

República de Colombia

Corte Suprema de Justicia

SALA DE CASACIÓN LABORAL

DR. LUIS JAVIER OSORIO LOPEZ

Magistrado Ponente

Acta N° 13

Radicación N° 26000

Bogotá D. C., veintiuno (21) de febrero de dos mil seis (2006).

Decide la Corte el recurso de casación que interpuso la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, el 2 de diciembre de 2004, en el proceso adelantado por la UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO contra ALIRIO BURITICA PEREZ.

I. ANTECEDENTES

Ante el Tribunal Administrativo de Armenia, la Universidad del Quindío promovió proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, contra el señor Alirio Buriticá Pérez, pero dicha autoridad judicial se declaró incompetente para conocerlo y lo remitió a la justicia ordinaria laboral, correspondiéndole por reparto al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de esa ciudad, quien se abstuvo de avocar su conocimiento y propuso colisión negativa de competencia, por lo que el expediente pasó al Consejo Superior de la Judicatura, Corporación que la dirimió a través de la providencia del 3 de diciembre de 2003, asignando el conocimiento al último despacho mencionado.

Con la demanda inicial, presentada ante el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Armenia, pretende la actora, con fundamento en la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 del mismo año, se declare que la pensión de jubilación que reconoció al demandado mediante Resolución 2182 del 31 de julio de 1995, cuyo monto fue modificado por la Resolución de reliquidación 2184 del 25 de junio de 1996, debe ser equivalente a la cuantía de \$941.475,00, pagadera a partir de la primera fecha citada, y consecuentemente sea condenado a reintegrarle los mayores valores que le pagó por concepto de mesadas pensionales y adicionales, desde el momento en que le empezó a cancelar tal prestación.

Como fundamento de sus pedimentos, expuso que el accionado trabajó para ella como docente de tiempo completo, inicialmente desde 1° de marzo de 1966 hasta el 31 de marzo de 1986, y luego desde el 4 de enero de 1993 hasta el 30 de julio de 1995, cuando se retiró voluntariamente, teniendo la condición de empleado público; que por medio de la Resolución 2182 del 31 de julio de 1995, le reconoció pensión de jubilación, en cuantía inicial de \$1'127.052,00, por haber acreditado los requisitos establecidos para ello en la Leyes 33 y 62 de 1985, en armonía con la Ley 6ª de 1945 y artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y luego por medio de la Resolución 2184 del 25 de junio de 1996, se la reliquidó; que para determinar la cuantía inicial de dicha prestación, le

promedió lo devengado durante el último año de servicios, incluidas las primas de servicios, de vacaciones y de navidad, factores éstos que no podía tenerle en cuenta, de conformidad con lo dispuesto en las dos primeras leyes citadas; que al liquidar correctamente la pensión, excluidas tales primas, el monto inicial de la misma debió ser \$941.475,00, teniendo en cuenta el promedio base obtenido de \$1'255.299,00, al cual se le aplica el 75%; que afilió a sus trabajadores al Instituto de Seguro Social, para que su seguridad social fuera asumida por esa entidad, una vez reunieran lo requisitos exigidos por ella, por lo que la citada pensión de jubilación tiene vocación de ser compartida con la de vejez que le llegare a otorgar el I.S.S.; y que las cotizaciones a ésta las hizo teniendo como base el salario básico, los gastos de representación y la bonificación por servicios prestados, no siendo posible hacerlo sobre ningún otro concepto no establecido en la normatividad pensional.

II. RESPUESTA A LA DEMANDA

El accionado al contestar la demanda se opuso a sus pretensiones; aceptó haber laborado para la demandante en su condición de empleado público, los extremos temporales de la relación, el reconocimiento de su pensión de jubilación, el monto inicial de la misma, su afiliación al I.S.S. y la compatibilidad de la pensión con dicha entidad. Alegó en su favor que la pensión se le reconoció de conformidad con el Decreto 1848 de 1969, por lo cual está ajustada a derecho, y propuso la excepción de prescripción.

III. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

Fue proferida el 14 de septiembre de 2004 y con ella el Juzgado del conocimiento, declaró ajustada a la legalidad la Resolución de la Universidad del Quindío que le había reconocido la pensión de jubilación al demandado, por lo cual negó las pretensiones y dejó a cargo del ente educativo las costas de la instancia.

IV. DECISION DEL TRIBUNAL

Al resolver el recurso de apelación que interpuso la demandante, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, mediante sentencia proferida el 2 de diciembre de 2004, confirmó la de primer grado “en cuanto absolvió al demandado, con la ACLARACIÓN de que dicha absolución se produce por efectos de la excepción de prescripción que se declara probada”, dejando las costas de la alzada a cargo de la apelante.

Para esa decisión el Tribunal se apoyó en la sentencia de esta Sala de la Corte del 18 de febrero de 2004, radicación 21231, de la cual transcribió algunos apartes, agregando luego:

“Si bien es cierto la jurisprudencia transcrita predica la prescripción frente a acciones ejercidas por el trabajador o beneficiarios de la pensión, que por cierto son la parte débil dentro de una relación laboral, la Sala considera que también debe operar este fenómeno para las acciones promovidas por aquellas entidades o empleadores que otorgan derechos pensionales...”.

V. RECURSO DE CASACION

Lo interpuso la parte demandante con la finalidad de que se case la sentencia del Tribunal, y en sede de instancia esta Sala revoque la del Juzgado, para que en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda inicial.

Con ese propósito, presentó dos cargos, no replicados, que se decidirán conjuntamente.

VI. PRIMER CARGO

Acusa la sentencia recurrida de violar directamente, por interpretación errónea, el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en relación con los artículos 3° de la Ley 33 de 1985; 1° de la Ley 62 de 1985; 1° del Decreto 1158 de 1994; 136 del Código Contencioso Administrativo y 44 de la Ley 446 de 1998.

En la demostración, en síntesis, sostiene la censura que es distinta la situación que se deriva de las acciones instauradas por las entidades públicas, a las que no se les puede aplicar la jurisprudencia de la Corte traída a colación por el Tribunal, ya que en tales casos está de por medio el interés general representado en el Tesoro Público, que es patrimonio común de todos los asociados y que sufriría un detrimento irremediable cuando no se le permite a la administración corregir las irregularidades en que incurre cuando reconoce una prestación periódica.

Hace énfasis en el contenido del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y apoya su tesis en la sentencia C-1049 de 2004, que lo declaró ajustado a la Constitución, destacando que en dicha sentencia “existen múltiples razones para considerar que las entidades públicas sí pueden demandar el reconocimiento de prestaciones periódicas, en especial pensiones, otorgadas en forma ilegal”. Al efecto transcribe apartes en tal sentido de dicha providencia y finaliza su acusación reiterando el error de hermenéutica en que incurrió el Tribunal.

VII. SEGUNDO CARGO

Acusa la infracción directa de los artículos 136 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el 44 de la Ley 446 de 1998; 3 de la Ley 33 de 1985, 1° de la Ley 62 de este mismo año y 1° del Decreto 1158 de 1994, lo que condujo a la aplicación indebida del artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

En el desarrollo expresa que el Tribunal no aplicó el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, que es el que gobierna el plazo de caducidad de las acciones de restablecimiento del derecho instauradas por la Administración respecto de sus propios actos y que la referida inaplicación lo llevó a su vez a aplicar indebidamente el artículo 151 del Código procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

VIII. SE CONSIDERA

La controversia propuesta en este asunto, ya fue decidida por la Sala en reciente sentencia del 25 de octubre de 2005, radicación 26279, oportunidad en la que la Corporación así se pronunció:

“Previamente anota la Sala, que en atención a que se trata de un empleado público, la jurisdicción ordinaria no sería la competente para conocer del presente proceso; pero como el conflicto de competencias ya fue decidido por el organismo respectivo, se procede a su estudio.

La anterior constatación plantea el primer asunto a resolver, relativo a la normatividad aplicable para definir el plazo de la Administración para acudir a la justicia, en busca del ajuste de una pensión que estima fue otorgada en un monto que no corresponde al señalado en la ley: si la prevista en el código contencioso administrativo en relación con la caducidad de las acciones en esa especialidad, o la del Estatuto Laboral, si se entendiera que al haber sido resuelto el conflicto de competencias en favor de la jurisdicción ordinaria, deban aplicarse las reglas que gobiernan esta materia.

Sin embargo, para la Corte ese problema jurídico no se presenta sino en apariencia, pues el traslado de competencias hecho por el juez del conflicto, no puede significar un cambio de las reglas procesales en materia de caducidad o de prescripción de las acciones; las relaciones del Estado con sus servidores públicos atinentes a los términos para el reconocimiento, reclamación o revocación de derechos, no tiene porqué sufrir modificaciones por el cambio de competencias dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura.

En ese orden de ideas, en el sub lite, en lo atinente a la caducidad de la acción se debe acudir a las reglas establecidas en el Código Contencioso Administrativo, de conformidad con las cuales, una entidad de naturaleza pública puede en cualquier tiempo demandar la decisión por la cual la Administración otorgó una pensión de jubilación de manera contraria la ley.

En efecto, el artículo 136 del Código de esa especialidad, modificado por la Ley 446 de 1998, prevé en relación con la caducidad de las acciones en el numeral 2° que “La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la Administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”. Subrayas de la Corte.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, precisó en sentencia de 6 de mayo de 2004, expediente 1033-02: “...debe tenerse en cuenta que el reconocimiento de las prestaciones periódicas puede demandarse en cualquier tiempo por la Administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. (Art. 136 numeral 2).”

La Corte Constitucional en sentencia C-1049 de 2004, al pronunciarse sobre la exequibilidad de la expresión “en cualquier tiempo por la administración” contenida en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, hizo las siguientes reflexiones sobre la intemporalidad para que la Administración demande sus propios actos cuando reconozcan prestaciones periódicas sin sujeción a la ley, las cuales se estima oportuno transcribir:

“Cabe recordar, que si bien la regla general es el establecimiento de términos de caducidad para ejercer las correspondientes acciones judiciales, por motivos de seguridad jurídica, pues como lo ha considerado esta Corporación [Para nadie es desconocido que la sociedad entera tiene interés en que los procesos y controversias se cierren definitivamente, y que entendiendo ese propósito, se adoptan instituciones y mecanismos que pongan término a la posibilidad de realizar intemporal o indefinidamente actuaciones ante la administración de justicia, para que las partes actúen dentro de ciertos plazos y condiciones, desde luego, con observancia plena de las garantías constitucionales que aseguren amplias y plenas oportunidades de defensa y de contradicción del derecho en litigio, nada obsta para que en el ordenamiento jurídico, cuando quiera que se trate de defender intereses superiores de la comunidad, prevea el legislador que, en determinados casos, existan acciones cuyo ejercicio no se encuentra sometido a un término de caducidad.

“...la medida contemplada en el hoy numeral segundo del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, al disponer que la administración podrá demandar en cualquier tiempo los actos que reconozcan prestaciones periódicas, es razonable y justificada, por cuanto el ordenamiento

jurídico no puede amparar derechos adquiridos en contra de la Constitución y de la ley. Sobre el particular, la Corte se ha pronunciado en varios fallos, siguiendo una clara línea jurisprudencial. Así, en sentencia T- 336 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, el juez constitucional tajantemente afirmó que ‘...la circunstancia expuesta indica que el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos’...

“... ”

“En el presente caso, la disposición acusada le otorga a la administración, la facultad de demandar ‘en cualquier tiempo’ los actos administrativos mediante los cuales se reconozcan prestaciones periódicas, precisando que ‘no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe’. Quiere ello decir, que la norma acusada, en cuanto le concede a la administración tal facultad, no vulnera los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica, tal y como han sido entendidos por la Corte en múltiples fallos, por cuanto el legislador no está partiendo de la mala fe de los administrados, ni tampoco esta defraudando expectativas legítimas que a los mismos se les hubiesen creado. Se trata, simplemente de que ningún ciudadano puede esperar que, con el paso del tiempo, se regularice o se torne intocable una prestación económica que le ha sido otorgada en contra del ordenamiento jurídico y en deterioro del erario público. Ello indica entonces, que si bien el legislador debe actuar sin menoscabar los derechos legítimamente adquiridos, no está imposibilitado para permitir a la administración, de manera excepcional, demandar en cualquier tiempo su propio acto, cuando encuentre que éste se ha proferido contrariando el ordenamiento jurídico, ello con el fin de defender intereses superiores de la comunidad”.

Por lo anterior, los cargos resultan fundados, por lo que la sentencia se casará.

En sede de instancia, la Corte observa:

El demandado fue pensionado por la Universidad del Quindío mediante Resolución 2182 del 31 de julio de 1995, en una cuantía inicial de \$1’127.052,00 mensuales, por los servicios prestados a dicho ente educativo desde el 1° de marzo de 1966, y haber cumplido 50 años de edad el 20 de julio de 1994. Como factores tenidos en cuenta para liquidarle la pensión, devengados durante el último año de servicios -agosto de 1994 a julio de 1995-, aparecen los sueldos devengados mes por mes en cuantía de \$13’255.624,00; la bonificaciones por servicios prestados por valor de \$1’214.553,00, y las primas de servicios, de vacaciones y de navidad por \$3’562.668,00 (folios 19 a 22 cuaderno principal).

De lo anterior resulta que el actor era beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en armonía con el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, y para la liquidación de su pensión de jubilación se tuvo en cuenta el monto fijado por este último, es decir, el 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año. Igualmente se debían tener en cuenta los factores salariales previstos en los artículos 3° de dicha ley y 1° de la Ley 62 de 1985, que modificó el anterior.

El artículo 1° de la Ley 62 de 1985, dispuso que la base de liquidación estaría conformada por los siguientes factores: la asignación básica; gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras, bonificación por servicios prestados y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio. A su turno, el inciso 3° idem determinó que en cualquier caso, las pensiones de

jubilación de los servidores oficiales de cualquier orden, debían liquidarse sobre los mismos factores que sirvieran de base para el cálculo de los aportes.

Dentro de los aludidos factores no están las primas de servicios, de vacaciones y de navidad.

Por tanto, es claro que a la referida pensión de jubilación otorgada al demandado, se le incluyeron unos factores que legalmente no tenían porque incluirse, y siendo la ley la que gobierna de manera expresa esa situación, no pueden los particulares ni los funcionarios oficiales actuar por fuera de ese estricto marco, es decir no deben ir más allá de la ley en sus actuaciones, sino sujetarse a ella.

Al efecto, es pertinente traer a colación el pronunciamiento de la Sección Segunda del Consejo de Estado, vertido en sentencia del 6 de mayo de 2004, radicación. N° 1033 – 02, que es del siguiente tenor:

“Al ser el ente universitario un establecimiento público del orden departamental, para el reconocimiento de la pensión de jubilación a sus servidores debió tener en cuenta las normas legales que rigen la materia y no por las normas expedidas por el centro docente.

“Por mandato expreso del artículo 63 de la Constitución de 1886, con sus reformas, en especial la de 1957, la ley debía determinar las condiciones de jubilación y la serie o clase de servicios civiles o militares que dan derecho a pensión del tesoro público y el Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes y, en general, todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso para regular las condiciones de acceso al servicio público y de jubilación, retiro o despido.

“A su vez, el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política de 1991, dispone:

‘Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

...19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos:

...

e). Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.

“..., conforme a la Constitución, que no ha otorgado a otras autoridades la facultad de expedir normas sobre prestaciones sociales, corresponde al Congreso fijar los requisitos y condiciones para el reconocimiento de la pensión de jubilación de los empleados públicos, lo que significa que es ilegal cualquier disposición perteneciente a normas de carácter local, como ordenanzas, acuerdos municipales, resoluciones o acuerdos de establecimientos públicos bien sean nacionales o del orden departamental, que regule la materia, como sucedió con la Universidad del Valle”.

En consecuencia, la cuantía legal de la pensión inicial de jubilación que la Universidad del Quindío, reconoció al demandado, debía ser de \$941.475,00, equivalente al 75% de los sueldos y demás factores salariales devengados durante el último año de servicios, que aparecen discriminados en la certificación expedida por el Jefe de la División de Recursos Humanos de la demandante, visible a folio 14 del cuaderno principal, y cuyo monto durante ese lapso fue de \$15'063.598,00, que arroja un promedio mensual de \$1'255.299,83.

Ahora bien, si a este valor inicial de la pensión, se le aplican los aumentos legales hasta la fecha de esta providencia, da como resultado un valor actual de TRES MILLONES, VEINTIOCHO MIL, CIENTO CUARETA Y SIETE PESOS (\$3'028.147,00).

De otro lado, no habrá lugar a ordenar la devolución de las mayores sumas pagadas al accionado, por cuanto hubo buena fe en su proceder, además de que fue la propia Universidad la que incurrió en error al proferir el acto administrativo que le otorgó la pensión y no existen elementos de juicio que permitan deducir que el ex-trabajador pudo haber actuado de manera intencionada.

No hay lugar a costas en el recurso de casación. Las de primera y segunda instancia son a cargo del demandado.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, CASA la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, el 2 de diciembre de 2004, en el proceso adelantado por la UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO contra ALIRIO BURITICA PEREZ.

En sede de instancia, REVOCA la sentencia de primer grado y en su lugar dispone:

1.- DECLARAR que el valor correcto de la pensión de jubilación que la Universidad del Quindío le reconoció a ALIRIO BURITICA PEREZ, mediante la Resolución 2182 del 31 de julio de 1995, cuyo monto fue modificado por la Resolución de reliquidación 2184 del 25 de junio de 1996, es de NOVECIENTOS CUARENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$941.475,00); suma que al aplicársele los incrementos legales hasta la fecha de la presente sentencia, da como resultado un valor actual de la pensión de TRES MILLONES, VEINTIOCHO MIL CIENTO CUARETA Y SIETE PESOS (\$3'028.147,00).

2.- ABSOLVER al demandado de reintegrar a la Universidad del Quindío los valores recibidos de más, por pensión de jubilación desde el 31 de julio de 1995.

Costas como se indicó en la parte motiva.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

LUIS JAVIER OSORIO LOPEZ

GUSTAVO JOSE GNECCO MENDOZA
NADER

CARLOS ISAAC

EDUARDO LOPEZ VILLEGAS

FRANCISCO JAVIER RICAURTE GOMEZ

CAMILO TARQUINO GALLEGU
DIAZ

ISAURA VARGAS

MARIA ISMENIA GARCIA MENDOZA

Secretaria



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

