el IFI y especialmente lo relacionado con las conquistas laborales.

---

<sup>14</sup> Tal como consta en la escritura pública No. 1753 de 2 de abril de 1970, notaría 7 de Bogotá.

<sup>15</sup> Instituto de Fomento Industrial

<sup>16</sup> En concepto 934 de 1997.

Posteriormente, en virtud la Ley 773 de 2002, se autorizó la formación de una Sociedad de Economía Mixta, cuyo objeto era la administración, fabricación, explotación, transformación y comercialización de las sales que se producen en Salinas Marítimas de Manaure, cuyos activos estarían conformados por los vinculados al Contrato de Administración Delegada, el 25% de Salinas Manaure, 25% para la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayuu, 51% para la Nación –Ministerio de Desarrollo económico y 24% para el Municipio de Manaure. No obstante haberse ordenado la liquidación del IFI<sup>17</sup>, hasta la fecha de presentación de la demanda continuaban haciéndose prórrogas –dadas las diversas dificultades de orden económico y social-; la última conocida hasta ese momento se hizo con el Decreto 1507 de 2009, por lo que el IFI continuó con las obligaciones y derechos derivados del Contrato de Administración Delegada.

Finalmente el IFI- Concesión de Salinas se liquidó el 31 de diciembre de 2009 con la expedición del Decreto 4713 de 30 de noviembre del mismo año. Las obligaciones que subsistieron a su liquidación quedaron a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

### **Cargos.**

#### **Incompetencia del funcionario que expidió la Circular No. 001 de 2003.**

Fundada en que ni en el capítulo 3° del Decreto 2590 de 2003 que ordenó la disolución y liquidación del Instituto de Fomento Industrial IFI, ni el artículo 7° del Decreto 539 de 2000 modificado por el artículo 4° del Decreto 2883 de 2001, a través del cual la Nación por medio del Ministerio de Desarrollo Económico asumió las obligaciones derivadas del Contrato de Concesión de Salinas, así como tampoco en el Decreto 1070 de 2009, ni en las continuas modificaciones del Decreto 2590 de 2003<sup>18</sup> que se sucedieron hasta el 31 de mayo de 2009 con el Decreto 1507, se facultó al Director de la Concesión para que suprimiera los beneficios en salud, educación y otros que venían gozando los pensionados y sus grupos familiares, por el contrario, la Nación por conducto de sus respectivos ministerios, quedó obligada a responder por los compromisos laborales y pensionales, por manera que la decisión administrativa cuestionada, viola los

---

<sup>17</sup> Decreto 2590 de 2003

<sup>18</sup> Entre otras, el decreto 4713 de 2009.

artículos 6 y 121 de la C.P. al abrogarse el funcionario competencias que no le pertenecen.

Las entidades que respondieron al proceso por el contrario afirman, que sí existe esa competencia y está descrita en la cláusula veintiuna del Contrato de Administración Delegada que dispuso respecto de las facultades del Director: “El director de la concesión de salinas será designado por la junta directiva del Instituto y ejercerá por delegación de éste, respecto a los bienes que dicha concesión formen parte, las mismas facultades y funciones que corresponden a los representantes legales; en particular, las de suscribir actos y contratos que fueren necesarios para la correcta marcha de la concesión y constituir los apoderados que para ello requieran”. Justifican con ese contenido la decisión, sumado a que las partes que firmaron la Convención hoy no existen y particularmente la planta de personal de IFI-Concesión de Salinas se acabó desde el 22 de octubre de 2002, además, que la entidad se liquidó el 31 de diciembre de 2009.

#### **Solución de cargo.**

Revisada la Circular No. 001 de 2003, se encuentra que esta no señala un fundamento normativo o contractual específico. La decisión de suspender los “beneficios por extensión” se soporta en:

- Que el IFI – Concesión de Salinas, carece de planta de personal propia desde el 22 de octubre de 2002, cuando el último de sus trabajadores se retiró.
- Que los recursos económicos provienen del erario y, por ende, debe ceñirse a los lineamientos y demás instrucciones del Gobierno Nacional como ha ocurrido en otros casos similares en liquidación, por lo que para el caso de Salinas, solo procede el pago de las mesadas y aportes IVM.
- Los criterios jurisprudenciales, especialmente en los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre entidades del mismo orden en liquidación, como fue la Caja Agraria.

Sobre la motivación aludida debe señalar la Sala, que como es evidente no se soporta en la cláusula veintiuna del Contrato de Delegación ya transcrita—que no fue allegada al proceso, sino reproducida en la contestación de la demanda por el Ministerio de Minas y Energía<sup>19</sup>-, en donde se le otorgan facultades al Director para que cumpla las funciones de los representantes legales y suscriba actos y contratos, potestad que por su ambigüedad no arroja concreción y certeza y de la cual no puede deducirse que ese funcionario tenía la autorización o la soberanía para que de manera unilateral diera por terminada una conquista convencional. Tampoco puede emanarse la competencia del Director del IFI- Concesión de Salinas para decidir motu proprio la “suspensión de beneficios por extensión”, de las directrices gubernamentales —que no detalla- ni de las analogías jurisprudenciales que cita, - como la liquidación de la Caja Agraria-, porque no son fuentes válidas para “suspender” o finalizar unos derechos adquiridos por negociaciones colectivas, dado que la liquidación de cada entidad tiene sus particularidades y no puede generalizarse para aplicar la irreversibilidad de los derechos sociales de plano como sucedió en este caso, que de paso debe advertirse, es una decisión ambigua y disfrazada, porque la **suspensión** es una tregua, una parada, una interrupción, una pausa; ¿pero por cuanto tiempo? No se señala, no se advierte, por el contrario, si se concluye de su redacción que es definitiva toda vez, que no hay límites temporales, lo que comporta una incertidumbre fáctica y jurídica para los pensionados y sus familiares y los somete a un oscuro panorama de desamparo, ya que ni siquiera tuvieron la oportunidad de controvertir la decisión por vía administrativa.

De hecho, ante la liquidación del IFI- Concesión de Salinas, la Nación a través de sus diferentes Ministerios<sup>20</sup> según el acuerdo contractual, estaba en la obligación de continuar con sus compromisos pensionales y laborales, por lo que no podía su Director unilateralmente y en las condiciones fácticas y jurídicas en que lo hizo tomar esa decisión sin violar los artículos 6 y 121 de la Constitución Política. No obstante que lo expuesto da lugar a la prosperidad de esta causal nulitoria, es necesario dada su conexidad, revisar el segundo cargo expuesto en el libelo referido al debido proceso o como lo etiqueta el actor “expedición irregular” y en donde se concentran prácticamente los demás cargos.

---

<sup>19</sup> F. 56 cdno ppal

<sup>20</sup> En el artículo 19° del Decreto 2590 de 2003 se dispuso la continuidad de las obligaciones y derechos del contrato de Concesión de Salinas por parte del IFI en liquidación, conforme a contrato de administración celebrado entre el Instituto de Fomento Industrial IFI y la Nación el 2 de abril de 1970 y ello se mantuvo en las diferentes prórrogas.

**Expedición Irregular- violación al debido proceso y desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.**

Fundada en que la decisión del Director del IFI- Concesión de Salinas de suprimir los beneficios de salud, educación y otros, envuelve una revocación parcial del derecho de pensión ya que ellos son inherentes a ésta, por consiguiente se incurrió en una violación de los artículos 14, 28, 34, 35, 73 y 74 del C.C.A.

**Solución al cargo.**

Como se advirtió en el aserto correspondiente a la naturaleza del acto demandado y a los requisitos para su existencia y eficacia, este último referido a la publicidad y por consiguiente al debido proceso<sup>21</sup>, la Sala retoma este tema para advertir que en el sub lite no hay constancia de su notificación, comunicación o publicación a los pensionados, quienes eran terceros que resultaban directamente afectados con la decisión, habida cuenta que no se les confirió la oportunidad de discutirlo en sede administrativa a través de los recursos pertinentes utilizando para ello un acto de carácter general eludiendo así el cumplimiento de los artículos 14, 28 y 34 del C.C.A., es decir, la citación a terceros que pudieran resultar afectados para que se hicieran parte e hicieran valer sus derechos en la actuación administrativa, con la garantía probatoria que ello implica. La decisión fue tomada por la Administración de plano generando de facto una violación al debido proceso, lo cual está proscrito del ordenamiento Constitucional.

De otro lado y dado que los entes afirman que los derechos sociales que fueron “suspendidos” no hacen parte de los derechos pensionales ni se consideran derechos adquiridos, la Sala hará a continuación un pronunciamiento sobre ese tópico.

El origen de los derechos sociales adquiridos por los pensionados del IFI- Concesión de Salinas es convencional y tiene su fuente autónoma precisamente en las diferentes negociaciones colectivas adelantadas por la Concesión de Salinas del Banco de la República y luego por la Dirección de la Concesión de Salinas y el Sindicato de la Industria de la Sal y sus derivados posteriormente

---

---

<sup>21</sup> Artículo 29 de la C.P.

denominado Sindicato Único de Trabajadores de las Salinas Nacionales, así como en diferentes actos reglamentarios, obteniendo un régimen especial extenso e integral en materia de salud y educación. Es así como en el artículo 15 de la Convención Colectiva firmada el 14 de septiembre de 1978 en cuanto al régimen jubilatorio señaló: “a- La Empresa garantizará la conservación del régimen jurídico y prestacional existente en la actualidad para los pensionados de la concesión”<sup>22</sup>.

Precisamente la vigencia de estos derechos es el punto de controversia, habida cuenta que para el actor se encuentran vigentes por ser derechos adquiridos y no ser escindibles de la pensión y para las entidades demandadas no es un argumento válido, al contrario, dado que la entidad fue liquidada y no tiene planta de personal, no hay Convención Colectiva aplicable y son derechos independientes de la pensión la cual se adquiere exclusivamente por el cumplimiento de los requisitos de tiempo de servicio y edad.

Sobre este punto, la Sala recuerda que el fundamento normativo que extendió los beneficios asistenciales a favor de los pensionados se encuentra en los artículos 7<sup>23</sup> y 9<sup>24</sup> de la Ley 4 de 1976 que si bien fue subrogado por el 163 de la Ley 100 de 1993, debe tener una lectura sistemática frente a su campo de aplicación. En efecto, el artículo 11 ídem, conserva adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores para quienes a la fecha de vigencia de esta ley cumplieran los requisitos correspondientes, resguardando obviamente los adquiridos en Convenciones Colectivas y en especial los complementarios, tal y como lo conceptuó la Sala de Consulta y Servicio Civil<sup>25</sup>.

En este orden de ideas, la Sala puede concluir que los beneficios convencionales extensivos no debían extinguirse de la manera como se hizo, porque la entrada en

---

<sup>22</sup> Fl. 8, hecho 5 de la demanda, aceptado en este punto en la contestación de la demanda del Ministerio de Minas y energía fl. 49.

<sup>23</sup> “Los pensionados del sector público, oficial, semioficial y privado, así como los familiares que dependen económicamente de ellos de acuerdo con la Ley, según lo determinan los reglamentos de las entidades obligadas, tendrán derecho a disfrutar de los servicios médicos, odontológicos, quirúrgicos, hospitalarios, farmacéuticos, de rehabilitación, diagnóstico y tratamiento de las entidades, patronos o empresas tengan establecido o establezcan para sus afiliados o trabajadores activos, o para sus dependientes según sea el caso, mediante el cumplimiento de las obligaciones sobre aportes a cargo de los beneficiarios de tales servicios”

<sup>24</sup> “A partir de la vigencia de la presente Ley las empresas o patronos otorgarán becas o auxilios para estudios secundarios, técnicos o universitarios, a los hijos de su personal pensionado en las mismas condiciones que las otorgan o establezcan para los hijos de los trabajadores en actividad”.

<sup>25</sup> Radicado No. 1117 de 8 de julio de 1998. M.P. Dr. Javier Henao Hidrón.

vigencia de la Ley 100 de 1993 no los afectó sino que los preservó y, además, porque su fuente fueron las disposiciones convencionales obtenidas en su calidad de pensionados y esta condición aún se mantiene, de manera que mientras subsista el pago de la pensión deben respetarse esos derechos, en ese orden de ideas, no es una razón fundante y válida del acto demandado, la liquidación de la entidad, la ausencia de una nómina activa y la finalización del Contrato de Concesión del IFI- Concesión de Salinas para eliminar los derechos que fueron adquiridos mediante la negociación colectiva amparada por la Ley 4 de 1976.

Por último, lo referido a la naturaleza de los derechos, esto es, si pueden o no considerarse como adquiridos y como parte de la pensión, la Sala reitera lo dicho en el radicado 0293-02004<sup>26</sup> dada la identidad fáctica y jurídica de los pensionados del IFI en liquidación con el presente proceso, para responder afirmativamente con el siguiente análisis:

**“Bajo las anteriores consideraciones no cabe duda que los beneficios asistenciales reconocidos por el pacto colectivo tienen la calidad de derechos adquiridos en tanto que: se predicen de un sujeto, que para el caso, son los pensionados del IFI quienes se beneficiaron del pacto colectivo que extendió los beneficios asistenciales a ellos. Los hechos previstos en las normas se cumplen, en la medida en que la Ley 4ª de 1976, dispuso que los pensionados del sector público, oficial o semioficial, tendrán derecho a percibir los mismos beneficios de orden asistencial que sus trabajadores activos, lo que se cumple ya que pertenecen al sector público. En cuanto al ingreso definitivo al patrimonio del derecho prestacional, es claro que los pensionados venían disfrutando el pago de la prestación con el consecuente pago de los beneficios asistenciales de la convención colectiva, de ello dan cuenta los actos demandados, en tanto que reconocen que los beneficios asistenciales se venían pagando por el IFI a sus pensionados cuando en su numeral segundo que dice...” los beneficios asistenciales y de educación que se aplican a los trabajadores activos se hacen extensivos a los pensionados en las mismas condiciones que las que otorgan para aquellos y a sus dependientes, de conformidad con los artículos 7º y 9º de la Ley 4ª de 1976”.**

---

<sup>26</sup> 29 de abril de 2010. M.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón.

En virtud de lo dicho, la Sala declarará la nulidad de la Circular No. 001 de 2003 de 21 de febrero de 2003, proferida por el Director del IFI-Concesión de Salinas.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**DECLÁRASE la nulidad de la Circular No. 001 de de 21 de febrero de 2003 proferida por el Director del IFI- Concesión de Salinas, por medio de la cual suspendió el pago de los beneficios por extensión a los pensionados y sus grupos familiares, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.**

Cópiese, notifíquese y ejecutoriada esta providencia archívese el expediente.

Cúmplase.

**La anterior decisión fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**