

República de Colombia

Corte Suprema de Justicia

Oliverio de Jesús Pemberty Restrepo

Vs.

Empresa Públicas de Medellín E.S.P

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACION LABORAL

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ISAAC NADER

ACTA N° 16

RADICACIÓN N° 27119

Bogotá, D.C., Veintiocho (28) de Febrero de dos mil seis (2006)

Decide la CORTE el recurso de casación interpuesto por el apoderado judicial del señor OLIVERIO DE JESÚS PEMBERTY RESTREPO, contra la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, el 14 de abril de 2005, dentro del proceso ordinario que le instauró el recurrente a las EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E. S. P.

ANTECEDENTES

El actor llamó a juicio a las EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLÍN E. S. P. con el fin de obtener el reconocimiento de una pensión mensual y vitalicia de jubilación, en cuantía

equivalente al 100% de la suma promedio recibida por todo concepto constitutivo de salario durante el año de servicio inmediatamente anterior a la adquisición del derecho pensional, a partir del mes de agosto de 1985.

En subsidio solicita el reconocimiento de la misma pensión, pero a partir del 23 de diciembre de 1993. Además pretende que en el supuesto que no se acceda a ninguna de las peticiones antes enunciadas se condene a la demandada a pagarle la petición que resulte probada, de conformidad con la ley.

Como sustento fáctico de sus pretensiones, expuso lo siguiente, resumido del libelo: 1) Laboró al servicio de la demandada, con anterioridad a la entrada en vigencia de las Leyes 11 de 1986 y 100 de 1993, por más de 25 años; 2) Siempre estuvo vinculado por un contrato de trabajo; 3) Nació el 21 de diciembre de 1927, es decir, que cumplió 60 años en 1987; 4) En virtud de la Ley 11 de 1986 adquirió el derecho a percibir una pensión a partir del 27 de agosto de 1985, pues

a la entrada en vigencia del Acuerdo 20 de 1985 ya había reunido los requisitos de edad y tiempo de servicios; 5) El artículo 6° del Acuerdo 82 de 1959 establece a favor de los servidores

del municipio de Medellín y de sus entidades descentralizadas con 25 años de servicios y 60 años de edad el derecho a una pensión equivalente al 100% de las sumas que hayan recibido en el año anterior a la adquisición del servicio; disposición modificada por el parágrafo del artículo 1° del Acuerdo 20 de 1985, al determinar que quienes hubieren laborado al servicio de las entidades referidas 25 años o más tienen derecho a pensionarse a cualquier edad; 6) Con posterioridad a la adquisición del derecho pensional, no continuó laborando para la empresa accionada, pues se desvinculó en forma definitiva del servicio oficial el 23 de diciembre de 1993; 7) La pensión deprecada debe reconocerse a partir del momento de su desvinculación, en cuantía igual al 100% del último promedio salarial, con los incrementos anuales, la indexación e intereses moratorios.

RESPUESTA A LA DEMANDA

La empresa manifestó en relación con los hechos aducidos que

reconoció al demandante la pensión de jubilación, a través de la Resolución 063 del 13 de marzo de 1979, con efectos retroactivos a partir del 29 de enero anterior y resaltó que esta Corporación ha sostenido repetidamente que los acuerdos municipales no son inaplicables a las Empresas Públicas Municipales de Medellín. Además propuso las excepciones de inaplicabilidad de los Acuerdos, pago y prescripción.

DECISIONES DE INSTANCIA

En audiencia pública de juzgamiento, celebrada el 30 de agosto de 2002, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín absolvió a las EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLÍN de todas las pretensiones del actor.

Al margen de la actuación surtida con posterioridad a la decisión inicial de segunda instancia, con respecto a la cual no prosperó el recurso de casación interpuesto ante esta Corporación, el tribunal se pronunció de fondo mediante la sentencia ahora impugnada, confirmando la de primer grado.

El ad quem encontró demostrado que el actor nació el 21 de diciembre de 1927, que laboró para la entidad demandada en el período comprendido entre el 2 de noviembre de 1942 y el 28 de enero de 1979, que a la finalización del vínculo laboral desempeñaba el cargo de “Operador Equipo Mantenimiento Vías categoría 271, en la división de mantenimiento”. Igualmente estableció que las EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLÍN le reconocieron al demandante la pensión de jubilación a partir del 29 de enero 1979 mediante la Resolución 063 del 13 de marzo de 1979.

Seguidamente sostuvo que las pretensiones del actor no pueden salir adelante porque los trabajadores de la demandada no están cobijados por los Acuerdos Municipales que en su momento establecieron prestaciones a favor de los trabajadores oficiales, por ser aquella un ente descentralizado y autónomo completamente diferente al Municipio de Medellín, conforme lo definió esta Corporación en fallo del 20 de octubre de 1998 (expediente 11.157), criterio al que se plegó el tribunal en fallos anteriores a éste.

EL RECURSO DE CASACIÓN.

Pretende que se case en su totalidad la sentencia impugnada para que, en sede de instancia, revoque el fallo del quo y en su lugar despache favorablemente las súplicas impetradas.

Con este propósito la acusación presentó un cargo fundado en la causal primera de casación laboral, que no tuvo réplica donde acusa a la sentencia de violar directamente por interpretación errónea los artículos 146 de la Ley 100 de 1993; 1 y 9 de la Ley 71 de 1988; 11, 14, 141, 142, 143 y 150 de la Ley 100 de 1993; 4 del Decreto 1160 de 1989; 53, 115, 123, 228, 311, 312 y 313 de la Constitución Política; 4, 177 y 187 del C. de P. C.; 38, 39, 41, 68, 85, 87, 93 numeral 4º y 104 de la Ley 489 de 1998; 91 y 190 de la Ley 136 de 1994; y la aplicación indebida de los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 11 de 1986; 637 y 641 del Código Civil y 98 del Código de Comercio.

Para demostrar el cargo, el recurrente empieza por decir que el Tribunal negó la petición de pensión extralegal de jubilación aduciendo que los Acuerdos Municipales no se aplican a los servidores de las entidades descentralizadas del orden municipal debido a que estas entidades gozan de autonomía administrativa y patrimonio propio y son por ende independientes del Municipio de Medellín.

Con respecto a ese razonamiento, el recurrente estima que en el proceso quedó acreditado que el actor laboró al servicio de la accionada por más de 25 años, tiempo que había completado para el 17 de enero de 1986, cuando entró en vigencia la Ley 11 de ese año, sin que tuviera ninguna importancia el cumplimiento de la edad dado que éste no era requisito para acceder a la pensión, y que, por otra parte, el Acuerdo Municipal 82 de 1959, en la forma como quedó después de ser modificado por el Acuerdo 20 de 1985, consagró el derecho a la pensión con aquel tiempo de servicios en cuantía del 100% del salario promedio del último año de servicios, sobre todo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 11 de 1987 y el artículo 146 de la Ley 100 de 1993.

Explica que, contrario a lo dicho por el ad quem, en la Constitución de 1886 no se hizo ninguna regulación sobre el tema de prestaciones sociales, ni tampoco se introdujo este tema en las reformas posteriores, salvo en el Acto Legislativo No 1 de 1968, más esa disposición solamente se refirió a la administración nacional, excluyendo obviamente a las entidades territoriales. Luego hace el censor unas reflexiones sobre las pensiones de maestros y jueces, dejando en claro que en muchas ocasiones la pensión se reconocía sin que los beneficiados tuvieran vínculo de servicios directo con la entidad que la otorgaba. Se refiere a las pensiones gracia y enseguida destaca que ese régimen general, a que hace mención el artículo 62 de la Constitución de 1886, no tiene semejanza ni similitud con el sistema de seguridad social propiamente dicho.

Aquí, concluye el impugnante, surge el primer error del Tribunal al interpretar equivocadamente el artículo 146 de la Ley 100 de 1993 con el pretexto de que el mismo viola normas convencionales toda vez que el régimen prestacional de los servidores públicos territoriales debe ser establecido por la ley y no mediante Acuerdos.

Agrega sobre la temática que se acaba de señalar que la Ley 6ª de 1945 y después el Decreto Ley 2767 del mismo dispusieron, sobre todo el último pues la primera se refirió a los empleados nacionales, que los derechos de los trabajadores y empleados del orden territorial serían fijados por las respectivas disposiciones territoriales, o sea los acuerdos y ordenanzas entre otros, aunque también las convenciones colectivas, estableciéndose así un régimen prestacional extralegal, autorizado por la ley, en el cual quedó incorporado incluso un régimen especial de pensiones vigente para algunas de las categorías en que se dividieron dichas entidades, el que prevalecería sobre las normas legales siempre que éstas fueren menos favorables. Esquema prestacional que fue declarado conforme con la Carta Política en atención a que el mismo

provenía indirectamente de la ley en tanto esta lo autorizaba, sin que la Constitución de 1886 prohibiera este tipo de delegación, además porque propendía por la protección al trabajo y porque compaginaba los principios de centralización y descentralización administrativa que iluminaron el cambio político de 1886.

Este sistema, prosigue, sólo vino a ser modificado con la expedición de la Ley 11 de 1986 en la que se dispuso que las prestaciones de los servidores públicos no pueden establecerse por normas de rango inferior a la ley, pero dicha norma únicamente tiene efectos hacia el futuro, por lo tanto las disposiciones departamentales y municipales anteriores conservaron plena vigencia, entre otras razones porque las mismas no fueron expresa ni tácitamente derogadas por la ley nueva.

Explica que los artículos 41 y 43 de esta ley son inaplicables por cuanto contrarían la Constitución Nacional, tanto la de 1886 como la actualmente vigente, ya que no guarda la debida “unidad de materia” toda vez que el propósito de la ley fue dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal mientras que aquellos artículos no están relacionados con este tópico, con lo cual se rompe el principio de unidad de materia ya mentado.

Cuestiona la aseveración del Tribunal consistente en que los requisitos para la pensión debieron cumplirse antes de entrar a regir la Ley 11 de 1986 y dice que con ese criterio se desconoce el mandato legal expreso del artículo 146 de la Ley 100 que indica que esos requisitos han debido cumplirse en su vigencia, en enero 23 de 1993. Recalca que el último precepto reseñado, que es posterior a la Ley 11 y por tanto prevalece sobre ésta, hizo extensivo el mismo beneficio a favor de quienes cumplieran los requisitos exigidos para la adquisición del derecho por las disposiciones municipales que establecen pensiones.

Añade que pese a lo anterior, el indicado régimen fue modificado por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993 y con base en esa norma debió decidirse la contención pues obviamente ella tiene rango legal.

Insiste en que el régimen prestacional establecido en disposiciones departamentales o municipales tuvo vigencia más allá de la Ley 11 en tanto esta ley no derogó ni expresa ni tácitamente las normas legales que consagraron aquel régimen.

Seguidamente el recurrente aborda el tema relacionado con la aplicabilidad de los acuerdos municipales creadores del derecho pensional impetrado, a los servidores de la demandada.

Sobre ese tópico llama la atención respecto a que el mismo artículo 146 de la Ley 100 de 1993 se refiere a “personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales O A SUS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS” expresión en la que debe entenderse cobijada la empresa demandada, lo que indica que las disposiciones municipales deben aplicarse a las EPM.

Agrega que las consideraciones del Tribunal en punto a exceptuar a la demandada del cubrimiento de los acuerdos municipales que crean la pensión, infringen directamente los artículos 115 y 123 de la Carta Política que disponen la pertenencia de los organismos descentralizados al aparato administrativo público y la condición de servidores públicos tanto de los empleados del ente territorial como los de los citados organismos. Violan, así mismo, los artículos 39 y siguientes de la Ley 489 de 1998 que establecen la forma como se integra la administración pública municipal y disponen que las regulaciones normativas relativas a las entidades descentralizadas del orden nacional son aplicables a las del orden territorial. Echa de menos que el tribunal no haya explicado en qué norma legal o constitucional se basa para

arribar a su conclusión.

De manera que, prosigue, municipio y empresas públicas no son personas diferentes sino que tales entes de manera conjunta forman la administración pública municipal.

Para enfatizar aún más el yerro del Tribunal, el censor trae a colación disposiciones de las Leyes 136 de 1994 y 489 de 1998, así como varios pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia.

Pone de presente que los Acuerdos que expiden los Concejos Municipales son obligatorios para toda la administración municipal, en la están comprendidas tanto la administración central como los organismos descentralizados, pues precisamente a aquellos entes corresponde la función de organizar la administración municipal determinando sus estructura y las funciones de sus dependencias, incluyendo también la facultad de crear establecimientos descentralizados en ese ámbito.

SE CONSIDERA

Debe empezarse por decir que el recurrente no explica de manera concisa y lógica en qué consistieron los yerros jurídicos que denuncia pues en lugar de sumergirse en la demostración breve y razonada de tales errores se extiende en un largo y enrevesado alegato, plagado de equivocaciones y planteamientos incoherentes, más propio de las instancias, ajeno por completo a las motivaciones reales que llevaron al ad quem a absolver de las pretensiones de la demanda, incumpliendo de esta forma con elementales reglas técnicas que rigen el recurso extraordinario.

Con todo, ya frente al tema jurídico de la aplicación de un régimen especial para los servidores de las Empresas Públicas de Medellín, en la forma propuesta por el recurrente, la Sala ha reiterado su criterio expuesto en la sentencia de radicación 16200, del 28 de agosto de 2001, en la que precisó:

El artículo 43 de la Ley 11 de 1986, establece que:

“Los empleados públicos se rigen por las normas de la ley y las demás disposiciones que, en desarrollo de ésta, dicten las autoridades municipales competentes. Los trabajadores oficiales por la ley, las cláusulas del respectivo contrato y la convención colectiva de trabajo si la hubiere.

PARÁGRAFO. Las situaciones jurídicas laborales definidas por disposiciones municipales, no serán afectadas por lo establecido en los artículos 41 y 42 de la presente ley.

“Conforme al contenido textual de la norma en comentario no puede aducirse que el Tribunal incurrió en equivocación de orden jurídico, pues si la citada ley fue expedida y sancionada el 16 de enero de 1986 y empezó a regir el día siguiente, fecha de su publicación en el diario oficial, es evidente que excluyó al actor del beneficio pensional en la medida en que, para dicha fecha, como lo sostuvo el ad quem, no había cumplido 60 años de edad ni los 25 años de servicios, que hubiera definido su situación haciéndolo merecedor a la pensión en el último evento, acorde con los enunciados Acuerdos Municipales.

“De otra parte, si se observa el tema al tenor de lo estatuido por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, se concluye que en ningún desacierto incurrió el sentenciador de segundo grado, por

cuanto esta preceptiva, aunque dispuso que continuarían vigentes en materia de pensión de jubilación las situaciones jurídicas de carácter individual con base en disposiciones Municipales o Departamentales, condicionó a que estuvieran definidas con anterioridad a dicha ley y, como ya se vio, el derecho pensional reclamado no estaba definido, cuando empezó a tener vigencia el artículo 43 de la Ley 11 de 1986.

La controversia así planteada ya ha sido resuelta por esta Sala de la Corte, bajo supuestos de hecho similares. Precisamente, en la sentencia, radicación 13216, del 5 de abril de 2000, recordada por la censura en el aparte que denominó “anotación preliminar”, se dijo lo siguiente:

‘... es incuestionable que, como lo infirió el segundo juzgador, no puede considerársele protegido por los supuestos de hecho de dicha norma municipal, toda vez que, ciertamente, su derecho no se hallaba consolidado y su situación pensional no se encontraba jurídicamente definida cuando el artículo 43 de la ley 11 de 1986 entró en vigencia el 29 de enero de ese mismo año, echando al traste con los regímenes pensionales dispuestos en disposiciones municipales, y tan solo respetando los derechos que ya se hubieran adquirido en su marco, situación en la que a todas luces no se hallaba el demandante, pues carecía del requisito de la edad para que pudiera predicarse que había adquirido, para esta fecha, el derecho pensional que deprecia.

“Y por tal razón tampoco incurrió el ad quem en el tipo violación del artículo 146 de la ley 100 de 1993 a la que se refiere el cargo, pues, ciertamente, dicha norma sí protege las situaciones jurídicas individuales definidas con anterioridad a su expedición, fruto de la aplicación de disposiciones de raigambre municipal, pero ocurre que, como acaba de corroborarse, el demandante no tenía su situación pensional definida con referencia a las disposiciones territoriales que le sirven de base para su reclamación, presupuesto necesario para que los beneficios de la norma legal en cita pudieran desatarse en su favor”.

Con relación al argumento del tribunal relativo a la inaplicabilidad al actor de los Acuerdos Municipales impetrados en la demanda en razón a que estos no regulan la situación de los trabajadores de las entidades descentralizadas del municipio de Medellín, debe decirse que el cargo es inadecuado, ya que de acuerdo con la estructura del argumento del ad quem el mismo debía ser rebatido por la vía indirecta por cuanto es necesario examinar el contenido de los susodichos actos para establecer su cobertura ya que éstos, por ser actos administrativos, constituyen simples pruebas del proceso.

Lo anterior es suficiente para desestimar esta parte de la acusación.

No obstante, si por amplitud se adentrara la Corte a examinar el cargo de fondo, este tampoco está llamado a prosperar toda vez que sobre ese específico tema ha dicho de manera reiterada la Sala:

“...Además, si se hiciera a un lado la anterior circunstancia, que evidencia que el accionante nunca adquirió el derecho prestacional que reivindica, encuentra la Corte que de todas maneras la impugnación no podría salir airosa en los reparos que le formula a la sentencia gravada, en relación con los artículos 141, 143 y 146 de la ley 100 de 1993, y 41 y 43 de la ley 11 de 1986, pues la acusación que al respecto le lanza el censor, está construida sobre la falsa premisa de considerar que los acuerdos municipales a los que se refiere el demandante desde el introductorio, le son aplicables como servidor público vinculado a la demandada a través de un contrato de trabajo.

En efecto, como lo recuerda el replicante al cuestionar el cargo, la Sala ya tuvo oportunidad de

puntualizar que los actos administrativos en los cuales el actor hace residir su súplica pensional no le son aplicables a los trabajadores de la demandada, que es un ente descentralizado, autónomo e independiente.

“Así se colige de la sentencia de casación 11157 del veinte (20) de octubre de 1998, que en la parte pertinente expresa:

La ausencia de fundamento legal para extender a la demandada la obligación consagrada en los acuerdos, hace que la decisión termine dependiendo solo de lo contemplado en el texto de los mismos, en los que aparece claramente que la prestación reclamada está instituida en favor de los trabajadores del Municipio de Medellín, sin que en ellos obre explicación de por qué se le impone a las Empresas Públicas de Medellín, persona jurídica diferente a la obligada por los acuerdos, tal como debe entenderse del hecho mismo de dirigirse contra ella la demanda, como bien lo indica el recurrente, entidad ésta última a la que el actor prestó sus servicios”.

(Sentencias del 28 de Agosto de 2001 (Rad. 16200), del 8 de mayo de 2002 (Rad. 18098) y del 22 de agosto de 2002 (Rad. 18652).

A lo dicho en precedencia corresponde agregar que, conforme lo ha reiterado esta Sala, si bien la nación, los departamentos, los municipios, los distritos, las entidades descentralizadas de todos los órdenes territoriales forman parte del Estado, sus servidores están sujetos al régimen salarial y prestacional, que determine la ley o las demás fuentes de derecho, según el caso, sin que por ello sea válido pretender una extensión normativa por atracción, porque ello implica el desconocimiento de los atributos constitucionales y legales de los entes administrativos y del régimen jurídico especial de sus servidores.

Como en este caso concreto la entidad demandada, según antes se dijo, posee personería jurídica, patrimonio independiente del municipio y autonomía administrativa, de conformidad con su régimen legal está obligada a reconocer y pagar las prestaciones sociales que normativamente corresponde a sus servidores. Lo que no puede es aplicar los recursos públicos de que dispone, que tienen una destinación oficial concreta, al pago de prestaciones estatuidas exclusivamente para empleados de entidades distintas.

Es suficiente lo dicho para que el cargo no prospere.

Sin costas en el recurso por cuanto no se causaron.

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 dictada por el Tribunal Superior de Medellín el 14 de abril de 2005 en el juicio que OLIVERIO DE JESÚS PEMBERTY RESTREPO adelanta contra EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLÍN.

Sin costas.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y DEVUÉLVASE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

CARLOS ISAAC NADER

ISAURA VARGAS DÍAZ

GUSTAVO JOSÉ GNECCO MENDOZA

CAMILO TARQUINO GALLEGO

EDUARDO LÓPEZ VILLEGAS

LUIS JAVIER OSORIO LÓPEZ

FRANCISCO JAVIER RICAURTE GÓMEZ

MARÍA ISMENIA GARCÍA MENDOZA

SECRETARIA

NOTA: El ponente resolvió con un argumento un tanto gaseoso, no obstante que existían razones fundadas para arribar a la misma conclusión.



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

