

República de Colombia

Corte Suprema de Justicia

Expediente 26369

República de Colombia



Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACION LABORAL

Magistrada ponente: ISAURA VARGAS DIAZ

Radicación No. 26369

Acta No. 47

Bogotá, D. C., once (11) de julio de dos mil seis (2006)

Resuelve la Corte el recurso de casación interpuesto por LUCILA GIRALDO GIRALDO contra la sentencia dictada el 25 de noviembre de 2004 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, dentro del proceso instaurado por la recurrente contra el MUNICIPIO DE MEDELLIN.

#### I. ANTECEDENTES

LUCILA GIRALDO GIRALDO instauró demanda ordinaria laboral contra el MUNICIPIO DE MEDELLIN para que se declarara la nulidad de las resoluciones 131 del 15 de marzo de 1998, "Por medio de la cual se niega un reajuste pensional" (folio 2, cuaderno principal) y la 394, del 27 de agosto de 1999, "Por medio del cual se resuelve un recurso de apelación" (ibídem) y, en consecuencia, se ordene el pago del reajuste pensional de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º del Acuerdo 34 de 1970; al igual que la indexación tal y como lo prevé el artículo 178 del Decreto 01 de 1984; ordenando además, el cumplimiento del fallo "dentro de los treinta (30) días después de su comunicación" (folio 3, ibídem), según lo previsto en el artículo 176 del Decreto 01 de 1984.

Fundó sus pretensiones en que mediante Resolución No. 197 del 18 de agosto de 1978 adquirió el derecho a la pensión de jubilación tomando como base el 75% del promedio devengado en el último año de servicios como Auxiliar de Enfermería en la Secretaría de Salud Pública y Bienestar Social del Municipio de Medellín; que mediante el Decreto 1385 de noviembre 12 de 1996 expedido por el Alcalde Municipal, "se reclasificó salarialmente el cargo de AUXILIAR DE ENFERMERIA, de la categoría 05 A a la 07 A. La asignación mensual para dicho cargo para 1996 fue de \$376.849.36; para 1997, de \$542.836.03; para 1998, de \$654.117.23; para 1999 es de \$752.234.58; y para 2000 \$827.457.92" (folio 3, ibídem); que no se le han efectuado reajustes

pensionales desde la fecha de su pensión, a pesar de ser beneficiaria de los incrementos contenidos en el acuerdo 034 de 1970, por lo que su pensión resulta inferior al 75% de la asignación correspondiente al cargo que tenía al momento de la desvinculación de la entidad y que agotó la vía gubernativa.

El Municipio demandado al responder, negó los hechos invocados, se opuso a las pretensiones y propuso las excepciones de "Inexistencia de la obligación" e "Inexistencia del derecho alegado" (folios 35 a 41, cuaderno principal).

El Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Medellín, que fue el del conocimiento en virtud de la decisión del Consejo Superior de la Judicatura al dirimir el conflicto de competencias (fls. 127 a 139, cuaderno principal), mediante sentencia del 5 de marzo de 2004, absolvió al Municipio de Medellín, "de todos los cargos lanzados en su contra por la señora LUCILA GIRALDO GIRALDO" (folio 160, ibidem).

## II. SENTENCIA DEL TRIBUNAL

La alzada se surtió por apelación del demandante y concluyó con la sentencia acusada en casación, por medio de la cual el Tribunal confirmó la del a quo y no impuso costas en la instancia.

En lo que interesa al recurso extraordinario cabe decir que el juez de segundo grado para concluir que no le asistía la razón a la apelante sostuvo, que, "la Carta Política de 1886, en vigencia de la cual se expidió el Acuerdo 034 de 1970 que se invoca como fuente del derecho, le atribuyó al Congreso la fijación del régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos (Artículo 62 y 76, numeral 9º)" (folios 175 y 176, cuaderno principal); y que de ninguna manera, "autorizó a los Concejos Municipales para expedir esta clase de normas, puesto que solo los facultó para establecer, conforme a la Ley, la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo (Artículo 197, numeral 3º)" (folio 176 cuaderno principal); razón que hacía inaplicable la disposición municipal invocada como fuente del derecho, toda vez que, "la competencia para regular lo relativo a las prestaciones sociales de los empleados públicos es privativa del Legislador (Artículo 4º de la Carta Política)." (folio 177, ibídem).

## III. EL RECURSO DE CASACION

Inconforme la demandante interpuso el recurso de casación y en la demanda con la que lo sustentó (folios 12 a 22 cuaderno 2) que no fue replicada, le pide a la Corte que "CASE TOTALMENTE la providencia impugnada, para que una vez constituida la Corte en Tribunal de instancia, se REVOQUE la sentencia del a quo y en su lugar acoja en su integridad las súplicas de la demanda." (folio 14 cuaderno 2).

Con tal propósito le formula dos cargos que la Corte estudiará en el orden propuesto por la recurrente.

### PRIMER CARGO

Acusa la sentencia de violación indirecta por aplicación indebida de los artículos 43 de la Ley 11 de 1986 y los artículos 11 y 146 de la Ley 100 de 1993, en relación con el artículo 58 de la Constitución Política.

Violaciones que para el recurrente se produjeron "como consecuencia del error de hecho ostensible de no dar por demostrado estándolo que la actora le asiste el derecho al reajuste automático de la pensión en los términos establecidos por el acuerdo 034 de 1970" (folio 14 cuaderno 2).

En lo que al recurso extraordinario interesa cabe decir, que para la recurrente la conclusión del juez de apelaciones se deriva de un error protuberante porque en su parecer "la disposición local de la cual deriva su derecho fue expedida bajo otro marco constitucional y con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 11 de 1986 que suprimió la facultad que tenían los concejos Municipales de regular sobre prestaciones sociales. Además, esta ley y más tarde la ley (sic) 100 de 1993, estableció expresamente la protección de situaciones previamente consolidadas" (folio 15, cuaderno 2); llevándola a concluir, que el derecho al reajuste, "establecido en las disposiciones antes enunciados se constituyó en un derecho adquirido" (folio 15 cuaderno 2).

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Observa la Sala que de acuerdo con la formulación y argumentación del cargo, este adolece de insalvables defectos técnicos, que imposibilitan su estudio.

Es así como del texto de la sentencia se extrae, que para inaplicar los acuerdos municipales, fuente del derecho alegado por la recurrente para obtener su incremento pensional, el Tribunal se fundó en que la Constitución de 1886, en cuya vigencia se expidió el acuerdo 034 de 1970, "atribuyó al Congreso la fijación del régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos" (folio 175, cuaderno principal); ocurriendo lo propio con la Constitución de 1991; y que de ninguna manera, la Carta Constitucional, "autorizó a los Concejos Municipales para expedir esta clase de normas" (folio 176, ibídem); razón además, por la que se expidió la Ley 4a de 1992.

Argumentos que según dijo el mismo Tribunal, sirvieron de fundamento al Consejo de Estado para concluir en repetidas oportunidades, que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales carecían de competencia para fijar el régimen prestacional de sus servidores públicos, "entendiendo que en dicha prohibición se incluye la facultad de variar el porcentaje de la pensión de jubilación, por tratarse de elementos o factores esenciales de la referida prestación social" (ibídem); y que no se puede estimar violado un derecho, cuando se sustenta en norma contraria a la Constitución Nacional.

Las anteriores conclusiones resulta inpropio discutir las a través de la vía indirecta seleccionada para formular el cargo, pues tales consideraciones son de origen puramente jurídico, por lo que carecen de las connotaciones fácticas o probatorias que le pretende dar la impugnante a la falta de aplicación que hizo el Tribunal de dichas normas locales.

En efecto, controvertir la inaplicabilidad de las normas locales que establecen el régimen salarial y prestacional de los servidores municipales, tomando como referente la vigencia de la Ley 11 de 1986 que propone la censura, o frente a preceptos constitucionales como lo estableció el Tribunal, solo podría hacerse a través de la vía de puro derecho, por tratarse de un tema netamente jurídico, y no como en este caso lo hace la recurrente, bajo el supuesto de la comisión de error de hecho.

Por lo anterior el cargo no sale avante.

SEGUNDO CARGO

Acusa la sentencia de violación directa de la ley sustancial por falta de aplicación de los artículos 43 de la Ley 11 de 1986 y los artículos 11 y 146 de la Ley 100 de 1993, en relación con el artículo 58 de la Constitución Política.

Para la recurrente el Tribunal dejó de aplicar las normas que le dan el carácter de derecho adquirido al reajuste pensional, insistiendo en que los acuerdos municipales que los habían establecido conservaron su plena vigencia, por lo que transcribe algunas normas con las cuales pretende la demostración del cargo; reiterando, en que con la normatividad vigente para la época en que se le reconoció la prestación pensional, le daba el carácter de derecho adquirido; por lo que trae a colación, algunos pronunciamientos de la Sala así como de la Corte Constitucional.

Para finalizar, argumenta que "Si el Tribunal hubiera aplicado las normas cuya infracción directa se denuncia, habría concluido que la demandante tenía derecho a las prestaciones establecidas en los Acuerdos Municipales, las cuales se habían constituido en un derecho adquirido, esto debido a que habían sido establecidas antes de la entrada en vigencia de la Ley 11 de 1986, situación ratificada posteriormente por la Ley 100 de 1993; y como consecuencia de lo anterior, hubiera dispuesto el pago los(sic) correspondientes aumentos en las mesadas pensionales." (folio 22 cuaderno 2).

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Reclama la parte actora la aplicación del Decreto 1385 del 12 de noviembre de 1996, mediante el cual el alcalde reclasificó salarialmente el cargo de 'Auxiliar de Enfermería de la categoría 05-A a la 07-A'; con fundamento en lo que considera un derecho adquirido de acuerdo con los artículos 43 de la Ley 11 de 1986 y 11 y 146 de la Ley 100 de 1993; puesto que su pensión le fue reconocida el 18 de agosto de 1978, en vigencia del Acuerdo 034 de 1970, que ordenó el reajuste automático de las pensiones reconocidas por el Municipio cada vez que las asignaciones fueran incrementadas; y que el Acuerdo 060 de 1975, hizo extensivo el derecho a Metrosalud.

A lo anterior el Tribunal respondió negativamente inaplicando la disposición municipal invocada como fuente del derecho, al concluir, que los Concejos Municipales han carecido de competencia para expedir normas relativas a la fijación del régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos territoriales, toda vez que ni la Constitución de 1886, ni la de 1991, dejaron en cabeza de los Concejos Municipales la atribución de fijar el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos; que la Ley 4a de 1992, atendiendo la norma superior, previó en su artículo 12 que, "El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley" (folio 176, cuaderno principal); y que así mismo el Consejo de Estado en repetidas ocasiones ha sostenido que en vigencia de las Constituciones Políticas de 1886 y 1991 las asambleas y concejos municipales han carecido de competencia, "para fijar el régimen jurídico de las prestaciones sociales de sus servidores públicos, entendiendo que en dicha prohibición se incluye la facultad de variar el porcentaje de la pensión de jubilación, por tratarse de elementos o factores esenciales de la referida prestación social" (ibídem).

En efecto, el Consejo de Estado mediante las sentencias del 2 de junio de 1995, expediente 10055 y la del 31 de julio de 1995, expediente 11279, que sirvieron de apoyo al Tribunal para adoptar la decisión, asentó:

"...tanto bajo la Constitución de 1886 como la de 1991, las Asambleas y Concejos Municipales, carecen de competencia para fijar el régimen jurídico de las prestaciones sociales de sus

servidores públicos, entendiendo que en dicha prohibición se incluye la facultad de variar el porcentaje de la pensión de jubilación por tratarse de elementos o factores esenciales de la referida prestación".

"En efecto, en la actualidad dicha competencia le ha sido atribuida al legislador por la Carta Política de 1991, mediante una ley marco en la cual se deben fijar las disposiciones generales, y los objetivos y criterios a que debe sujetarse el Gobierno Nacional, el cual con base en tales principios, entra a regular el régimen prestacional de los empleados públicos conforme lo dispone el artículo 150, numeral 19 literal E).

"La Carta Política de 1886 bajo la cual se expidió la ordenanza anulada, en ningún momento llegó a facultar a las Asambleas ni a los Concejos para expedir esta clase de normas, pues siempre radicó la competencia sobre la materia en el legislador.

"Por consiguiente, no puede estimarse lesionado un derecho cuando este se sustenta en una norma que es contraria a la Constitución Nacional (...)"

Adicional a lo anterior, acerca de la aplicabilidad de esos acuerdos, se encuentra que en el año de 1986 entró a regir la Ley 11, cuyo artículo 41 dispone: "El régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos municipales será el que establezca la ley, que también dispondrá lo necesario para que, dentro del marco de su autonomía administrativa, los municipios provean al reconocimiento y pago de dichas prestaciones".

Sin embargo el parágrafo del artículo 43 de la citada ley, ordena respetar las situaciones jurídicas definidas por disposiciones municipales, el cual dice: "Las situaciones jurídicas laborales definidas por disposiciones municipales, no serán afectadas por lo establecido en los artículos 41 y 42 de la presente ley".

Es decir, que la citada Ley 11 de 1986, echó atrás los regímenes pensionales establecidos por disposiciones municipales, dejando vigente los derechos adquiridos con base en tales disposiciones, que estuvieren consolidados o concretizados con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha ley.

Así mismo la Ley 100 de 1993, en su artículo 11 conservó el respeto a los derechos adquiridos conforme a las disposiciones anteriores; como también concretamente lo dispuso el artículo 146, al decir: "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 a favor de empleados o servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados continuarán vigentes".

Empero, como lo que pretende la actora, como se dijo atrás con fundamento en la teoría de derechos adquiridos, es la aplicación del Decreto 1385 del 12 de noviembre de 1996, expedido por el Alcalde Municipal, que ordenó la reclasificación del cargo de auxiliar de enfermería que en su momento ocupó, teniendo en cuenta que dicha clasificación incrementó sustancialmente la remuneración con fundamento en los Acuerdos 034 de 1970 y 060 de 1975; según los anteriores antecedentes, tal pretensión no puede ser acogida, toda vez que dicho decreto además de ser posterior a la expedición de la Ley 11 de 1986 que dejó sin vigencia las disposiciones municipales en el sentido consagrado en los referidos acuerdos, a menos que hubiera estado consolidada --como situación individual definida-- con anterioridad a la precitada ley, cosa que a diferencia del derecho prestacional pensional no sucedió; así mismo, resulta contrario a la

Constitución y a la propia ley, por lo que no puede hablarse de yerro del Tribunal cuando sus consideraciones, además de fundarse en las disposiciones constitucionales citadas, también se basaron en los reiterados pronunciamientos del Consejo de Estado y en la jurisprudencia de esta Sala de Casación, que coinciden en la inaplicabilidad de las disposiciones municipales no consolidadas, en relación con la fijación del régimen salarial y prestacional de sus servidores.

Y si bien el derecho pensional de la demandada se reconoció en vigencia de las normas municipales, derogadas posteriormente por la Ley 11 de 1886, y su derecho concretizado, por disposición de la misma normatividad se constituyó en un derecho adquirido que debía ser respetado según el artículo 43 de la misma ley; no ocurre lo mismo con el sistema de reajuste pensional, que ahora pide con base en el Decreto 1385 del 12 de noviembre de 1996 expedido por el Alcalde Municipal, por cuanto además de que dicho porcentaje de reajuste pensional, cuya finalidad es la de mantener el valor del dinero en el tiempo, se establece año tras año, como elemento o factor de la prestación pensional definida; por haber sido derogado dicho beneficio por la ley, no se encuentra vigente en los acuerdos municipales alegados, pues solo las situaciones jurídicas concretas, reconocidas mediante los actos alegados, permanecen inmutables en el tiempo por disposición de la misma disposición que las derogó.

Ello se compagina con lo que insistentemente ha sostenido esta Sala de Casación, como lo hizo en la sentencia 20451 del 4 de julio de 2003, en cuanto a que:

"Es menester dejar en claro adicionalmente que las disposiciones territoriales que consagraban pensiones de jubilación en ese ámbito, perdieron validez a partir de la entrada en vigencia de la Ley 11 de 1886, y la expedición de la Ley 100 de 1993, particularmente su artículo 146, en ningún caso significó que aquellas fueran revividas. En ese sentido es suficiente recordar que según el artículo 14 de la Ley 153 de 1887 una ley derogada no revivirá por las solas referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva".

Las anteriores consideraciones resultan apropiadas a la situación que se examina, por lo que el cargo no prospera.

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 del 25 de noviembre de 2004, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, en el proceso instaurado por LUCILA GIRALDO GIRALDO contra el MUNICIPIO DE MEDELLÍN.

Sin costas en el recurso.

Cópiese, notifíquese, publíquese y devuélvase al Tribunal de origen.

ISAURA VARGAS DIAZ

GUSTAVO JOSE GNECCO MENDOZA CARLOS ISAAC NADER

EDUARDO LOPEZ VILLEGAS LUIS JAVIER OSORIO LOPEZ

FRANCISCO JAVIER RICAURTE GOMEZ CAMILO TARQUINO GALLEGO

MARIA ISMENIA GARCIA MENDOZA

Secretaría



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

