

República de Colombia

Corte Suprema de Justicia

SALA DE CASACION LABORAL

Radicación N° 20460

Magistrado Ponente: Dr. LUIS JAVIER OSORIO LÓPEZ.

Acta N° 65

Bogotá D.C. seis (6) octubre de dos mil tres (2003)

Resuelve la Corte el recurso de casación interpuesto por SONIA DE SANTA TERESITA GÓMEZ SILVA contra la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín el 20 de septiembre de 2002 en el proceso adelantado por el recurrente contra el MUNICIPIO DE MEDELLÍN y el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

I. ANTECEDENTES

Ante el Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Medellín, Sonia de Santa Teresita Gómez Silva demandó al Municipio de Medellín y al Instituto de Seguros Sociales para que, de manera conjunta, solidaria o separadamente, sean condenados al pago de la pensión de vejez desde el 31 de diciembre de 2000, en cuantía del 75% de lo devengado en el último año de servicios más las mesadas adicionales y las costas.

Afirmó en respaldo de sus pretensiones que sin interrupción alguna laboró para el Municipio de Medellín entre el 24 de febrero de 1977 y el 30 de diciembre de 2000 inclusive; que estuvo afiliada durante varios años al ISS; que nació el 20 de enero de 1948; que mediante escrito del 26 de agosto de 1999, recibido al día siguiente, reclamó al Municipio la pensión de jubilación, la que le fue negada; que igualmente a través de escrito del 12 de febrero de 2001, reclamó al ISS la pensión de vejez, que también le fue negada; que en el último año de servicios devengó un salario promedio mensual de \$1.200.000.00, el cual es el IBC, atendiendo al incremento del índice de precios al consumidor entre 1994 y el día en que dejó de laborar.

El Municipio de Medellín admitió los extremos temporales afirmados por la actora, así como el reclamo que esta elevó sobre la pensión, pero negó los demás. Se opuso a las pretensiones de su exservidora, alegando en su favor que el Sistema General de Pensiones implementado por la Ley 100 de 1993 entró en vigencia el 1° de abril de 1994, y que en cumplimiento del parágrafo del artículo 151 ídem y del Decreto 652 de 1994, incorporó al ISS a sus servidores públicos que no optaron por un fondo de pensiones, situación en la que se ubicó la demandante, por lo cual la pensión está a cargo de la mencionada entidad de previsión social.

A su turno, el Instituto de Seguros Sociales igualmente se opuso a las pretensiones de la demandante, manifestando en su defensa que ésta contaba con 53 años de edad y por tanto no reunía los requisitos de ley, no siéndole aplicable las disposiciones de la Ley 6ª de 1945, pues al 29 de enero de 1985 no contaba con 15 o más años de servicios al Estado, por lo que la norma aplicable es la Ley 33 de éste año. Propuso las excepciones de petición antes de tiempo, prescripción, compensación, inexistencia de la obligación y falta de causa.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Fue proferida el 23 de julio de 2002 y con ella el Juzgado de conocimiento condenó al Municipio de Medellín al pago de la pensión de jubilación desde el 31 de diciembre de 2002, así como al Instituto de Seguros Sociales al pago de la pensión de vejez desde el 20 de enero de 2003, cuando la actora cumpla 55 años de edad, siendo de cargo del Municipio únicamente la diferencia entre las dos pensiones si la hubiere. Impuso a los demandados el pago de las costas.

III. SENTENCIA DEL TRIBUNAL

El expediente subió por apelación de los demandados al Tribunal Superior de Medellín, Corporación que a través de la sentencia recurrida en casación, revocó la decisión de primer grado y en su lugar absolvió a los apelantes de todas las pretensiones de la demandante, a quien impuso las costas de la primera instancia.

El ad quem consideró que la actora laboró para el Municipio de Medellín entre el 24 de febrero de 1977 y el 30 de diciembre de 2000; que estuvo afiliada desde el 1º de julio de 1995 al Sistema General de Pensiones implementado por la Ley 100 de 1993 y que es beneficiaria del régimen de transición establecido en el artículo 36 ibídem. Precisó el objeto del litigio en dos puntos, así: 1. Determinar cuál es la entidad obligada al pago de la pensión de la demandante y 2. Establecer cuál es la norma aplicable, es decir si es la contenida en la Ley 6ª de 1945 o la de la Ley 33 de 1985.

Sobre el primer interrogante se apoyó en un pronunciamiento proferido por la misma Sala de Decisión, concluyendo que el Municipio de Medellín carecía de responsabilidad en la pretensión de la actora. Y sobre el segundo, apoyándose igualmente en un pronunciamiento de la Sala Quinta de Decisión de esa Corporación, observó:

"...se considera que los empleados de los entes departamentales y municipales, para efectos de la transición de pensión de vejez, nunca han gozado de los beneficios de un régimen especial, es decir que la normatividad a aplicar es la de la Ley 33 de 1985 y no la de la Ley 6ª de 1945.

"...Por tanto, al no ser procedente el reconocimiento de la pensión de jubilación en los términos solicitados, pues el derecho solo es exigible frente al Instituto de Seguros Sociales a partir del momento en que la accionante cumpla 55 años de edad, es decir, el 20 de enero de 2003, la decisión a tomar no puede ser otra que la absolutoria".

IV. RECURSO DE CASACION

Fue interpuesto por la demandante y conforme lo declaró en el alcance de la impugnación, pretende que se case la sentencia recurrida, para que en sede de instancia, confirme en su integridad la decisión de primer grado, haciendo la provisión sobre costas que sea necesaria.

Con ese propósito presentó tres cargos, los cuales fueron replicados, y que por estar orientados por la vía directa, aunque por modalidad diferente denunciando en síntesis las mismas normas y planteando el mismo problema acerca de determinar si las normas aplicables al presente caso son las de la Ley 6ª de 1945 o la Ley 33 de 1985, se estudiarán en su conjunto.

V. PRIMER CARGO

Acusa la sentencia de violar directamente, por infracción directa, los artículos 17 de la Ley 6ª de

1945 y 1º del Decreto 2767 de 1945 y por aplicación indebida el artículo 1º de la Ley 33 de 1985 en relación con los artículos 36 de la Ley 100 de 1993, 22 de la Ley 6ª de 1945, 11 del Decreto 1600 de 1945 y 25 de la Ley 33 de 1985.

La demostración la desarrolla de la siguiente manera:

"La Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín consideró que la situación pensional de la demandante debía regirse por la Ley 33 de 1985 y no por la Ley 6a de 1945.

En la sentencia impugnada la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín afirmó:

"Ahora bien, con respecto al segundo interrogante, se considera que los empleados de los entes departamentales y municipales, para efectos de la transición de la pensión de vejez, nunca han gozado de los beneficios de un régimen especial, es decir, que la normatividad a aplicar es la de la Ley 33 de 1985 y no la de la Ley 6a de 1945."

El Tribunal, apoyándose en sentencia anterior de la misma Corporación sostuvo que el Decreto 2767 de 1945 no reconoció un régimen especial en materia de pensiones para los servidores públicos de los órdenes municipal o departamental y concluyó que la Ley 33 de 1985 reguló la pensión de jubilación para todos los servidores públicos (incluidos los del orden municipal).

Disiente la parte recurrente del razonamiento efectuado por el Tribunal por los motivos que a continuación se exponen:

1. No es asunto discutido en el proceso que de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 los servidores públicos (mujeres) que al entrar a regir el estatuto de seguridad social tuviesen 35 años de edad o 15 años de servicio tienen derecho a que se les reconozca la pensión de jubilación o vejez en los términos establecidos en el régimen pensional aplicable antes de entrar en vigencia la Ley 100.

2. Lo que constituye el objeto central de la controversia es la determinación de la normatividad que en el ámbito pensional le era aplicable a los servidores públicos del orden municipal antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993; concretamente se trata de elucidar si en el caso de los servidores municipales la pensión de jubilación se regía por la Ley 6a de 1945 o por la Ley 33 de 1985, en aras de establecer la edad requerida para que el servidor municipal (beneficiario del régimen de transición) adquiriera el referido derecho (pues, el tiempo de servicio es el mismo frente a ambas normatividades).

3. La Ley 6a de 1945 reguló inicialmente la pensión de jubilación para los servidores públicos del orden nacional, estableciendo como requisitos para acceder a la misma un tiempo de servicio de 20 años y una edad de 50 años (tanto para mujeres como para varones).

4. Las normas contenidas en la Ley 6a de 1945 en materia de prestaciones sociales y en especial de pensión de jubilación no se aplicaron en principio a los servidores de las entidades territoriales. El artículo 22 de la referida Ley determinó que "el Gobierno, teniendo en cuenta las condiciones económicas de los departamentos y municipios señalará por medio de decreto las prestaciones que hayan de pagar a los empleados y obreros correspondientes.

5. Por virtud del Decreto 2767 de 1945 (expedido para dar cumplimiento a la disposición invocada en el numeral anterior) las normas consagradas por la Ley 6a de 1945 en materia pensional se extendieron a los servidores públicos del orden departamental y municipal.

6. Posteriormente el Decreto 3135 de 1968 y el Decreto reglamentario 1848 de 1969 establecieron un nuevo régimen pensional para los servidores públicos, resultando indiscutible que el mismo cobijó exclusivamente a los empleados oficiales del orden nacional. El artículo 7º de la última normatividad citada fue claro al prescribir que sus disposiciones y las del Decreto 3135 de 1968 resultaban aplicables a los "empleados públicos nacionales de la rama administrativa del poder público"; amén, que el Decreto 3135 de 1968 fue expedido en virtud de las facultades otorgadas al Gobierno por la Ley 65 de 1967 (tendientes a la reglamentación de las prestaciones sociales de los servidores públicos nacionales).

7. La Ley 33 de 1985, por medio de la cual se dictaron medidas relacionadas con la Caja de Previsión y con las prestaciones sociales para el sector público, estableció como requisito para que los empleados oficiales adquirieran el derecho a la pensión de jubilación un tiempo de servicio de 20 años y una edad de 55 años (tanto para varones como para mujeres).

8. Las normas integrantes de la Ley 33 de 1985 hacían referencia a las pensiones de jubilación que hubieran de reconocerse por las Cajas de Previsión. En su conjunto las disposiciones de la Ley 33 de 1985 regulan aspectos pensionales y prestacionales de servidores públicos del orden nacional (Caja Nacional de Previsión, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Fondo de Previsión Social del Congreso, Rama Jurisdiccional y Ministerio Público), sin hacer referencia a los empleados oficiales de los órdenes municipal y departamental.

9. La Ley 33 de 1985 (en su artículo 25) derogó expresamente los artículos 27 y 28 del Decreto 3135 de 1968, que regulaban la pensión de jubilación para los servidores públicos nacionales. Si la voluntad de aquella normatividad hubiese sido la de regular la pensión de jubilación de los servidores departamentales y municipales también habría derogado expresamente las disposiciones de la Ley 6a de 1945 o del Decreto 2767 del mismo año, en materia de pensiones de jubilación.

10. Se insiste, si el querer del legislador hubiese sido el de derogar las normas especiales (en materia pensional) de los servidores públicos del orden municipal y departamental habría procedido como lo hizo con los preceptos del Decreto 3135 de 1968.

11. Puede afirmarse en consecuencia que La Ley 6a de 1945 constituía (aún después de la vigencia de la Ley 33 de 1985) una normatividad especial en materia pensional para los empleados públicos del orden territorial, cuya situación no quedó regulada por la Ley 33 de 1985.

12. Coherente con lo expuesto es dable advertir que el legislador nacional nunca se preocupó (después de la expedición de la Ley 6a de 1945 en concordancia con el Decreto 2767 del mismo año) por expedir normas en materia de prestaciones sociales para los servidores públicos departamentales y municipales. Todas las disposiciones que se expidieron en materia prestacional en el sector oficial regularon la situación de los servidores públicos nacionales, y dentro de ese marco se inscribió la Ley 33 de 1985.

13. Solamente con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se unificaron las normas en el ámbito pensional para los servidores públicos nacionales y de las entidades territoriales.

14. En diversas sentencias el Consejo de Estado, acogiendo planteamientos análogos a los expuestos, ha explicado que la situación pensional de los servidores públicos del orden territorial beneficiarios del régimen de transición se ha de regular por los preceptos de la Ley 6a de 1945 y no por las disposiciones de la Ley 33 de 1985.

15. En sentencia del 10 de junio de 1999 con ponencia del Consejero Dr. Javier Díaz Bueno (expediente No. 3004-98) la Sección Segunda del Consejo de Estado explicó en torno del punto que aquí se controvierte:

"Reiteradamente la jurisprudencia de la Sala ha estimado que antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, el sistema pensional de los empleados oficiales del nivel territorial se regía por la Ley 6 de 1945, régimen especial, y que por consiguiente habían quedado exceptuados dichos empleados de la aplicación de la Ley 33 de 1985, conforme lo consagró el inciso 29 del artículo 1 de esta ley, y cuyo texto expresa:

"ARTICULO 1°. El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años, continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (55), tendrá derecho a que por la respectiva Caja de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones.

En todo caso, a partir de la fecha de vigencia de esta ley, ningún empleado oficial, podrá ser obligado, sin su consentimiento expreso y escrito, a jubilarse antes de la edad de sesenta (60), salvo las excepciones que, por vía general, establezca el Gobierno".

16. En síntesis, estima la parte recurrente que el Tribunal Superior de Medellín se equivocó al considerar que la situación pensional de los servidores públicos municipales (caso concreto de la demandante) se encontraba regulada por la Ley 33 de 1985 y no por la Ley 6a de 1945, extendiendo el campo de aplicación de la primera normatividad más allá de su contenido.

Si el Tribunal hubiese advertido que antes de entrar a regir la Ley 100 de 1993 las pensiones de jubilación de los servidores públicos del orden municipal se reglan por las normas de la Ley 6a de 1945 (y no de la Ley 33 de 1985) no habría podido denegar el derecho pensional reclamado en la demanda, pues el mismo se causaba con 20 años de servicios y 50 años de edad (sin que exista duda, que la demandante cumple tales requisitos). Por lo anterior, procede la casación de la sentencia. Una vez constituida en sede de instancia se solicita a la H. Corte confirmar la sentencia de primera instancia, o en su defecto conceder la pensión de jubilación reclamada a cargo del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES desde el 31 de diciembre de 2000".

VI. SEGUNDO Y TERCER CARGO

En ellos plantea la misma controversia jurídica que expuso en el anterior, es decir, que la norma aplicable en el asunto bajo examen es el artículo 17 de la Ley 6ª de 1945, aunque invoca unas modalidades de violación distintas pero sustentadas sobre las mismas disposiciones jurídicas.

VII. LA RÉPLICA

Alega que el Tribunal de Medellín se ajustó a la ley en la sentencia impugnada, ya que la Corte ha señalado que los empleados de las entidades territoriales nunca han gozado de un régimen de transición en materia de pensión de vejez, por lo que el derecho de la accionante solamente es exigible al ISS cuando cumpla los 55 años de edad.

VIII. SE CONSIDERA

Se trata de dilucidar en este asunto, si las normas aplicables para el derecho pensional pretendido por la demandante son las de la Ley 6ª de 1945 o las de la Ley 33 de 1985, teniendo en cuenta que la actora fue trabajadora del orden municipal.

Pues bien, en reciente sentencia del 18 de marzo de 2003, radicación 18232, esta Sala de la Corte definió el punto en los siguientes términos:

"La controversia gira en torno a establecer si el actor, encontrándose en el régimen de transición regulado por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no estaba cobijado por la Ley 33 de 1985, porque, según lo alega la censura, esta normatividad no derogó el régimen pensional señalado para los servidores públicos del orden municipal, por ser especial y, en consecuencia, aquel se podía pensionar a los 50 años de edad y 20 años de servicios, conforme a lo previsto por la Ley 6ª de 1945.

Para resolver el punto resulta útil transcribir las normas antes señaladas, con la aclaración de que si bien se acusa el artículo 12 de la Ley 6ª de 1945, dado el contenido de lo alegado, la Sala asume que fue un lapsus cálam y, que el controvertido es el 17 Ibídem, cuyo tenor, en lo que aquí concierne es el siguiente:

"Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones:

"a)..."

"b) Pensión vitalicia de jubilación, cuando el empleado u obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo,..."

A su vez el artículo 1º de la Ley 33 de 1985, en lo pertinente, consagra lo que sigue:

"El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

"No quedan sujetos a esta regla general los empleados oficiales que trabajen en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones".

Corresponde verificar entonces si el régimen de los servidores municipales que consagró la Ley 6ª de 1945, podría catalogarse como "especial de pensiones", acorde con lo señalado en el inciso segundo del precepto último antes transcrito, pues es claro que no se discutió dentro del presente proceso la actividad supuestamente desarrollada por el actor que justificara la excepción.

A juicio de la Sala, en manera alguna podría considerarse que el régimen de pensiones que la Ley 6ª de 1945 estableció en el artículo 17 ya anotado, en lo que tiene que ver con los servidores territoriales, fuera de carácter especial, por las razones que a continuación se explican:

1.- La Ley 6ª de 1945, en la Sección III "De las prestaciones oficiales", al ocuparse del tema de

las pensiones, no fue específica en regular la situación de los trabajadores del orden municipal o departamental, dado que señaló como sus destinatarios a "Los empleados y obreros nacionales". Sin embargo el Decreto 2767 de 1945 en su artículo 1º, sí los incluyó al consagrar que "con las solas excepciones previstas en el presente Decreto, los empleados y obreros al servicio de un Departamento, Intendencia, Comisaria o Municipio tienen derecho a la totalidad de las prestaciones señaladas en el artículo 17 de la Ley 6ª de 1945,..."

2.- El artículo 1º de la Ley 33 de 1985, inciso primero, se refirió en forma genérica al "Empleado oficial" como el titular de la pensión a los 20 años de servicio y 55 años de edad, esto es, sin especificar que fueran determinados servidores oficiales, pero por ello no puede alegarse que en dicho concepto no estuvieron incluidos los de los órdenes nacional, departamental y municipal.

3.- Aún cuando el artículo 1º de la Ley 33 de 1985, al fijar el pago de la pensión a cargo de las "respectivas Caja de Previsión", no singularizó si serían las de la Nación, el Departamento o el Municipio, más adelante, aclaró al respecto en su artículo 13 que "Para efectos de esta ley, se entiende por cajas de previsión las entidades del orden nacional, departamental, intendencial, comisarial, municipal o del Distrito Especial de Bogotá, que, por ley, reglamento o estatutos, tenga entre otras, la función de pagar pensiones a empleados oficiales de cualquiera de dichos órdenes. Así mismo, para efectos de esta ley, se entiende por empleados oficiales los empleados públicos, nombrados o elegidos, los trabajadores oficiales y los funcionarios de seguridad social", quedando entonces así despejada la duda, ya que una interpretación sistemática y armónica de las dos disposiciones comentadas conduciría a concluir que el legislador, al referirse a los empleados oficiales, quiso involucrar no sólo a los nacionales, sino a los departamentales y municipales, dentro de ellos los del Distrito Especial de Bogotá y aún los que para aquella época laboraban en las intendencias y comisarías. Ello es así porque de lo contrario no hubiera existido razón para que identificara a las Cajas de Previsión en los órdenes que detalla el texto de la transcripción.

4.- Debe entenderse que cuando la Ley 33 de 1985, inciso segundo, respetó los regímenes especiales de pensiones vigentes a su expedición, a juicio de la Corte se refirió a aquellos que en forma específica y singular regulaban la pensión de ciertos servidores oficiales, obviamente en cuanto tenían que ver con el tiempo de servicios y/o a la cuantía, como sería el caso, para ese momento, del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, Decreto 2247 de Septiembre 11 de 1984, arts 95 y 96; Personal de la Rama Jurisdiccional y Ministerio Público, Decreto 546 de 1971, artículos 6º y ss; Servicio Orgánico y Consular, Decreto 2016 de 1968, artículo 75; miembros de Congreso; etc.

Entonces, conforme con lo que se ha venido diciendo, es imperioso afirmar que la Ley 33 de 1985, sí modificó el sistema pensional de los servidores territoriales, que es lo que para el caso en estudio importa, excepción hecha de aquellos servidores que se encontraban bajo los supuestos previstos por los parágrafos 2º (inciso primero) y 3º, del artículo 1º, y dentro de los cuales no se hallaba el actor, dado que a 29 de enero de 1985, fecha de expedición de la citada ley, él no había cumplido quince (15) años continuos o discontinuos de servicio, ni tampoco llenado los requisitos, a esa fecha para disfrutar de la pensión de jubilación, aspectos éstos que no fueron objeto de controversia por la censura.

Así las cosas, surge con evidencia que en ninguna equivocación jurídica, como lo preconiza la parte recurrente, incurrió el sentenciador de segundo grado.

Las anteriores orientaciones las ratifica en esta oportunidad la Sala, lo que equivale a decir que el

Tribunal no incurrió en ninguna infracción legal, por cuanto al tenor del parágrafo 2° inciso 1° y 3° del Artículo 1° de la Ley 33 de 1985, la actora no se encuentra dentro de su régimen especial para tener derecho a la pensión reclamada, en razón a que para la fecha de su vigencia no había cumplido quince (15) años de servicio, ni cumplido sus requisitos y en tal sentido no prosperan los tres cargos imputados por la recurrente.

Costas en el recurso extraordinario a cargo de la recurrente.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, NO CASA la sentencia de fecha 20 de septiembre de 2002, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, en el proceso seguido por SONIA DE SANTA TERESITA GÓMEZ SILVA contra MUNICIPIO DE MEDELLÍN e INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

Costas como se dijo en la parte motiva.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y DEVUELVA EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

LUIS JAVIER OSORIO LÓPEZ

CARLOS ISAAC NADER

EDUARDO LOPEZ VILLEGAS

LUIS GONZALO TORO CORREA

GERMAN G. VALDES SANCHEZ

ISAURA VARGAS DIAZ

FERNANDO VASQUEZ BOTERO

LAURA MARGARITA MANOTAS GONZALEZ

Secretaria

2



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

