LEGIS
INFORMACIÓN & SOLUCIONES

ERNESTO FORERO VARGAS

Magistrado ponente

SL4343-2018

Radicación n.° 59573

Acta 34

Bogotá, D. C., tres (3) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

Decide la Sala el recurso de casación interpuesto por el **FONDO DE PASIVO SOCIAL DE LOS FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA** contra la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, el 19 de julio del 2012, en el proceso ordinario laboral que instauraron **RAFAEL PADILLA VILLADIEGO** y **REINALDO ANTONIO VILLA PEDROZO** contra la entidad recurrente.

I. ANTECEDENTES

Rafael Padilla Villadiego y Reinaldo Antonio Villa Pedrozo llamaron a juicio al Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, con el fin de que se declare que esta entidad no les liquidó, ni canceló correctamente los reajustes pensionales dispuestos en la Ley 445 de 1998 y en el Decreto Reglamentario 236 de 1999, a partir del 1º de enero de 1999; que en consecuencia, se ordene el pago de tales acreencias desde la fecha en que adquirieron el estatus pensional hasta que se verifique el desembolso, junto con la indexación, las costas y gastos procesales.

Fundamentaron sus peticiones, básicamente, en que Ferrocarriles Nacionales de Colombia les reconoció sendas pensiones de jubilación, mediante resoluciones 0314 del 5 de abril de 1979 y 000462 del 17 de mayo de 1981; que la entidad demandada les adeuda «*un dinero por concepto de diferencias que han dejado de percibir por los reajustes pensionales*» correspondientes a los años 1999, 2000 y 2001, los que debieron reconocerse porque tales prestaciones son financiadas con recursos del presupuesto nacional.

Al dar respuesta a la demanda, el Fondo se opuso a todas las pretensiones y, en cuanto a los hechos, adujo que no eran ciertos. Acto seguido señaló que los actores no tenían derecho a los reajustes previstos en la Ley 445 de 1998 y su Decreto Reglamentario 2396 de 1999 porque los incrementos allí previstos eran para pensiones del orden nacional pagadas con recursos del presupuesto nacional, el cual no incluía el

de los establecimientos públicos, naturaleza jurídica que ostenta esa entidad.

En su defensa propuso las excepciones de: cobro de lo no debido, inexistencia de la obligación y prescripción.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santa Marta, al que correspondió el trámite de primera instancia, mediante fallo del 16 de marzo de 2012, absolvió al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia de todas las pretensiones impetradas en su contra, condenó en costas a los demandantes y ordenó que se consultara la sentencia en caso de que no fuera apelada.

III. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, mediante sentencia del 19 de julio del 2012, al desatar el recurso de apelación interpuesto por los demandantes, resolvió:

> ***PRIMERO: DECLARAR*** *parcialmente probada la excepción de prescripción sobre los reajustes pensionales causados hasta el 3 de mayo del año 2.008 correspondientes al señor Rafael Padilla Villadiego y del 1° de agosto de 2008 hacía (sic) atrás con relación al señor Reinaldo Villa Pedroza.*
>
> ***SEGUNDO: REVOCAR*** *la sentencia de dieciséis (16) de marzo de dos mil doce (2012), dictada por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santa Marta, y en su lugar se dispone: Condenar al* ***FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA*** *a reconocer y pagar los demandantes lo siguiente:*

*A) Al señor **RAFAEL PADILLA VILLADIEGO**, la suma de **TREINTA Y CINCO MILLONES NOVENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS CON 73/100** M.L., debidamente indexado ($35.096.366.73), por concepto de las diferencias pensionales, y se fija el valor de la mesada para el año 2012 en DOS MILLONES CUARENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS DOS PESOS CON 75/100 ML ($2.246.202.75).*

*B) Al señor **REINALDO VILLA PEDROZO**, la suma de UN MILLÓN TRESCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SESENTA PESOS CON 58/100 M.L., debidamente indexado ($1.399.960.58) por concepto de las diferencias pensionales, y se fija el valor de la mesada para el año 2012 en UN MILLÓN DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL CINCUENTA Y SEIS PESOS CON 90/100 ML ($1.275.056.90).*

***TERCERO:** Costas de primera instancia a cargo de la parte demandada, Se fijan como agencias en derecho la suma de $2.500.000.oo a favor del señor Rafael Padilla Villadiego y $250.000.oo a favor del señor Reinaldo Villa Pedrozo.*

Sin costas en segunda instancia.

En lo que interesa al recurso extraordinario, la Sala recordó que el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia es un establecimiento público adscrito al Ministerio de la Protección Social, creado mediante el Decreto 1591 de 1989 y reestructurado por el Decreto 1129 de 1999.

Precisó que no había discusión en lo relacionado con el reconocimiento de la pensión a los demandantes; y que lo que ellos reclamaban era el reconocimiento y pago de los incrementos consagrados en la Ley 445 de 1998.

Señaló que, los reajustes pensionales tienen por objeto proteger a quienes, por sus condiciones físicas derivadas de la edad o la enfermedad, se encuentran en la imposibilidad de obtener recursos para su subsistencia; que los

incrementos periódicos están consagrados en los artículos 48 y 53 de la CN, pero que allí no se establece la proporción, la oportunidad y la frecuencia en que se deben hacer, motivo por el cual el legislador ha expedido una serie de regulaciones como: Ley 4 de 1976, Ley 71 de 1988, Ley 6 de 1992 y el Decreto 2108 de 1992 reglamentario de esta última.

Después de transcribir los artículos 1 de la Ley 455 de 1998, y 1 y 2 del Decreto 236 de 1999, recalcó que los reconocimientos de los incrementos pensionales sólo aplicaban para las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes del sector público nacional, financiadas por recursos del presupuesto general de la Nación, del ISS y de las Fuerzas Militares y de Policía, «*fijándose dichos reajustes para el 1° de enero de 1999, 2000 y 2001, en los términos y condiciones señalados en la misma ley*», con el fin de compensar la pérdida del poder adquisitivo de la pensión.

Acto seguido, se remitió al artículo 3 del mencionado Decreto 236, para advertir que esa disposición indica que el ingreso inicial de pensión, en términos de salarios mínimos de la época, se determina sumando el valor de las mesadas percibidas en el año siguiente a aquel en que inició el pago de la pensión y estableciendo el promedio mensual. Luego, iteró que «*El ingreso actual de la pensión en términos de salarios mínimos se determina sumando el valor de las mesadas, […] percibidas en 1998, año inmediatamente anterior a aquel en que se realiza el primer incremento y estableciendo el promedio mensual*». Como sustento citó un aparte de la sentencia CSJ SL, 13 may. 2008, rad. 32303,

para luego afirmar que a los pensionados del Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales les es «*aplicable la Ley 445 de 1998, sin que existan normas, hechos o argumentos nuevos que permitan a esta Sala apartarse de lo dicho por la Corte*».

Enseguida examinó la prescripción alegada, a partir de las previsiones señaladas en los artículos 2512 del Código Civil y 488 y 489 del Código Sustantivo del Trabajo, aduciendo que los incrementos otorgados por la Ley 445 de 1998 se hicieron exigibles a partir del 19 de junio del mismo año, momento en que empezaba a contarse el término prescriptivo y, por tanto, la reclamación administrativa debió presentarse a más tardar el 19 de junio del año 2001.

Encontró que según prueba documental (f.os 88 a 90) el señor Rafael Padilla Villadiego presentó reclamación el 4 de mayo de 2011, por lo que estaban prescritos los incrementos causados con anterioridad al 3 de mayo del 2008; con relación a Reinaldo Antonio Villa Pedroza indicó que como no podía establecer la fecha en que elevó la solicitud, tenía en cuenta para tales efectos el día de presentación de la demanda, esto es, el 1° de agosto de 2011, y, por tanto, los acrecentamientos de la prestación originados antes del 1° de agosto de 2008 se encontraban afectados por el fenómeno extintivo.

Manifestó que a Rafael Padilla Villadiego se le reconoció la pensión de jubilación desde el 1° de diciembre de 1979, en cuantía de $18.270.71; y a Reinaldo Villa Pedroza, a partir del 3 de septiembre de 1981, en monto de $17.200.70. En

consecuencia, con relación a Padilla Villadiego determinó que tenía derecho a los reajustes, razón por la cual, luego de realizar los cálculos respectivos, cuantificó el retroactivo por este concepto en $35.096.366.73, fijando la mesada pensional para el año 2012 en $2.246.202.75; por su parte, respecto a Villa Pedroza encontró que tenía derecho a los aumentos en suma de $1.399.960.58 como retroactivo, y estableció el valor de la mesada de 2012 en $1.275.056.90.

IV. RECURSO DE CASACIÓN

Interpuesto por la parte demandada, concedido por el Tribunal sólo respecto del demandante Rafael Padilla Villadiego y admitido por la Corte, se procede a resolver.

V. ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN

Pretende el recurrente que la Corte case totalmente la sentencia impugnada, para que, en sede de instancia, sea confirmada la decisión del *a quo*.

Subsidiariamente solicita:

> […] *se CASE PARCIALMENTE la sentencia del Ad quem en cuanto condenó equívocamente un mayor valor por incremento de la pensión de los accionantes RAFAEL PADILLA VILLADIEGO Y REINALDO VILLA PEDROZO, en sede de instancia, se ordene reconocerles el reajuste pensional de la Ley 445 de 1998 y las diferencias pensionales, pero en cuantía inferior a la establecida en la sentencia impugnada y ordenando la* (sic) *distribuir el valor del incremento en tres incrementos anuales iguales.*

Con tal propósito formula tres cargos por la causal primera de casación, frente a los que no se presenta réplica.

La Sala estudiará de manera conjunta los dos primeros por cuanto se valen de similar argumentación, acusan las mismas disposiciones y persiguen igual fin; luego, de ser necesario, estudiará el 3º, cuyo contenido refiere al alcance subsidiario del recurso extraordinario.

VI. CARGO PRIMERO

Acusa la sentencia de violar directamente la ley sustantiva en la modalidad de interpretación errónea de los artículos:

> [...] *1° de la Ley 445 de 1998; 1° a 4° del Decreto 236 de 1999; 7 de la Ley 21 de 1988; EN RELACION (sic) con los artículos 3 del Dcto 111 de 1996; 13 del Dcto 1591 de 1989; 1 de la Ley 179 de 1994 (compilado en el Dcto 111 de 1996); 1 del Dcto 1586 de 1989; 1°, 2° y 11° del Dcto 1591 de 1989 y 8° de la Ley 21 de 1988; 8, 10 y 22 de la Ley 225 de 1995, art. 2 de la Ley 38 de 1989, Dcto 1129 de 1999, 1 y 5 de la Ley 4 de 1976, 2512 del C.C; 1 de la Ley 71 de 1988; 116 de la Ley 6 de 1992; 1 del Decreto 2108 de 1992; 1 a 3 del Dcto 01 de enero de 1985; artículo 1 a 3 del Dcto 3754 de diciembre de 1985; 2 del Decreto 2538 de 2001 y Ley 179 de 1994 que en su artículo 24 autorizó al gobierno para compilar las normas de las tres leyes mencionadas, sin cambiar su redacción ni contenido.*

Aduce que el cargo se dirige por la modalidad de interpretación errónea porque el Tribunal para tomar la decisión de apoyó «*en el criterio jurisprudencial vertido en la sentencia No. 32.303 del 13 de mayo de 2008*», el cual no se acompasa con el querer del artículo 1 de la Ley 445 de 1998 y su decreto reglamentario.

Afirma estar de acuerdo con los supuestos fácticos en los que el Tribunal fundó su decisión, esto es, en el reconocimiento de las prestaciones, fechas y cuantías con las

que cada uno de los actores fue pensionado, así como con la naturaleza jurídica del Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, establecimiento público del orden nacional.

Centra su controversia en que el *ad quem*, sin tener soporte legal, omite acudir a la normatividad propia de creación de la entidad y, por el contrario, adopta la decisión con apoyo en la sentencia referida, afirmando que, «*por lo visto, según la jurisprudencia a los pensionados por el Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales se les aplicable* (sic) *la ley 445 de 1998, sin que existan normas, hechos o argumentos nuevos que permitan a esta Sala apartarse de lo dicho por la Corte*». Luego cita otro aparte de la providencia, según el cual, «*la Nación asumiría el pago de las pensiones de jubilación de cualquier naturaleza a cargo de la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, y para ese efecto se crearía un fondo*».

Manifiesta que su inconformidad radica en la errada hermenéutica que dio el Tribunal a los artículos 1 de la Ley 445 de 1998 y a la infracción directa de los artículos 1 y 2 del Decreto 236 de 1999, al no considerar que la ley ha diferenciado los recursos provenientes del presupuesto nacional de los recursos del presupuesto general de la Nación.

Enseguida se refiere al artículo 1° de la Ley 445 de 1998, en tanto expresa que el reajuste pretendido es procedente cuando las pensiones del sector público del orden

nacional son financiadas con recursos del presupuesto nacional, pero para que se hagan efectivas no se puede soslayar lo previsto en los artículos 1 y 2 del Decreto 236 de 1999, los cuales transcribió en extenso. Resaltó que el presupuesto nacional «*comprende las ramas legislativas y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta*».

Aclara que el presupuesto general de la nación está integrado por los presupuestos de los establecimientos públicos y por el presupuesto nacional y que la Ley 445 de 1998 en su artículo 1º refiere únicamente a este último. Respalda sus afirmaciones con la providencia CC C-067 de 1999 y el concepto n.° 1270 del 23 de mayo de 2000.

Precisa que las pensiones a cargo del Fondo no son financiadas con recursos del presupuesto nacional, pese a que es la Nación la llamada a asumir su pago, de acuerdo al artículo 7 de la Ley 21 de 1988, como quiera que esta disposición condicionó el cumplimiento de la obligación a las normas que «*desarrollaban los procesos de reorganización de la entidad y para definir esta financiación se hacía necesario que el Ad quem acudiera a lo preceptuado en el artículo 1º de la Ley 179 de 1994 compilado en el artículo 3 del Decreto 111 de 1996 y al artículo 13 del Decreto 1591 de 1989*».

Lo anterior, por cuanto la primera de las normas define

que el estatuto orgánico consta de dos niveles a saber: *i)* presupuesto general de la nación compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y del presupuesto nacional y *ii)* otros ingresos. Ahora, la segunda de las disposiciones no permite duda alguna «*al condicionar que la Nación continuaría apropiando en el presupuesto Nacional a favor de la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia en Liquidación, los recursos correspondientes para la atención de las prestaciones económicas de sus empleados y ex empleados hasta tanto el Fondo constituido asumiera totalmente las funciones previstas en dicho Decreto de liquidación de la empresa».*

Por las razones expuestas considera que el *ad quem* incurrió en la violación de las normas denunciadas y, además, son aptas para dejar sin sustento jurídico la sentencia CSJ SL, 13 may. 2008, rad. 32.303, como quiera que los establecimientos públicos, calidad que ostenta el ente demandado, no están comprendidos en el presupuesto nacional.

VII. CARGO SEGUNDO

Acusa la sentencia del juez colegiado, de violar por la vía directa la ley sustantiva en la modalidad de aplicación indebida de los artículos:

> *[…] 1 de la Ley 445 de 1998 y 1 a 4 del Decreto reglamentario 236 de 1999, como consecuencia de la INFRACCION (sic) DIRECTA de los artículos 24 de la Ley 225 de 1995, 3 y 110 del Decreto 111 de 1996, 2 y 22 de la Ley 38 de 1989, 1 de la Ley 179 de 1994 que en su artículo 24 autorizó al gobierno para compilar las normas de*

las tres leyes mencionadas, sin cambiar su redacción ni contenido; 86, 151 a 153 de la Constitución Política, Decretos reglamentarios 2591 y 306 de 1992, 1485 de 2011 y 1420 de 2010, EN RELACIÓN con los artículos 2 a 8 de la Ley 21 de 1988; 1,3y (sic) 11 del Decreto 1591 de 1989, Ley 21 de 1992; 5 de la Ley 4 de 1976; 1 y 26 del Decreto 1128 de 1999; 1 del Decreto 1221 de 1975;1 de la Ley 71 de 1988; 116 de la Ley 6 de 1992; 1 de la Ley 4 de 1976; 14, 143 de la Ley 100 de 1993 y 356 de la Constitución Política; 16 del C.S.T.

En su sentir, el Tribunal olvidó tener presente que los decretos 1591 de 1989 y 1129 de 1999 instituyeron el Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia como un establecimiento público del orden nacional, con autonomía administrativa y financiera, y que por esa razón ninguno de los pensionados de la extinta entidad tiene derecho al reajuste contemplado en la Ley 445 de 1998. Para reforzar su enunciado, transcribe el artículo 1° del Decreto 1591 de 1989.

Señala que el *ad quem* olvidó que el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Decreto 111 de 1996, tiene prelación sobre cualquier otra norma en lo referente a la composición del presupuesto general de la nación y a establecer su fuente de financiación; por ello, debió aplicar esta prevalencia sobre las normas de creación y funcionamiento del fondo vinculado. En sustento copia fragmentos de las sentencias CC C-337-1993 y CC C-540-2001 y menciona las providencias CC C-023-1996, CC C-220-1997, CC C-275-1998, CC C-579-2001, CC C-892-2002, CC C-935-2004 y CC C-1042-2007. Igualmente, reseña que las leyes orgánicas no pueden ser derogadas ni modificadas por leyes de otra.

Por lo demás, acude a la argumentación jurídica

esgrimida en la sustentación del primer cargo.

VIII. CONSIDERACIONES

Inicialmente, advierte la Sala que el recurso extraordinario *solo* se concedió, admitió y tramitó respecto del demandante Rafael Padilla Villadiego, razón por la cual entiende que el alcance de la impugnación únicamente refiere a él y así se resolverá.

Partiendo de los discernimientos planteados por la censura y de las argumentaciones esbozadas en la sentencia impugnada, le corresponde a la Sala establecer si el *ad quem* incurrió en yerros de orden jurídico al considerar que la pensión de jubilación reconocida a Rafael Padilla Villadiego a cargo del Fondo le son aplicables los reajustes previstos en el artículo 1° de la Ley 445 de 1998, o si, por el contrario, no es susceptibles de tales incrementos, como lo afirma la entidad recurrente.

Dada la vía escogida, se dan por sentados los siguientes supuestos fácticos que encontró acreditados el sentenciador que resolvió la apelación: *i)* Ferrocarriles Nacionales de Colombia reconoció pensión de jubilación de orden legal al señor Rafael Padilla Villadiego; y *ii)* que desaparecida la empresa de Ferrocarriles Nacionales de Colombia las obligaciones pensionales a su cargo pasaron a ser cubiertas por el Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales.

Al efecto, se advierte que el problema jurídico sometido

a consideración en esta oportunidad ya fue ampliamente estudiado por esta Sala en la sentencia CSJ SL3032-2018, en la que se resolvió un asunto con supuestos fácticos y jurídicos similares, incluso contra la misma entidad demandada, razón por la cual, para resolver el recurso extraordinario basta con remitirse a las consideraciones allí plasmadas, cuyo texto reza:

> *Al efecto, se tiene que el artículo 1 de la Ley 445 de 1998 señala:*
>
> *Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes del sector público del orden nacional, financiadas con recursos del presupuesto nacional, del Instituto de Seguros Sociales, así como de los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, conservando estos últimos su régimen especial, tendrán tres (3) incrementos, los cuales se realizarán el 1 de enero de los años 1999, 2000 y 2001. Para el año de 1999 este Gobierno incluirá en el presupuesto de dicho año, la partida correspondiente. (Subrayas fuera del texto).*
>
> *Asimismo, en el artículo 7 de la Ley 21 de 1988, por medio de la cual se adopta el programa de recuperación del servicio público de transporte ferroviario nacional, se provee a su financiación y se dictan otras disposiciones, dispuso que la Nación debía asumir el pago de las pensiones de cualquier naturaleza que estuviesen a cargo de la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, ordenado la creación de un fondo para tales efectos.*
>
> *Por su parte, el Decreto 1586 de 1989, mediante el cual se ordenó la liquidación de la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, en su artículo 18 dispuso que en el presupuesto general de la Nación se apropiarían los recursos para ese propósito.*
>
> *En cumplimiento del cometido señalado en precedencia, por Decreto 1591 de 1989 se creó el Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, cuya naturaleza jurídica corresponde a la de un establecimiento púbico de orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, a quien corresponde pagar las pensiones de los extrabajadores de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.*
>
> *De otra parte, el Decreto 111 de 1996, por medio del cual se compila el estatuto orgánico del presupuesto, en el artículo 3º establece que la cobertura del estatuto tiene dos niveles: El*

primero, que es el que interesa, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional, uno de los cuales es el Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales, y por el presupuesto nacional, entendiéndose por este último el de las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral y la rama ejecutiva del nivel nacional, exceptuando las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta; y el segundo, incumbe a la fijación de metas de todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, y de las sociedades de economía mixta.

En consecuencia, sin que se requieran mayores disquisiciones, es evidente la diferencia que existe entre el presupuesto general de la Nación y el presupuesto nacional, como quiera que el segundó está inmerso en el primero, o dicho en otras palabras, el presupuesto general es un instrumento financiero macro, esencial en la política fiscal de Estado, mientras que el presupuesto nacional es una parte de aquel, aprobado por el Congreso de la República y que corresponde a lo definido por el artículo 3 del Decreto 111 de 1996 mencionado.

Por tanto, en manera alguna se puede considerar que exista similitud al afirmar que las pensiones a cargo del Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia se cubran con dineros del presupuesto general de la Nación que con los que integran el presupuesto nacional, lo que deja en evidencia la equivocación en que incurrió el ad quem al concluir la procedencia de los reajustes pensionales previstos en la Ley 445 de 1998, pues, se itera estos están consagrados para las pensiones a cargo del presupuesto nacional, no del presupuesto general de la Nación.

Al efecto se trae a colación la sentencia CSJ SL11168-2017, en la que la Sala decidió un asunto de similares contornos, cuyo problema jurídico y los supuestos fácticos y jurídicos eran análogos a los que aquí se estudian. El texto de la providencia señala:

El Tribunal, al acoger el derrotero que jurisprudencialmente estaba vigente, decidió condenar al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales bajo el entendido de que los fundamentos fácticos esgrimidos por los libelistas se acoplaban a las directrices contenidas en la Ley 445 de 1998.

El censor, por su parte, aduce que dada la naturaleza jurídica del ente accionado y al no provenir sus recursos del presupuesto nacional, sino del Presupuesto General de la Nación, no resulta pertinente aplicarle a las pensiones de los actores los incrementos que ordena la disposición referida.

[…]

Sea oportuno precisar que una vez desaparecida la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, las pensiones que aquella reconocía pasaron a ser cubiertas por el Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales.

Ahora, el punto en discusión ha sido resuelto de manera reiterada por esta Sala de la Corte, entre otras, en la sentencia SL15781 de 2 de nov. de 2016, rad. 71024, en la que se hizo un completo análisis sobre la naturaleza jurídica de la entidad inicialmente responsable de los pagos, de la que pasó a asumirlos; y en especial se auscultó la integración de sus recursos y de qué presupuesto obtenía su financiación, así se indicó:

El Decreto 1586 de 1989, emanado del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, ordenó en su artículo 1° la liquidación de la empresa industrial y comercial del estado, Ferrocarriles Nacionales de Colombia; a su vez, el artículo 18 ibídem, ordenó que en el presupuesto General de la Nación se apropiarían los recursos para su liquidación.

Posteriormente, el artículo 7 de la Ley 21 de 1988, dejó a cargo de la Nación el pago de las pensiones de jubilación que estuvieran a cargo de la extinta sociedad, ordenando, para tal efecto, la creación de un Fondo.

Consecuencialmente, el Decreto 1591 de 1989 creó el Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia como un establecimiento público de orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Entre sus objetivos estaba pagar las pensiones de los pensionados de los Ferrocarriles Nacionales.

De otro lado, el Decreto 111 de 1996 que se ocupó de compilar el estatuto orgánico del presupuesto nacional, en su artículo 3° definió el presupuesto general de la nación, situándolo en dos niveles. El primero, que es el que interesa, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional, uno de los cuales es el Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales, y por el presupuesto nacional, entendiéndose por este último, el comprendido por las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral y la rama ejecutiva del nivel nacional, exceptuando las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Vistas así las cosas, no es lo mismo decir que las pensiones de jubilación pagadas por el fondo tantas veces mencionado, se cubran con dineros del presupuesto general de la Nación que con

dineros del presupuesto nacional. El primero, es un instrumento financiero macro, esencial en la política fiscal de Estado; y el segundo, es una parte de aquel, que se aprueba por el Congreso de la República y que corresponde a lo definido por el artículo 3 del Decreto 111 de 1996 ya mencionado.

Además, aunque es cierto que la Sala, en la sentencia con radicado 32303 de mayo de 2008, se pronunció en un caso similar, concediendo los reajustes pensionales de que trata el artículo 1 de la Ley 445 de 1998 para personas jubiladas por el Fondo que hoy funge como recurrente, ese criterio fue recogido por medio de la sentencia SL1081 de febrero 5 de 2014, radicado 40333, ratificada posteriormente por la sentencia SL1361 de febrero 11 de 2015, radicado 66402.

Entonces, las razones expuestas dejan en evidencia que el Tribunal se equivocó al considerar que las pensiones de jubilación reconocidas a los actores recurrentes son susceptibles de los reajustes previstos en la Ley 445 de 1998, como quiera que no fueron otorgadas por ninguna entidad pública del orden nacional, pese a que posteriormente pasaron a ser canceladas por un establecimiento público como lo es el Fondo. Téngase en cuenta que los recursos con los que el ente recurrente cubre las prestaciones a su cargo emanan del presupuesto general de la nación, no del presupuesto nacional, al que refiere la norma en la que se fundamentan los reajustes deprecados.

Por las razones esbozadas debe casar la sentencia fustigada, junto con la providencia que la aclara, solo con relación a los actores Alejandro Campo Barranco, Francisco Burgos Pacheco y José Francisco Patiño Gámez, sin ser necesario el estudio de los demás cargos, pues su análisis es inane ante la prosperidad de los analizados, especialmente, porque los dejados de estudiar refieren al alcance subsidiario de la demanda de casación, cuyo análisis solo es viable en la medida que no prospere el principal.

Así las cosas, queda demostrado que el colegiado se equivocó al considerar que la pensión otorgada a Rafael Padilla Villadiego era susceptible de los reajustes previstos en la Ley 445 de 1998, como quiera que no fue otorgada por ninguna entidad pública del orden nacional, pese a que posteriormente pasó a ser cancelada por un establecimiento público, naturaleza que ostenta el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales.

Lo anterior, por cuanto, se itera, los recursos con los que el ente recurrente cubre las prestaciones a su cargo emanan del presupuesto general de la Nación, no del presupuesto nacional, al que refiere la norma en la que se fundamentan las pretensiones.

Por las razones esbozadas se casará la sentencia fustigada, solo con relación al demandante Rafael Padilla Villadiego, sin ser necesario el estudio del tercer cargo, pues su análisis es inane ante la prosperidad de los analizados, especialmente, porque aquel refiere al alcance subsidiario de la demanda de casación, cuyo análisis solo es viable en la medida que no prospere el principal.

Ante la prosperidad de la acusación no se imponen costas en sede de casación.

Frente al demandante Reinaldo Antonio Villa Pedroza la sentencia del *ad quem* se mantiene incólume por cuanto respecto de él no se concedió el recurso extraordinario.

IX. SENTENCIA DE INSTANCIA

Dadas las resultas del recurso extraordinario y los discernimientos hechos en la esfera casacional, queda contestado el recurso de apelación de la parte demandante, según el cual es procedente el reconocimiento y pago de los reajustes previstos en la Ley 445 de 1998, dado que conforme las previsiones del artículo 7 de la Ley 21 de 1988, la Nación

asumió el pago de las pensiones a cargo de la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, labor que cumple el Fondo.

Frente a la inconformidad relacionada con que el artículo 53 de la CN consagra que el Estado debe garantizar el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones, en aras de que los pensionados tengan una mejor calidad de vida y no vean mermada su mesada pensional, basta con señalar que el hecho de que la pensión otorgada al señor Rafael Padilla Villadiego no sea susceptible de los incrementos señalados en la Ley 445 de 1998, no significa que la prestación esté privada de los reajustes consagrados en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, según el cual, en aras de que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante, se deben reacomodar anualmente «*de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Indice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior*»; por tanto, no le asiste razón al actor para afirmar que sus calidad de vida se ve desmejorada por la disminución de su mesada pensional, pues la prestación está siendo reajustada anualmente.

En consecuencia, se ha de confirmar la decisión del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santa Marta, adoptada mediante sentencia del 16 de marzo de 2012, en el sentido de absolver al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia de las pretensiones incoadas por Rafael Padilla Villadiego y declarar prósperas las excepciones propuestas, en especial, las de inexistencia de la obligación

y cobro de lo no debido, respecto de dicho demandante.

Las costas de primera instancia estarán a cargo del demandante Rafael Padilla Villadiego. No se causan en la alzada

X. DECISIÓN

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 la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, el 19 de julio del 2012, en el proceso ordinario laboral que instauraron **RAFAEL PADILLA VILLADIEGO** y **REINALDO ANTONIO VILLA PEDROZO** contra el **FONDO DE PASIVO SOCIAL DE LOS FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA**, solo en cuanto concedió los reajustes pensionales a Rafael Padilla Villadiego, demandante respecto de quien se concedió y tramitó el recurso extraordinario. No la casa en lo demás.

En instancia se **resuelve:**

PRIMERO: Confirmar parcialmente la sentencia calendada el 16 de marzo de 2012, proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santa Marta, solo en cuanto negó el reconocimiento de los reajustes pensionales a Rafael Padilla Villadiego, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Declarar prósperas las excepciones

inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, únicamente con relación al actor Rafael Padilla Villadiego, por las motivaciones expuestas en precedencia.

TERCERO: Costas como se indicó en la parte motiva.

Notifíquese, publíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al tribunal de origen.

MARTÍN EMILIO BELTRÁN QUINTERO

DOLLY AMPARO CAGUASANGO VILLOTA

ERNESTO FORERO VARGAS