

EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN - Naturaleza jurídica

NATURALEZA JURIDICA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLIN. Mediante Acuerdo 58 de 1955, se organizó como un Establecimiento Público autónomo, encargado de la dirección, administración y prestación de los servicios municipales de energía eléctrica, teléfonos, acueducto y alcantarillado (art. 1º). En tal caso, se constituyó en una entidad descentralizada por servicios, perteneciente a la rama ejecutiva del poder público, en el orden territorial y, por lo tanto, sus servidores se encuentran clasificados como empleados públicos. En 1997, se modificó la naturaleza jurídica de la entidad demandada, transformándose en empresa industrial y comercial del Estado, en virtud del Acuerdo 069 de ese año, conforme a las disposiciones contenidas en las leyes 142 de 1994 y 286 de 1996.

INDEMNIZACION MORATORIA - No pago oportuno de las cesantías / CESANTIAS DEFINITIVAS - Su pago tardío debe ser actualizado atendiendo el índice de precios al consumidor / INTERESES MORATORIOS SOBRE CESANTIAS - Improcedente por cuanto el no pago oportuno solo genera pago de indexación

El demandante se desempeñó como Jefe de División de Producción de Energía de las Empresas Públicas de Medellín hasta el 3 de junio de 1994, cuando fue retirado definitivamente del servicio, por lo que para esa fecha ostentaba la calidad de empleado público. OBJETO DE LA APELACIÓN.- Solicitó el reconocimiento de la indemnización moratoria, en los términos del artículo 52 del Decreto 2127 de 1945, modificado por el artículo 1º del Decreto 797 de 1949.

Ciertamente la disposición anterior consagró una indemnización moratoria como consecuencia de no pagar oportunamente salarios y prestaciones sociales, bien porque no se situaron a órdenes suyas o porque no se hizo el respectivo depósito ante la autoridad competente. Pero, obsérvese que tal regulación opera únicamente para los trabajadores oficiales, es decir, para quienes ostentan esa calidad en virtud de un contrato de naturaleza laboral, como se señaló en el artículo 4º del Decreto 2127/45, por el cual se reglamentó la Ley 6ª de ese año, en lo relativo al contrato individual de trabajo. En consecuencia, los empleados que ostentan una relación legal y reglamentaria no son objeto de atención por parte del mencionado decreto pues, en virtud de su artículo 4º, han sido excluidos de su aplicación, y la situación laboral de tales servidores públicos se gobierna por leyes especiales. Sin duda, la administración estaba obligada a cancelar al momento del retiro todas las prestaciones adeudadas al empleado, entre ellas las cesantías definitivas; como ello no fue así, es claro que esa situación generó una pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda, un deterioro de la misma, producto de la inflación que padece nuestra economía, lo cual debe ser absorbido por el llamado a satisfacer el aludido auxilio monetario, criterio afín al sostenido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en sentencia del 28 de agosto de 1996, expediente No. S-638, actora Gloria Marina Vanegas Castro. Así entonces, resulta acertado ordenar que el valor pagado por concepto de cesantías definitivas y demás prestaciones sociales sea actualizado atendiendo el índice de precios al consumidor, como en efecto lo ordenó el Tribunal en su sentencia. Por el contrario, no procede reconocer intereses moratorios, por la razón ya anotada y porque habiéndose ordenado el ajuste de tales valores conforme al artículo 178 del C.C.A., con lo cual se previene la devaluación, pretendiendo que el restablecimiento represente el valor real al momento de la condena, equivalente al perjuicio recibido, no sería razonable ordenar igualmente una indemnización moratoria. En gracia de discusión, si se ordenara dicho reconocimiento, se estaría condenando a la entidad a un doble pago por la misma causa. De otra parte, las cantidades líquidas de dinero reconocidas en las sentencias devengan intereses corrientes y moratorios en las condiciones previstas por el artículo 177 del C.C.A., adicionado por el artículo 60 de la Ley 446

de 1998. La Sala confirmará la sentencia del Tribunal Administrativo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCON

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil ocho (2008).

Radicación número: 05001-23-31-000-1997-00395-01(9990-05)

Actor: LUIS FERNANDO OCHOA GOMEZ

Demandado: EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 12 de abril de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A. y por conducto de apoderado judicial, el señor Luís Fernando Ochoa Gómez solicitó que se declarara la nulidad de los siguientes actos expedidos por las Empresas Públicas de Medellín:

1. Resolución 066 del 8 de julio de 1996, en cuanto reconoció pensión de jubilación en cuantía de \$1'196.732.37 (art. 1º) y ordenó retener las sumas por este concepto (art. 2º).
2. Resolución 155 del 22 de agosto de 1996 que confirmó la decisión anterior al resolver la reposición.
3. Resolución 245 del 16 de octubre de 1996 que negó el de apelación.
4. Resolución 284 del 12 de diciembre de 1996, por medio de la cual no se accedió al pago de las prestaciones sociales.
5. Resolución 027 del 4 de febrero de 1997 que confirmó la resolución 284.

Como consecuencia pidió la reliquidación de la pensión a partir del 1º de abril de 1995, con sus respectivos incrementos y mesadas adicionales, junto con la indexación. Así mismo, solicitó el pago de las prestaciones sociales adeudadas y una indemnización moratoria hasta la fecha en que se satisfaga la deuda. En subsidio, formuló las mismas pretensiones, pero discriminando valores a reconocer.

HECHOS:

Pueden resumirse así:

1. El actor nació el 31 de marzo de 1945 y estuvo vinculado a la entidad entre el 15 de enero de 1970 y el 3 de junio de 1994 cuando es destituido del cargo de Jefe de División de Producción de Energía.
2. Para la fecha de expedición de la Ley 33/85, acreditaba más de 15 años de servicios. Además de la asignación básica devengó, durante el último año, las primas de navidad, de junio y de vacaciones, con un salario promedio de \$1'595.643.15.
3. Mediante resolución 066 de 1996 se le reconoció pensión de jubilación en cuantía

inferior a lo realmente percibido, y se señaló que las mesadas quedarían en suspenso hasta que la justicia decidiera sobre la indemnización que el actor debía pagar por los delitos cometidos contra la entidad.

4. Contra la decisión anterior, interpuso los recursos de la vía gubernativa, por razón de la cuantía y de la retención de las mesadas, sin que se obtuviera respuesta favorable por parte de la administración, pues se adujo que la prestación se había liquidado correctamente y que la suspensión del pago se fundamentaba en el artículo 274 del C. S. del T., aplicable por analogía.
5. Las prestaciones sociales fueron tasadas en \$25'667.003, suma ésta que no se hizo efectiva, pues a pesar de haberse solicitado su pago la entidad se fundamentó para la negativa en lo dispuesto en los artículos 124 de la C.P., 51 y 57 de la Ley 80/93, 77 del C.C.A., 12 de la Ley 6ª/45 y 30 y 42 del Decreto 1045/78. Y que, hasta tanto se resolviera el recurso de casación, se mantendría la suspensión en el pago de prestaciones, según la entidad.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

En lo referente a la pensión, dijo que la prestación no se liquidó en consideración a todos los factores percibidos por él durante el último año de servicio, como son las primas de navidad, de junio y de vacaciones, por lo que debió fijarse en suma superior, situación que debió ser corregida cuando interpuso los recursos.

La decisión de retener o dejar en suspenso el pago de la pensión atenta contra el artículo 53 de la C.P., en relación con el mínimo vital y móvil, como consecuencia de haber laborado y aportado para los riesgos de IVM por el tiempo requerido en la ley, además contra el derecho a la vida y de quienes dependen económicamente de él (art. 11 ibídem). Los autores de los actos incurrieron en extralimitación de funciones (art. 6º ibídem), porque no existe norma aplicable a empleados públicos que los autorice para retener sumas por concepto de prestaciones.

Suspender la pensión con fundamento en el artículo 274 del C.S. del T., resulta violatorio de mandatos constitucionales y legales, en tanto la analogía no se aplica en materia sancionatoria y tal norma laboral no se predica respecto de empleados públicos. Y que el artículo 134-5 de la Ley 100/93 señaló los casos en que es posible embargar, retener o suspender el pago de mesadas pensionales.

En relación con las prestaciones sociales, sostuvo que las normas invocadas para no acceder al pago de las mismas, no le conferían facultad alguna para retener o negar su cancelación, pues tales disposiciones se refieren a la responsabilidad del servidor público, en materia civil, penal y disciplinaria (arts. 124 C.P., 57-58 Ley 80/93 y 77 C.C.A.), sin que allí se hubiese tratado el tema específico; la Ley 141/61 derogó la Ley 6ª/45 en cuanto permitía retener el auxilio de cesantía por delitos cometidos contra el empleador; y el Decreto 1045 de 1978 es aplicable a empleados públicos del orden nacional.

Por último expresó, que de sostenerse que los artículos 12 de la Ley 6ª/45 y 30 y 42 del Decreto 1045/78 aún rigen, la retención sólo afectaría cesantías y prima de vacaciones, pero no a las demás prestaciones.

LA SENTENCIA APELADA

En concepto del Tribunal, la pensión se encuentra debidamente liquidada, porque si bien su último salario fue de \$1'493.554.67, lo cierto es que éste no podía multiplicarse por 12 meses,

para efectos de obtener su promedio, dado que el actor estuvo suspendido por una investigación penal y sentencia condenatoria.

Respecto a retención de mesadas pensionales y prestaciones, por constituirse en una sanción que no tiene sustento jurídico y por tratarse de una medida económica que afecta gravemente derechos laborales y fundamentales, consideró la imposibilidad de aplicar por extensión normas de carácter restrictivo, como el artículo 274 del C.S. del T., lo cual es abiertamente inconstitucional, como lo determinó la Corte Constitucional (C-247/01), pues se vulnera el derecho al pago oportuno de las prestaciones.

LA APELACIÓN

La inconformidad del demandante, en relación con la decisión de primera instancia, tiene que ver con el reconocimiento de la indemnización moratoria en los términos del artículo 52 del Decreto 2127 de 1945, aplicable según él a las relaciones laborales de los empleados públicos del orden territorial, a falta de legislación especial, por el no pago oportuno de sus prestaciones.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado conceptuó de manera adversa a la apelación, al estimar que la norma invocada para el reconocimiento de indemnización moratoria no es aplicable a empleados públicos, además, el perjuicio por mora ha sido reparado cuando el Tribunal ordenó actualizar la condena.

Se decide previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

El presente asunto se contrae a establecer la legalidad de los siguientes actos expedidos por las Empresas Públicas de Medellín:

1. Resolución 066 del 8 de julio de 1996, en cuanto reconoció pensión de jubilación en cuantía de \$1'196.732.37 (art. 1º) y ordenó retener las sumas por este concepto (art. 2º).
2. Resolución 155 del 22 de agosto de 1996 que confirmó la decisión anterior al resolver la reposición.
3. Resolución 245 del 16 de octubre de 1996 que negó el de apelación.
4. Resolución 284 del 12 de diciembre de 1996, por medio de la cual no se accedió al pago de las prestaciones sociales.
5. Resolución 027 del 4 de febrero de 1997 que confirmó la resolución 284.

- NATURALEZA JURIDICA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLIN.- Mediante Acuerdo 58 de 1955, se organizó como un Establecimiento Público autónomo, encargado de la dirección, administración y prestación de los servicios municipales de energía eléctrica, teléfonos, acueducto y alcantarillado (art. 1º).

En tal caso, se constituyó en una entidad descentralizada por servicios, perteneciente a la rama ejecutiva del poder público, en el orden territorial y, por lo tanto, sus servidores se encuentran clasificados como empleados públicos. En 1997, se modificó la naturaleza jurídica de la entidad demandada, transformándose en empresa industrial y comercial del Estado, en virtud del Acuerdo 069 de ese año, conforme a las disposiciones contenidas en las leyes 142 de 1994 y 286 de 1996.

El demandante se desempeñó como Jefe de División de Producción de Energía de las Empresas Públicas de Medellín hasta el 3 de junio de 1994, cuando fue retirado definitivamente del servicio, por lo que para esa fecha ostentaba la calidad de empleado público.

- OBJETO DE LA APELACIÓN.- Solicitó el reconocimiento de la indemnización moratoria, en los términos del artículo 52 del Decreto 2127 de 1945, modificado por el artículo 1º del Decreto 797 de 1949, que en su parte pertinente previó:

“Salvo estipulación expresa en contrario, no se considerará terminado el contrato de trabajo antes de que el patrono ponga a disposición del trabajador el valor de todos los salarios, prestaciones e indemnizaciones que le adeude, salvo las retenciones autorizadas por la ley o la convención; si no hubiere acuerdo respecto del monto de tal deuda, bastará que el patrono consigne ante un juez o ante la primera autoridad política del lugar la cuantía que confiese deber, mientras la justicia del trabajo decide la controversia.

(...).

PARÁGRAFO 2o. Los contratos de trabajo entre el Estado y sus servidores, en los casos en que existan tales relaciones jurídicas conforme al artículo 4º de este Decreto, solo se considerarán suspendidos hasta por el término de noventa (90) días, a partir de la fecha en que se haga efectivo el despido o el retiro del trabajador. Dentro de éste término los funcionarios o entidades respectivas deberán efectuar la liquidación y pago de los correspondientes salarios, prestaciones e indemnizaciones que se adeuden a dicho trabajador.

Si transcurrido el término de noventa (90) días señalado en el inciso primero de este parágrafo no se hubieren puesto a órdenes del trabajador oficial los salarios, prestaciones e indemnizaciones que se le adeuden, o no se hubiere efectuado el depósito ante autoridad competente, los contratos de trabajo recobrarán toda su vigencia en los términos de la ley”.

Ciertamente la disposición anterior consagró una indemnización moratoria como consecuencia de no pagar oportunamente salarios y prestaciones sociales, bien porque no se situaron a órdenes suyas o porque no se hizo el respectivo depósito ante la autoridad competente. Pero, obsérvese que tal regulación opera únicamente para los trabajadores oficiales, es decir, para quienes ostentan esa calidad en virtud de un contrato de naturaleza laboral, como se señaló en el artículo 4º del Decreto 2127/45, por el cual se reglamentó la Ley 6ª de ese año, en lo relativo al contrato individual de trabajo, el cual dispuso:

“No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, las relaciones entre los empleados públicos y la administración Nacional, Departamental o Municipal no constituyen contratos de trabajo, y se rigen por leyes especiales, a menos que se trate de la construcción o sostenimiento de las obras públicas, o de empresas industriales, comerciales, agrícolas o ganaderas que se exploten con fines de lucro, o de instituciones idénticas a las de los particulares o susceptibles de ser fundadas y manejadas por estos en la misma forma.”.

En consecuencia, los empleados que ostentan una relación legal y reglamentaria no son objeto de atención por parte del mencionado decreto pues, en virtud de su artículo 4º, han sido excluidos de su aplicación, y la situación laboral de tales servidores públicos se gobierna por leyes especiales.

En este caso, según liquidación de prestaciones sociales número 0598 del 10 de agosto de 1994, la empresa reconoció auxilio de cesantía definitiva a favor del demandante, por el período comprendido entre el 15 de enero de 1970 y el 3 de junio de 1994, en suma equivalente a \$17.682.154.07; así mismo, intereses sobre las cesantías, vacaciones, prima de vacaciones y prima proporcional de servicios (fl. 132-135).

Sin duda, la administración estaba obligada a cancelar al momento del retiro todas las prestaciones adeudadas al empleado, entre ellas las cesantías definitivas; como ello no fue así, es claro que esa situación generó una pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda, un deterioro de la misma, producto de la inflación que padece nuestra economía, lo cual debe ser absorbido por el llamado a satisfacer el aludido auxilio monetario, criterio afín al sostenido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en sentencia del 28 de agosto de 1996, expediente No. S-638, actora Gloria Marina Vanegas Castro.

En principio, resultaría inequitativo que habiéndose desvinculado de la entidad el 3 de junio de 1994, no se haya efectuado el pago a pesar de haber transcurrido más de doce (12) años desde su liquidación, pues entregarle ahora una suma nominal devaluada implicaría un enriquecimiento sin causa para el Estado y un empobrecimiento correlativo para aquél.

El anterior criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos. Así, en sentencia SU-400 del 28 de agosto de 1997 la Sala Plena de esa Corporación expresó:

“(…) La Corte Constitucional en sentencia T-418 de 9 de septiembre de 1996, dejó en claro que los obligados al pago de salarios, prestaciones y pensiones deben asumir, además el cubrimiento íntegro de las sumas correspondientes a la actualización de los valores que hayan venido reteniendo a los trabajadores, desde el momento en que adquirieron el derecho al pago hasta el instante en que éste se produzca efectivamente.

Tal actualización según lo destacó la Sala Plena en Sentencia C-448 de 1996 desarrolla principios claros constitucionales, en especial el que surge del artículo 53 C.P., a cuyo tenor la remuneración debe ser móvil, a fin de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores, lo cual se logra normalmente mediante la indexación de las sumas adeudadas, para que éstas no se deterioren en los términos reales con el paso del tiempo, sin detrimento de los cargos que pueda hacerse a la entidad incumplida en cuanto a la indemnización de otros perjuicios que su ineficiencia y demora puedan generar al afectado.”.

Así entonces, resulta acertado ordenar que el valor pagado por concepto de cesantías definitivas y demás prestaciones sociales sea actualizado atendiendo el índice de precios al consumidor, como en efecto lo ordenó el Tribunal en su sentencia.

Por el contrario, no procede reconocer intereses moratorios, por la razón ya anotada y porque habiéndose ordenado el ajuste de tales valores conforme al artículo 178 del C.C.A., con lo cual se previene la devaluación, pretendiendo que el restablecimiento represente el valor real al momento de la condena, equivalente al perjuicio recibido, no sería razonable ordenar igualmente una indemnización moratoria. En gracia de discusión, si se ordenara dicho reconocimiento, se estaría condenando a la entidad a un doble pago por la misma causa.

De otra parte, las cantidades líquidas de dinero reconocidas en las sentencias devengan intereses corrientes y moratorios en las condiciones previstas por el artículo 177 del C.C.A., adicionado por el artículo 60 de la Ley 446 de 1998.

En conclusión, la decisión de primera instancia se corresponde con las normas legales y reglamentarias vigentes para la fecha en que se consolidó la situación, las cuales no previeron una compensación económica por el no pago oportuno de prestaciones sociales y, por lo tanto, carece de legitimación una reclamación formulada en ese sentido.

La Sala confirmará la sentencia del Tribunal Administrativo.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Confírmase la sentencia apelada del 12 de abril de 2005 que accedió a las pretensiones de la demanda, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia dentro del proceso promovido por el señor Luís Fernando Ochoa Gómez contra las Empresas Públicas de Medellín.

Cópiese, notifíquese y una vez ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO GOMEZ ARANGUREN JAIME MORENO GARCIA

ALFONSO VARGAS RINCON



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

