

República de Colombia

Corte Suprema de Justicia

SALA DE CASACIÓN LABORAL

DR. LUIS JAVIER OSORIO LÓPEZ

Magistrado Ponente

Radicación N° 36600

Acta N° 27

Bogotá D.C, quince (15) de julio de dos mil nueve (2009).

Decide la Corte el recurso de casación que interpuso la parte demandante, contra la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, el 4 de abril de 2008, en el proceso ordinario adelantado por el señor DARÍO SIERRA RESTREPO contra el MUNICIPIO DE BELLO.

I. ANTECEDENTES

Con la demanda inicial solicita el actor, que se condene a la entidad territorial demandada al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación establecida en la convención colectiva de trabajo, vigente durante el período 1975-1977, y las costas del proceso.

Como fundamento de esos pedimentos, en lo que interesa al recurso, argumentó que laboró para el municipio demandado entre el 2 de septiembre de 1977 y el 16 de abril de 1979, y desde el 19 de septiembre de 1980 hasta el 1° de septiembre de 2002, siendo su último cargo el de vigilante; que se beneficiaba de las convenciones colectivas de trabajo celebradas entre dicha entidad y su sindicato de trabajadores, en especial de las prerrogativas relacionadas con la edad y tiempo de servicios para adquirir el derecho a disfrutar de la pensión de jubilación consagrada en ellas, tal como lo establecen los Acuerdos Municipales que las hicieron extensivas a los empleados públicos; que en el artículo 3° del Acuerdo 10 del 28 de febrero de 1975, por el cual se aprobó la convención colectiva, se dejó consignado que los trabajadores oficiales que hubiesen prestado sus servicios al municipio de Bello, durante 20 años continuos o discontinuos, tendrán derecho a la pensión de jubilación con la edad que tengan al momento de ajustarlos; que en el artículo 14 del Acuerdo 27 del 6 de diciembre de 1977, que adoptó la convención colectiva, se dejó consagrado que ésta sería extensiva para todos los servidores del municipio; que el Acuerdo 020 del 18 de diciembre de 1988, que adoptó una nueva convención colectiva, dejó vigentes las cláusulas convencionales anteriores, no tratadas ni derogadas en ella; que igualmente en el artículo 9° de la convención colectiva del año 2005, se dejó plasmado que todo lo dispuesto en las anteriores, no modificado en forma expresa o tácita por ese acuerdo, continuaría vigente; que tiene derecho a la citada pensión por haber trabajado para el accionado por más de 20 años, y que agotó la vía gubernativa.

II. RESPUESTA A LA DEMANDA

La entidad accionada al contestar la demanda se opuso a las pretensiones. Aceptó como hechos ciertos los atinentes a la existencia de la relación de trabajo con el demandante; la fecha de su iniciación; el cargo que desempeñó; la suscripción de las convenciones colectivas, poniendo de presente que de ellas únicamente pueden beneficiarse los trabajadores oficiales del municipio y no los empleados públicos, como es el caso del actor; la existencia de los mencionados Acuerdos Municipales, pero advirtiendo la ilegalidad de los mismos, en especial el que hizo extensiva la convención a todos los servidores del municipio de Bello; y el agotamiento de la vía gubernativa; de los demás dijo que no eran ciertos. Propuso como excepciones las de inexistencia de la obligación, prescripción, y límite de la prestación.

III. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Conoció de la primera instancia el Juzgado Laboral del Circuito de Bello, quien profirió sentencia el 7 de septiembre de 2007, en la que absolvió de todas las pretensiones de la demanda, declaró probada la excepción de inexistencia de la obligación, y condenó en costas a la demandante.

IV. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Apeló la parte actora, y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, mediante sentencia del 4 de abril de 2008, confirmó la de primera instancia, y se abstuvo de imponer costas en la alzada.

Para esa decisión consideró, que de conformidad con anterior Carta Política como la actual, la potestad de regular el régimen prestacional de los empleados públicos es exclusiva del Congreso de la República, quien a su vez en el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, habilitó al Gobierno Nacional, para fijar mediante decreto el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales; sin que los Concejos Municipales o las Asambleas Departamentales, puedan abrogarse dicha facultad; por lo que la cláusula convencional que establece el derecho a una pensión por extensión a todos los servidores del municipio demandado, aprobada mediante Acuerdo N° 27 del 6 de diciembre de 1997, debe inaplicarse en cuanto atañe a los empleados públicos, como es el caso del actor.

Así mismo infirió, que en el ordenamiento interno colombiano los empleados públicos no están facultados para presentar pliegos de peticiones ni tienen la garantía de la negociación colectiva para regular sus relaciones laborales, como tampoco la posibilidad de que se les extiendan derechos convencionales logrados por los trabajadores oficiales.

Al respecto expresó:

“El tema central a dilucidar en esta instancia, concierne a la validez jurídica de la extensión que el Acuerdo Municipal N° 27 del 6 de diciembre de 1977 hizo de las prerrogativas pensionales pactadas convencionalmente para los trabajadores oficiales del Municipio de Bello, a los demás servidores públicos, en cuanto les concede el derecho al goce de la pensión de jubilación con veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos, sin importar la edad.

Al sustentar el recurso de apelación contra la providencia absolutoria de primera instancia, alega el impugnante que de ninguna manera quiso el Constituyente de 1991, como tampoco el

legislador de 1993, restringir el alcance de las facultades que le asisten a las partes del convenio colectivo de trabajo para establecer garantías en materia de seguridad social en beneficio de los trabajadores. De ahí que no pueda predicarse la existencia de un “divorcio” entre la negociación colectiva de condiciones de trabajo y la seguridad social como tal, habida cuenta que el cometido de la negociación es precisamente el mejoramiento de las condiciones de trabajo y empleo, con un sentido protector de los derechos laborales. La Ley 100 de 1993, según se expresa en el memorial de apelación, faculta a empleadores y trabajadores para crear regímenes pensionales complementarios, por lo que no hay razón alguna para desvirtuar la extensión de beneficios de este orden a los empleados públicos, so pretexto de su expresa exclusión en el ordenamiento legal citado.

No obstante, es preciso distinguir el alcance de las facultades que de cara a la negociación colectiva tienen los trabajadores oficiales frente a la de los empleados públicos, que surge de la propia naturaleza jurídica de su vinculación a la administración pública. Así, mientras aquellos se rigen por un contrato de trabajo del cual se predica la autonomía de la voluntad de las partes para gobernar la relación laboral, incluyendo la posibilidad de negociar colectivamente las condiciones que habrán de regular el nexo contractual y con ello las reivindicaciones que obtengan, a estos, es decir, a los empleados públicos, les une con la administración una modalidad estatutaria o relación legal o reglamentaria, que comporta unas condiciones de vinculación y ejercicio de la función pública predeterminadas en la ley, de tal suerte que no puedan ser variadas o autorreguladas vía negociación inter partes.

En este orden, desde la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968, el anterior artículo 187 de la Constitución Nacional de 1886 había quedado subrogado en el sentido de atribuir exclusivamente al Congreso de la República la potestad de regular el régimen prestacional de los empleados públicos de cualquier orden, siendo así proscrita cualquier posibilidad de que los Concejos Municipales o las Asambleas Departamentales señalaran derechos en tal dirección.

Siguiendo esta misma línea, el constituyente del año 1991, en el artículo 150, estableció que corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de las cuales ejerce, entre otras funciones, las siguientes:

”(…)

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; y

(…)

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas.

(...)“

A su vez mediante la Ley 4ª de 1992, el Congreso complementó la facultad anterior habilitando al gobierno para fijar, mediante decreto, el régimen prestacional de los empleados de las entidades territoriales, al disponer en su artículo 12:

“El régimen prestacional de los servidores públicos de las Entidades Territoriales será dado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente ley.

En consecuencia, no podrán las Corporaciones Públicas Territoriales arrogarse esta facultad”

Tanto el canon constitucional, como la disposición legal, son claros en cuanto a la prohibición de que las corporaciones públicas territoriales puedan fijar prestaciones sociales - y la pensión de jubilación lo es - en favor de los empleados públicos, por ser una función indelegable.

En el presente caso, se evidencia un desconocimiento de esta perentoria restricción, cuando en el artículo 36 de la recopilación de normas convencionales vigentes en la entidad demandada, se establece el derecho a una pensión de jubilación por extensión a todos los servidores del Municipio, según cláusula aprobada mediante Acuerdo Municipal N° 27 del 06 de diciembre de 1977 y por tal razón, debe ser inaplicable en cuanto atañe a los empleados públicos como lo es el caso que ahora concentra la atención de la Sala.

No se concibe en el ordenamiento interno colombiano la facultad para los empleados públicos de presentar pliegos de peticiones, ni la garantía de negociación colectiva para regular sus relaciones laborales, como tampoco la extensión de derechos convencionales logrados por los trabajadores oficiales, de manera que obtengan por vía indirecta lo que no les ha sido dado por vía directa. Acertado resulta entonces el análisis y valoración de las circunstancias concretas del presente caso por el juez de primera instancia, como acertada resulta ser la conclusión a que arriba, en sentido de restarle validez a cualquier acuerdo convencional que se ponga en contravía de la facultad exclusiva del legislativo para regular el régimen prestacional de los servidores del Estado, que se ve acompasada por la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional en materia de régimen salarial para los mismos servidores, como lo disponen los artículos 150 y 189 de la Constitución Nacional.

En este sentido, en materia de fijación de salarios y prestaciones para los servidores del Estado, la actual Carta Magna mantiene en lo esencial las disposiciones que regían en el orden constitucional anterior, no obstante las diferencias evidentes entre los modelos de Estado “liberal de derecho” anterior y “social de derecho” de esta época”.

Por último citó y transcribió apartes de la sentencia de esta Sala del 17 de octubre de 2007 radicado 30585, relacionada con el régimen prestacional de los empleados públicos del orden territorial.

V. EL RECURSO DE CASACIÓN

Lo interpuso la parte demandante con apoyo en la causal primera de casación laboral consagrada en los artículos 60 del Decreto 528 de 1964 y 51 del Decreto 2651 de 1991, con el cual pretende, según lo dijo en el alcance de la impugnación, que se case la sentencia recurrida, y en sede de instancia esta Sala revoque la de primer grado y en su lugar acceda a las pretensiones de la demanda inicial y provea sobre costas como corresponda.

Con tal objeto formuló un cargo que no fue replicado.

VI. CARGO ÚNICO

Acusa la sentencia impugnada por vía **directa** en la modalidad de **interpretación errónea** “...del párrafo del artículo 43 de la Ley 11 de 1986, en relación con los artículos 41 y 42 ibídem, 10 y 12 de la Ley 4ª de 1992; artículo 150 literales e y f y 313 numeral 6º de la Constitución de 1991, en relación con los Convenios 98, 11 y 154 de la O. I. T (incorporados a la legislación interna mediante las Leyes 26 de 1976 y 411 de 1997), artículos 55 y 93 de la Constitución Nacional.”

Para demostrarlo, transcribe los artículos 55, 150 literales e) y f) y 313 numeral 6º de la Constitución Nacional, 10 y 12 de la Ley 4ª de 1992, 41 a 43 de la Ley 11 de 1986, y 4º del convenio 98 de 1949, y agrega:

”Aunque algunas disposiciones Constitucionales expresaban que el régimen de prestaciones de los servidores del orden territorial sería el que estableciera la ley, fue el Constituyente, los convenios de la O.I.T. y la misma ley quienes tuvieron a bien crear la posibilidad de que, desde otrora los trabajadores oficiales, y hoy los empleados públicos, tuvieran derecho a sindicalizarse y, desde luego, a la negociación colectiva.

Desde la vigencia de la Constitución de 1991 se adoptó por el Estado Colombiano la formula de Constitucionalizar no solo la seguridad Social, sino, principalmente el derecho Laboral, a lo que, por su puesto, no escapó el ámbito del derecho Colectivo, pues, además de haber elevado a rango Constitucional los tratados suscritos por el estado Colombiano, les fijó una escala axiológica superior a la de la ley, siempre que tuviere como referencia derechos humanos.

Es indudable que en el Estado Colombiano los trabajadores pueden aglutinarse en Sindicatos y a través de ellos acudir a la negociación colectiva, o fin de obtener una serie de prebendas y mejorar los mínimos que la ley otorga en materia prestacional.

Como se ve, si bien es evidente que la Ley y la Constitución dispusieron que las prestaciones de los empleados públicos serían las que se consagren en la Ley, esos textos normativos aludidos, deben armonizarse con otras disposiciones de orden Constitucional (Art. 55 y 93) y con los

convenios de la O.I.T. 98, 151 y 154 (incorporados a la legislación interna) a los que el Tribunal no les fija su verdadero alcance y genuino sentido y que regulan el derecho de asociación, así como el de negociación colectiva de los empleados públicos.

La Asamblea Nacional Constituyente al discutir sobre el artículo 55 de la carta de derechos dijo:

“Es un derecho y una práctica que consideramos debe hacerse extensiva a todos los trabajadores, incluyendo a los demás empleados políticos, por cuanto es muy negativo que a estos trabajadores (los empleados públicos) se les siga dando un tratamiento de ciudadanos de segunda categoría en relación a algunos derechos laborales. Fomentar el diálogo, la negociación y la concertación en el campo laboral y social es una práctica y un buen principio” (Gaceta Constitucional No. 45, transcrita a sentencia C- 112 de 1993).

En consecuencia, cuando el operador jurídico interpreta una norma, lo tiene que hacer de manera sistemática, es decir, consultando el elenco normativo que converge a la reglamentación de ese derecho, y no solamente tomar algunas normas de manera aislada y sin miramientos de su finalidad y de otras regulaciones normativas que tratan el mismo punto de derecho.

Así mismo al armonizar el alcance de todas esas normativas jurídicas, en materia de prestaciones de servidores del orden territorial, con las prestaciones convencionales adquiridas por medio de la negociación colectiva (que benefician a los empleados públicos, por que así lo pacten en el acuerdo respectivo), y con los Convenios de la OIT 151 y 154, se ve que son ágiles a derecho, y por tanto, deben ser reconocidas por las respectivas Instituciones o Entidades Estatales, pues resulta indiscutible, a la luz de dichos estatutos, que los empleados públicos no solo tienen la potestad de negociar con el Empleador Estatal las condiciones que deberán regir sus relaciones, sino también beneficiarse, como en este caso, de las prerrogativas que pacte un sindicato de trabajadores oficiales y cuyas cláusulas se le han hecho extensivas por disposición expresa del Sindicato, pero también del Municipio accionado quien, por obvia razón, participó en el proceso de negociación.

Tampoco puede perderse de vista que **“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”**, y en este evento, es indudable que se trata de un derecho (a la negociación colectiva) que la Doctrina Internacional reconoce como un derecho de primera generación.”

Luego copió en extenso apartes de la sentencia C-777 de 1998 de la Corte Constitucional, y continuó diciendo:

“Y aunque la misma sentencia puso una talanquera con respecto a la negociación colectiva de los empleados públicos, es dable precisar que en este caso no fue un Sindicato de Empleados Públicos el que suscribió la convención colectiva de trabajo cuyo alcance se le extendió, y que dicho sea de paso, fue adoptada por el H. Concejo de Bello por medio de un Acuerdo, situación válida en tanto la Ley y los instrumentos internacionales- aunque no los faculta para la negociación colectiva, si lo hace para posibilitarles la afiliación a un sindicato, cuyo fin último es obtener alguna prerrogativa por encima de lo que la Ley instituye como mínimo prestacional.

Además, aún aceptando que existe una limitante en la presentación de pliegos de peticiones para

los empleados públicos y que no pueden tener acceso a la negociación colectiva, podría tenerse la extensión de los beneficios de la convención como una espacial forma de incorporar beneficios en su favor, y ahí si lograr de manera indirecta lo que de manera directa se le ha negado.

Es así pues que, el Tribunal equivocó el sentido de la Ley y de paso desconoció que los empleados estatales (trabajadores oficiales o empleados públicos) tienen derecho a beneficiarse de la negociación colectiva y que en ella su norte es buscar una mejora en las condiciones de trabajo o mejorar los mínimos legales que la ley otorga, por ello es que la norma que ordena que solo el Congreso de la República puede reglamentar las prestaciones de los trabajadores de los empleados públicos del orden territorial, tiene una excepción precisamente en esa potestad legal de negociación que, por obvia razón, puede y debe traducirse en la creación de convenciones colectivas que son actos creadores de derechos por antonomasia y que, también por la misma razón, deben superar los mínimos establecidos en la Ley, y consecuentemente escapan al campo propio de decisión del H. Congreso de la República.”

VII. SE CONSIDERA

Dada la vía escogida para el ataque, debe ponerse de presente que no es objeto de controversia entre las partes, que la demandante trabajó para el ente accionado entre el 2 de septiembre de 1977 y el 16 de abril de 1979, y desde el 19 de septiembre de 1980 hasta el 1° de septiembre de 2002, siendo su último cargo el de vigilante; que éste suscribió convenciones colectivas con su sindicato de trabajadores, y en la de 1975, se pactó una pensión con 20 años continuos o discontinuos de servicios con la edad que tuviese el trabajador al momento de cumplirlos; que según el artículo 14 del Acuerdo municipal 27 del 6 de diciembre de 1977, que la aprobó, tal beneficio se hizo extensivo a todos los servidores del municipio de Bello, y que dicha cláusula se mantiene hasta el momento, dado que en las convenciones que posteriormente se firmaron, no modificado en ellas expresa o tácitamente, se dejó consignado que continuaría vigente todo lo dispuesto en las anteriores.

Vista la motivación de la sentencia impugnada, desde el punto de vista puramente jurídico, son dos las principales conclusiones a que arribó el Tribunal; una en el sentido de que conforme a la C.N., la potestad de regular el régimen prestacional de los empleados públicos es exclusiva del Congreso de la República, y por delegación que éste le hiciera el Gobierno Nacional; y otra, que en el ordenamiento interno colombiano los empleados públicos no están facultados para presentar pliegos de peticiones ni tienen la garantía de la negociación colectiva para regular sus relaciones laborales, como tampoco la posibilidad de que se les extiendan derechos convencionales logrados por los trabajadores oficiales.

Por su parte la censura estima que dicha facultad no es exclusiva del legislativo, y a los empleados públicos, como es el caso de la demandante, si se les pueden aplicar convenciones colectivas.

Así las cosas, considera la Sala que la razón está de parte del juez colegiado, por lo siguiente:

El artículo 467 del C.S. del T., al referirse a la convención colectiva de trabajo, dispone que ésta se celebra entre uno o varios patronos o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios

sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia.

Como puede verse, dicha norma se refiere expresamente a contratos de trabajo, y es sabido que a la administración pública bajo esa modalidad, únicamente son vinculados los trabajadores oficiales, mas no los empleados públicos, que tienen con ella una relación establecida por ley o por reglamentos, que no se pueden modificar sino por preceptos de la misma jerarquía.

Reafirma lo anterior, el artículo 416 del mismo estatuto, al preceptuar, en la parte que interesa, que “Los **sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas**, pero los sindicatos de los demás **trabajadores oficiales** tienen todas las atribuciones de otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás,....” (Resalta y subraya la Sala).

Siendo ello así, obviamente los empleados públicos, tampoco podrían beneficiarse de dichos acuerdos colectivos, por extensión que en ellos se les haga.

Valga decir, que dichas normas estaban vigentes, tanto para el momento en que se suscribió la convención colectiva de trabajo 1975-1977, que se invoca como fuente del derecho reclamado, como para aquél en que por Acuerdo municipal del 27 del 6 de diciembre de 1977, se dispuso que tal beneficio se haría extensivo a todos los servidores del municipio de Bello.

Así mismo, el artículo 55 de la actual Constitución, en que también se apoya el recurrente, establece que se garantizará el derecho a la negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley, siendo precisamente una de ellas, la consagrada en el artículo 416 citado.

Ahora, en lo relacionado con los convenios 151 y 154 de la OIT, a que también se refiere la censura, esta Sala en sentencia del 5 de junio de 2001 radicación 16788, expresó:

“(....)

En este orden de ideas, es claro que los sindicatos de empleados públicos no tienen la posibilidad legal de generar un conflicto colectivo para entrar a discutir a través de un proceso de negociación colectiva incrementos salariales o cualesquiera otros beneficios relativos a la situación laboral de sus afiliados, toda vez que la fijación del régimen salarial y prestacional de éstos a nivel nacional se encuentra atribuida expresamente por la Constitución al Congreso de la República (ordinal e del numeral 19 del artículo 150) y al Presidente de la República en el evento del numeral 14 del artículo 189 ibídem; y, en el ámbito territorial, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales (numeral 7 del artículo 300 y numeral 6 del artículo 313 de la Constitución), ora a los Gobernadores y Alcaldes en las precisas circunstancias previstas en los artículos 305 (numeral 7) y 315 (numeral 7) de la misma Carta.

Lo anterior no se contrapone a los Convenios 151 y 154 de la OIT, aprobados por las Leyes N° 411 del 5 de Noviembre de 1997 y 524 del 12 de Agosto de 1999 respectivamente, porque en tales instrumentos internacionales se consagra la negociación colectiva para los empleados públicos como una de las opciones que puede adoptar la autoridad nacional competente o también como una medida deseable para que las organizaciones que representan a aquéllos participen con las autoridades públicas competentes en el establecimiento de las condiciones de trabajo, así como en la solución de sus diferencias laborales. Por ello, se hace en estos una invitación a los Estados para que, de acuerdo con las situaciones propias de cada nación, se

adelanten campañas de estímulo y fomento de tal mecanismo de concertación en el sector público. Lo que, además, por mandato constitucional - inciso dos del artículo 55 de la C.P. - constituye un deber para el Estado Colombiano.

Aún más, el numeral 3 del artículo 1 del Convenio N° 154 deja abierta la posibilidad de que, en lo referente a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales puedan fijar modalidades particulares de aplicación de dicho Convenio.

(.....)

Por tanto y no obstante que desde la Ley 50 de 1990 (art. 58) es posible la constitución de sindicatos mixtos, que agrupen empleados públicos y trabajadores oficiales, aún la ley no ha establecido un mecanismo para que se lleve a efecto la negociación del pliego de peticiones de los trabajadores oficiales, al unísono con las “solicitudes respetuosas” que hasta ahora pueden presentar los empleados públicos que no solamente por norma general son empleados de carrera y por lo tanto sujetos a regímenes especiales en distintos aspectos, sino que además tienen expresa prohibición legal de presentar pliegos de peticiones y de firmar convenciones colectivas de trabajo. (art. 416 C.S.T.).”

De otro lado, para inferir que el mencionado Acuerdo era ineficaz y no podía aplicarse, el ad quem se basó en los artículos 62, 76 numeral 9° y 197 numeral 3 de la Constitución Nacional de 1886, que eran las normas vigentes para la fecha en que éste se expidió y que precisamente prohibieron a las Asambleas departamentales y a los Concejos municipales de la facultad de fijar el régimen jurídico de las prestaciones sociales de los servidores públicos de las entidades territoriales y le atribuyó exclusivamente al legislativo esa competencia.

En relación con los artículos 41 de la Ley 11 de 1986, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 10 y 12 de la Ley 4ª de 1992, debe decirse que estas disposiciones efectivamente disponen que corresponde a la ley fijar el régimen prestacional de los empleados públicos del orden municipal, y de igual manera el artículo 12 de la Ley 4ª señala con absoluta perentoriedad que “...no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.”

Y en lo atinente a la interpretación que debe darse al párrafo del artículo 43 de la mencionada Ley 11 de 1986, esta Sala en sentencia del 3 de junio de 2004 radicado 22557, manifestó:

“La citada Ley 11 de 1986 y concretamente el artículo 41, al igual que el de los Departamentos, rescató la facultad del Congreso de la República para establecer el régimen prestacional de los funcionarios públicos. Si la Constitución Nacional de 1886 dispuso que el Congreso Nacional fuera el órgano del Estado con poder exclusivo y excluyente para establecer el régimen prestacional de todos los servidores públicos, es claro que esa ley no fue expedida para mantener la vigencia de los acuerdos municipales que se abrogaron ilegalmente esa facultad. Y no podía hacerlo porque la propia ley 11 sería abiertamente inconstitucional y, en cambio, se expidió con un indiscutible sentido social de favorabilidad para los empleados oficiales.

Como según la Constitución Nacional de 1886 el derecho merece la tutela del Estado cuando es adquirido con justo título y con arreglo a la ley, de no haberse expedido el párrafo del artículo 43 de la Ley 11 citada, la inconstitucionalidad de los acuerdos municipales en materia prestacional habría podido conducir a la ilegalidad de las prestaciones reconocidas con base en ellos.

De acuerdo con lo anterior, el espíritu que informó la expedición de la Ley 11 de 1986 no fue

mantener la vigencia de los acuerdos municipales que crearon un régimen prestacional, sino, únicamente, darle un viso de legalidad a las situaciones definidas por ellos. Por eso la parte recurrente acierta al encontrar el significado del término “definidas” que utiliza el parágrafo del artículo 43 de la Ley 11 de 1986, pero se equivoca al referirlo a los acuerdos municipales, porque el sentido y alcance de la fórmula legislativa es otro, ya que fueron las situaciones jurídicas laborales definidas, o consolidadas que es lo mismo, por disposiciones municipales, las que quedaron tuteladas por la citada Ley 11, mas no los acuerdos, porque ellos, como lo dijera acertadamente el Tribunal, se tomaron sin base jurídica una facultad del Congreso.

En este mismo sentido se ha expresado la Corte en las sentencias de casación del 8 de mayo de 2002 y 18 de marzo de 2003, radicadas bajo los números 18100 y 19720, entre muchas otras.”

A todo lo anterior debe agregarse, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, perdieron vigencia todas las prerrogativas que en materia de pensiones de jubilación extralegales consagraban las disposiciones municipales o departamentales, cuyas situaciones jurídicas de carácter individual no estuviesen definidas a la entrada en vigor de dicha normatividad -23 de diciembre de 1993, -como es el caso de la demandante, quien para ese momento llevaba trabajado para el accionada 17 años y 4 meses. Dicha disposición es del siguiente tenor:

“ARTICULO 146. Situaciones jurídicas individuales definidas por disposiciones municipales o departamentales. Las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la presente Ley, con base en disposiciones municipales o departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales en favor de empleados o servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados, continuarán vigentes.

También tendrán derecho a pensionarse con arreglo a tales disposiciones, quienes con anterioridad a la vigencia de este artículo, hayan cumplido (o cumplan dentro de los dos años siguientes) los requisitos exigidos en dichas normas.

Lo dispuesto en la presente Ley no afecta ni modifica la situación de las personas a que se refiere este artículo.

Las disposiciones de este artículo regirán desde la fecha de la sanción de la presente Ley.”

-El texto entre paréntesis fue declarado inexecutable mediante sentencia C-410 del 28 de agosto de 1997-.

Ahora bien, las pensiones de todo orden de los servidores oficiales son prestaciones sociales, no solo porque así aparecen calificadas en el capítulo II del Decreto 3135 de 1968 y antes en la Sección III de la Ley 6ª de 1945, sino porque tienen las características y peculiaridades de éstas, como se desprende de las reflexiones hechas por esta Corporación. Así, en fallo de 18 de julio de 1985 expresó:

“Prestación social es lo que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la ley, o por haberse pactado en convenciones colectivas o en pactos colectivos, o en el contrato de trabajo, o establecida en el reglamento interno de trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono, para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma. Se diferencia del salario en que no es retributiva de los servicios prestados y de las

indemnizaciones laborales en que no repara perjuicios causados por el patrono...”

Posteriormente explicó:

“Entendiéndose las “prestaciones sociales” como el mecanismo de seguridad social ideado por el legislador nacional para cubrir los riesgos que afectan el desempleo, la salud y la vida del trabajador, resulta apenas lógico que cualquier otro régimen, legal o convencional, orientado a amparar estas contingencias, constituirá igualmente una prestación social, en la misma forma que lo son las sumas de dinero o los beneficios que se reconocen por razón del accidente de trabajo, la enfermedad profesional o común, la maternidad, los gastos de entierro, el auxilio de cesantía, las pensiones de jubilación o vejez, las pensiones de viudez, orfandad e invalidez, garantías todas que no obstante su distinta finalidad específica se agrupan dentro del género de las “prestaciones sociales”, porque están dirigidas a cubrir riesgos laborales.” (Sentencia de 12 de febrero de 1993).

En ese orden de ideas no le es permitido a las corporaciones municipales o departamentales expedir normas generales sobre pensiones, ya que esa es una atribución exclusiva y excluyente del Congreso, como ya se vio, la cual es integral y omnicomprendiva y tiene origen constitucional como quiera que estaba incorporada en la Constitución de 1886, y lo está en la actualmente vigente, tal como se desprende del contenido de su artículo 150 literales e y f, y lo ratifica el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992.

Por otra parte, desde el punto de vista del artículo 6º de la Carta Política los funcionarios públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes y por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones, norma que señala que la actuación estatal debe desenvolverse en el estricto marco prefigurado en la Constitución, las leyes y demás disposiciones, y que al mismo tiempo proscribe el desbordamiento de esos cauces.

En consonancia con esa directriz, se tiene entonces que ninguna de las disposiciones que fijan las funciones de los Concejos municipales, autorizan para regular materias o expedir normativas, como lo es para el caso que nos ocupa el artículo 14 del Acuerdo municipal 27 del 6 de diciembre de 1977, que hizo extensivos a todos los servidores del municipio demandado, unos beneficios convencionales; constituyendo tal circunstancia una razón adicional para que no se le otorgue a dicho acto ninguna eficacia ni efecto vinculante.

La anterior posición no desconoce el mandato de que los actos administrativos, entre los que se encuentran tales acuerdos, son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; pero cuando la contrariedad de ellos con el orden jurídico superior a que deben sujetarse es ostensible y evidente, es imperativo para los jueces proceder a inaplicarlos.

Finalmente, debe destacarse que la tesis que se deja expuesta tiene cabal aplicación cuando se trata de empleados públicos del ámbito municipal, aclaración que resulta necesaria dado que el Tribunal examinó el asunto desde esa óptica. No obstante, si se tratara de trabajadores oficiales, lo que contemple la ley en materia salarial y prestacional, es apenas un mínimo que puede ser superado a través de la contratación colectiva, pero se reitera que esta posibilidad no puede dar pie para que dicho mejoramiento se produzca a través de actos jurídicos expedidos por los Concejos municipales y las Asambleas departamentales, porque ello les está perentoriamente vedado por la Constitución y la ley.

Por lo tanto el Tribunal no incurrió en los errores jurídicos que le enrostra la censura y en consecuencia el cargo no prospera.

Sin costas en el recurso extraordinario, por cuanto la demanda de casación no tuvo réplica.

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 proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, el 4 de abril de 2008, en el proceso ordinario adelantado por el señor DARÍO SIERRA RESTREPO contra el MUNICIPIO DE BELLO.

Sin costas en el recurso extraordinario.

Devuélvase el expediente al tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y PUBLIQUESE.

LUIS JAVIER OSORIO LOPEZ

ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERON

GUSTAVO JOSÉ GNECCO MENDOZA

EDUARDO LÓPEZ VILLEGAS

FRANCISCO JAVIER RICAURTE GÓMEZ

CAMILO TARQUINO GALLEGO
DÍAZ

ISAURA VARGAS

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

