Radicación n.° 72694

CARLOS ARTURO GUARÍN JURADO

Magistrado ponente

SL4288-2019

Radicación n.° 72694

Acta 33

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

Decide la Sala el recurso de casación interpuesto por el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA-, contra la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el veintiuno (21) de julio de dos mil quince (2015), en el proceso que le instauró el SINDICATO DE TRABAJADORES OFICIALES DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SINTRASENA.

ANTECEDENTES

El SINDICATO DE TRABAJADORES OFICIALES DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SINTRASENA, llamó a juicio al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA-, para que se declarara, que con la Directiva Jurídica n.° 002 de 2009 «1-0010-3-2009-000012» y la Comunicación n.° 1-0010-2-2009-006981 del 4 de mayo de 2009, en las que se considera improcedente otorgar préstamos de vivienda a algunos trabajadores, la demandada violó los artículos 35, 36 y 39 de la CCT suscrita el 25 de marzo de 2013 o, en subsidió, que se violó el mismo precepto, pero de la CCT del 25 de marzo de 2003, al considerar improcedente que el Fondo de Vivienda del SENA, otorgara préstamos a los empleados públicos y trabajadores oficiales de la entidad, que estuvieran afiliados al Fondo Nacional del Ahorro, con posterioridad al 2 de febrero de 1998 «y al 23 de enero de 2009» y que, en consecuencia, se diera cumplimiento a los artículos 35 y 36 de la CCT, accediendo a otorgar préstamos de vivienda para los trabajadores oficiales; lo que resultare probado en el proceso y las costas.

Narró, que en los artículos 35 y 36 de la CCT suscrita el 25 de marzo de 2003 con el demandado, se pactaron programas de vivienda a favor de los afiliados al sindicato, los cuales serían otorgados a través del Fondo de Vivienda del SENA; que estos serían respaldados con un monto de apropiación del 20 % del presupuesto anual de la entidad; que, por medio de la directiva jurídica mencionada, expedida por el director jurídico del SENA, se indicó a sus directivas, que era improcedente que dicho fondo otorgara préstamos a empleados públicos y trabajadores oficiales, que estuvieran afiliados al Fondo Nacional del Ahorro, con posterioridad al 2 de febrero de 1998; que lo anterior, se reiteró en la comunicación que también ya identificó; que el 29 de septiembre de 2008, esto es, después de la fecha indicada en la primera comunicación, se le otorgó préstamo de vivienda al señor Héctor Javier Manrique Muñoz quien era trabajador oficial, pero le fue negado al servidor público Francisco Albeiro Posada Acevedo, con fundamento en lo indicado en la citada comunicación; que el Fondo Nacional del Ahorro, exoneró a la demandada de afiliar a los trabajadores oficiales a su fondo de vivienda, lo que permitió que la entidad entregara estos préstamos a través del fondo antes y después de la

circular relacionada (f.° 17 a 47, cuaderno principal).

El SENA, se opuso a las pretensiones y, en cuanto a los hechos, aceptó la convención colectiva suscrita con el demandante; los programas de vivienda acordados; la directiva jurídica y las comunicaciones por medio de las cuales se dijo que era improcedente la concesión de préstamos de vivienda a determinados trabajadores; que se le otorgó el beneficio a Héctor Javier Manrique, aclarando que este ingresó a laborar antes de la expedición de la Ley 432 de 1998 y que el Fondo Nacional del Ahorro la exoneró de la obligación de afiliar a sus trabajadores. Negó haber entregado créditos hipotecarios a los trabajadores que ingresaron después de la expedición de la Ley 432 de 1998; haberle concedió la prestación al señor Posada Acevedo, en razón a que este era afiliado forzoso del Fondo Nacional del Ahorro, pero que por tutela se ordenó otorgarle el beneficio.

Aclaró que, por medio de la Ley 432 de 1998 y el Decreto Reglamentario 1453 del mismo año, sus empleados y trabajadores, vinculados antes del 2 de febrero de 1998, continuarían afiliados al Fondo de Vivienda del SENA, pero los que ingresaran después de la calenda anotada tendrían que ser afiliados obligatoriamente al Fondo Nacional del Ahorro; que después de la expedición de la circular no se aprobaron más créditos, pero que entre el 2 de febrero de 1998 y enero de 2009, hubo un vacío en la norma, período en que se aprobaron algunos créditos, como el de el señor Manrique Muñoz.

No tituló excepciones (f.° 187 a 200, ibídem).

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Bogotá, el 20 de marzo de 2015, resolvió:

PRIMERO: DECLARAR que los trabajadores oficiales de la planta de trabajo del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- son beneficiarios de la Convención Colectiva suscrita el 25 de marzo de 2003.

SEGUNDO: CONDENAR AL, SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA -, que de estricto cumplimiento al texto de los artículos 35, 36 y 39 de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita el día 25 de marzo de 2003.

TERCERO: CONDENAR AL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA -, que dé estricto cumplimiento a los programas de vivienda a través del Fondo Nacional del SENA creados para los trabajadores oficiales. Con cargo a un monto de apropiación del 20 % del presupuesto anual del SENA, en cumplimiento del artículo 35 y 36 de la Convención Colectiva, sin ningún tipo de condicionamientos, conforme los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

[...] (CD f.° 279 en relación con el acta de f.° 290 a 292, ibídem).

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Por apelación del demandado, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 21 de julio de 2015, confirmó la primera decisión y condenó en costas.

Dijo, que de acuerdo a lo manifestado en las sentencias CSJ SL, 28 feb. 2012, rad. 42947; CSJ SL, 17 feb. 2013 rad. 45385 y CSJ SL, 25 jun. 2014, rad. 39608, las partes intervinientes en la celebración de un acuerdo convencional, de acuerdo a la CN, gozan de libertad en la negociación

colectiva, para determinar el marco de aplicación de sus beneficios, los cuales pueden estar por encima de lo establecido legalmente, siempre y cuando tengan una causa y objeto lícitos y no se desconozcan los derechos mínimos de los trabajadores; que, por tanto, son los contrayentes quienes fijan el contenido y alcance de las normas convencionales, asumiendo la obligación de cumplirlos.

Señaló, que la negativa de la demandada de dar aplicación a los artículos 35, 36 y 39 de la CCT 2003-2004, en los que se consagró la concesión de un préstamo de vivienda para los trabajadores oficiales de la entidad, fue fundada en el argumento de que por disposición del artículo 5° de la Ley «439» y 19 del Decreto 1453 de 1998, a partir del 2 de febrero de 1998, los servidores públicos que se vincularan a la entidad, debían afiliarse obligatoriamente al Fondo Nacional del Ahorro.

Explicó que, sin embargo dicha disposición no eximía al SENA de cumplir las obligaciones convencionales adquiridas, pues el objeto y causa en su suscripción fue lícito y su contenido no contraría la Constitución ni la ley; que fue el querer de las partes que los programas del Fondo Nacional de Vivienda del SENA, funcionarán de acuerdo con las políticas fijadas por el consejo directivo nacional y que ese beneficio cobijara a los trabajadores oficiales, con independencia del momento de su vinculación o del fondo de cesantías al que estuvieran afiliados, siendo la misma entidad quien, por su propia decisión, se obligó a destinar un porcentaje a su fondo, destinado para préstamo de vivienda; que los recursos del fondo, no solo provenían de las cesantías de los trabajares y sus intereses, sino también de rendimientos e inversiones, los aportes de la entidad, las amortizaciones e intereses de los créditos, los activos, los ahorros de los servidores públicos y demás bienes, de conformidad con los Acuerdos 002 de 1997, 010 de 2000, 005 del 2005 y 010 del 2008, obrantes a f.° «223 a 258 y 262 a 273».

Añadió, que en el artículo 35 de la CCT en cita, se indicó expresamente que, en caso de que el Fondo Nacional del Ahorro, revocara la obligación de afiliar a sus trabajadores, el SENA garantizaría la partida, la cual sería determinada de acuerdo a las necesidades de vivienda de los servidores oficiales; que, por lo anterior, esta entidad debía cumplir con las obligaciones convencionales adquiridas (CD f.° 636, en relación con el acta f.° 364 a 365, ibídem).

RECURSO DE CASACIÓN

Interpuesto por la demandada, concedido por el Tribunal y admitido por la Corte, se procede a resolver.

ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN

Pretende que la Sala case la sentencia del Tribunal, para que, en sede de instancia, se revoque la del Juzgado y la absuelva de las pretensiones (f.° 23, cuaderno de casación).

Con tal propósito, formula dos cargos, por la causal primera, que fueron replicados.

CARGO PRIMERO

Acusa la sentencia de violación indirecta, por aplicación indebida, de los artículos 467, 474 y 480 del CST, en relación con los artículos 7° del Decreto Ley 3118 de 1968; 5° de la Ley 432 de 1998 y 19 del Decreto 1453 de 1998.

Afirma, que el Tribunal incurrió en los siguientes errores fácticos:

1. Dar por demostrado, sin estarlo, que las partes acordaron que se extendiera el beneficio convencional a favor de trabajadores oficiales indistintamente del momento de su vinculación y el fondo de cesantías al que estuvieran afiliados.

2. No dar por demostrado, estándolo, que el SENA y el sindicato, no consagraron que el beneficio de préstamo de vivienda se aplicara a favor de todos los trabajadores oficiales, indistintamente del momento de su vinculación y el fondo de cesantías al que estuvieran afiliados.

3. No dar por demostrado, estándolo, que las partes pusieron en cabeza del Consejo Directivo Nacional la facultad de fijar las políticas sobre los programas del Fondo Nacional de Vivienda del Sena.

4. No dar por demostrado, estándolo, que el SENA solo puede otorgar préstamos hipotecarios de vivienda a los servidores públicos afiliados al Fondo de Vivienda del SENA, es decir, a quienes ingresaron a la entidad antes del 2 de febrero de 1998.

5. No dar por demostrado, estándolo, que el SENA y el sindicato realizaron una diferenciación actual entre los trabajadores que se tienen que afiliar obligatoriamente al Fondo Nacional del Ahorro y los que hacen parte del régimen exceptuado y se les aplica el Programa del Fondo Nacional de Vivienda previsto en la Convención Colectiva.

6. No dar por demostrado, estándolo, que conforme a las normaciones internas de la entidad solo en el evento en que el SENA deba afiliar obligatoriamente a TODOS sus trabajadores al Fondo Nacional del Ahorro entrará a responder o a aplicar el Programa de Vivienda previsto en Convención de forma ahí sí "indistinta".

7. No dar por demostrado, estándolo, que conforme a las normaciones internas de la entidad, antes de que ocurra la circunstancia anteriormente descrita, el SENA debe aplicar el referido de vivienda a los afiliados al Fondo Nacional de Vivienda, que no son otros que vinculados antes del dos de febrero de 1998 porque después de esa fecha se debían afiliar al FNA.

8. No dar por demostrado, estándolo, que las cesantías causadas por los servidores públicos vinculados a la entidad a partir del 2 de febrero de 1998, son giradas al Fondo Nacional del Ahorro.

9. No dar por demostrado, estándolo, que los servidores públicos que ingresaron a la entidad antes del 2 de febrero de 1998 pueden ingresar libremente retirarse del Fondo Nacional de Vivienda del SENA afiliarse al Fondo Nacional del Ahorro.

10. No dar por demostrado, estándolo, que los trabajadores oficiales vinculados después del 2 de febrero de 1998 NUNCA han tenido la posibilidad ni jurídica ni convencional de ser afiliados al Fondo Nacional de Vivienda del SENA

11. No dar por demostrado, estándolo, que el desembolso de un crédito implica la pignoración a favor del SENA de las cesantías e intereses que se acrediten en favor del beneficiario durante la amortización del crédito.

12. No dar por demostrado, estándolo, que no es posible reconocer programas de vivienda a trabajadores oficiales que tengan sus cesantías en el Fondo Nacional del Ahorro porque no tendrían una garantía real para amortizar el eventual crédito que se les haya reconocido.

Sostiene, que el segundo Juez arribó a aquellas equivocaciones tras apreciar erróneamente: i) la convención colectiva del trabajo que obra a f.° «62 a 82» del cuaderno de las instancias; ii) el Acuerdo 00010 de 2008 «(folios 262 a 273, ib)» y el 005 de 2005 «(folios 252 a 258, ib)», así como por la falta de apreciación de la Resolución n.° 00637 de 2000 «(folio 98)».

Cuestiona a la segunda instancia, haber apreciado con error la convención colectiva de trabajo de f.° 62 a 82 del expediente, al deducir que la voluntad de las partes era extender el beneficio convencional a los trabajadores oficiales, sin tener en cuenta el momento de su vinculación y el fondo de cesantías al que estuvieran afiliados, entendiendo erradamente que se había comprometido a destinar un porcentaje de su fondo para préstamo de vivienda; que los artículos 35, 36 y 39 de la CCT 2003-2004, no dan a entender que el préstamo de vivienda cobijara a los trabajadores oficiales, sin tenerse en cuenta el momento de su vinculación y el fondo de cesantías al que estuvieran afiliados; que en el artículo 35 de dicha convención se estableció, que el Consejo Directivo Nacional, tendría la facultad de fijar las políticas sobre programas de su fondo de vivienda, por lo cual el Juzgador debió acudir a lo fijado por este órgano, respecto de la prestación; que en el Acuerdo 00002 de 1997, que modificó el 32 de 1994, se fijaron los parámetros de funcionamiento del Fondo Nacional de Vivienda del SENA, a su vez modificado por los Acuerdos 00010 de 2000, 00005 de 2005, 00010 de 2008 y 00013 de 2010.

Argumenta, que los Acuerdos 00005 de 2005 y 00010 de 2008 fueron mal valorados por el Juzgador, al deducir que los recursos del fondo, no solo provenían de las cesantías de los trabajadores, sino también de otros conceptos; que ignoró el artículo 1° del Acuerdo 00010, en cuanto modificó los objetivos del fondo, estableciendo como uno de ellos el contribuir a la solución de las necesidades de vivienda de los servidores públicos afiliados al mismo, concordante con los parágrafos 1° y 2° del artículo 2° del Acuerdo 005 de 2005 «(f.° 253)», en los que se establece que «podrán retirarse del Fondo Nacional de Vivienda del SENA y afiliarse al Fondo Nacional del Ahorro los servidores públicos que ingresaron a la entidad antes del 2 de febrero de 1998», lo que indica que los trabajadores oficiales vinculados después del 2 de febrero de 1998, nunca tuvieron la posibilidad de ser afiliados a su fondo.

Sostiene, que las pruebas señaladas demuestran, que solo era posible otorgar préstamos de vivienda a los servidores públicos afiliados a su fondo de vivienda, antes del 2 de febrero de 1998, en razón a que ellos consignan las cesantías y ahorran en el mismo; que esta limitación fue dada por el órgano interno competente; que no fue valorado el artículo 21 de la Resolución n.° 00637 «folio 98», en el que se estableció que el desembolso de un crédito conllevaría la pignoración de las cesantías y sus intereses a favor del SENA, lo cual implica que no era posible reconocer dicho crédito a quienes tuvieran sus cesantías por fuera de su fondo; que son las cesantías las que amortizan el crédito; que erró la segunda instancia al considerar que el préstamo era aplicable a cualquier trabajador, sin importar el tiempo en que se vinculó y el fondo de cesantías a que estuviera afiliado, pues, precisamente, esos 2 son los requisitos que determinan si un trabajador es o no beneficiario.

Aduce, que fue «mal valorado» el literal f) del artículo 35 de la CCT, sobre el que se concluyó que, en caso de que se revocara la exoneración de afiliación al Fondo Nacional del Ahorro, sería el SENA quien garantizaría los programas de vivienda; que esa conclusión fue errada, pues lo que realmente indica dicha cláusula, es una diferencia entre los trabajadores obligados a afiliarse al Fondo Nacional del Ahorro y los del régimen exceptuado, beneficiarios de la prebenda convencional, queriendo decir, que solo en el evento en que se viera obligado afiliar a todos sus trabajadores asumiría dicha carga; que, de haberse valorado adecuadamente las documentales

señaladas, habría concluido que el programa de vivienda solo es aplicable a quienes ingresaron a laborar antes del 2 de febrero de 1998 (f.° 21 a 32, ibídem).

VII. RÉPLICA

Expone, que la convención colectiva, por medio de la cual se establecieron los beneficios de vivienda para los trabajadores, goza de plena validez al cumplir con los presupuestos legales y jurisprudenciales instituidos para ello; que fue constituida mediante acto solemne, por lo que produce plenos efectos jurídicos; que de acuerdo con su naturaleza jurídica, es considerada una norma jurídica dirigida a regular las condiciones individuales de trabajo y constituye una fuente formal del derecho (f.° 41 a 50, ibídem).

VIII. CARGO SEGUNDO

Cuestiona la violación directa, en la modalidad de interpretación errónea, de los artículos 13 de la CN, 467, 474 y 480 del CST, en relación con el artículo 7° del Decreto 3118 de 1968, 5° de la Ley 432 de 1998 y 19 del Decreto 1453 de 1998.

Afirma, que el Tribunal se equivocó al considerar que a los trabajadores vinculados después del 2 de febrero de 1998, les asiste derecho a los beneficios del Fondo Nacional del Ahorro al igual que a los del fondo de cesantías exceptuado, sin que este último sea quien les administre ese auxilio, conclusión contraria a lo establecido en el artículo 7° del Decreto 3118 de 1968, 5° de la Ley 432 de 1998 y 19 del Decreto 1453 de 1998; que no es factible que un trabajador se beneficie de prerrogativas para las cuales no ha efectuado ningún aporte.

Indica, que de acuerdo al literal j) del artículo 7° del Decreto Ley 3118 de 1968, la junta directiva del Fondo Nacional del Ahorro, eximió al SENA de vincular obligatoriamente a sus trabajadores, por lo que crearon su propio fondo; que por medio de la Ley 432 de 1998, que entró a regir el 2 de febrero del mismo año, se reorganizó el Fondo Nacional del Ahorro y ordenó la afiliación obligatoria de todos los servidores públicos vinculados a la rama ejecutiva del orden nacional; que el artículo 19 del Decreto Reglamentario 1453 de 1998, mantuvo la excepción de afiliación al Fondo Nacional del Ahorro, solo respecto de quienes se encontraran vinculados antes del 2 de febrero de 1998; que es el Fondo Nacional del Ahorro, quien debe ofrecerle soluciones de vivienda a los funcionarios vinculados después de la fecha indicada, pues es en él, donde se encuentran afiliados; que solo está obligado a responder por los beneficios de vivienda de sus trabajadores vinculados antes de la referida calenda, afiliados a su fondo de cesantías; que darle validez al acuerdo convencional es ir en contra vía de la normativa indicada.

Añade, que la conclusión del Tribunal es contraria al derecho a la igualdad y al principio de proporcionalidad, pues otorga más beneficios a los trabajadores vinculados con posterioridad al 2 de febrero de 1998, al ser cobijados por el Fondo Nacional del Ahorro y por el del SENA, que a los trabajadores más antiguos, a quienes solo les asiste derecho a los beneficios de su fondo; que de haberse interpretado correctamente la normativa citada, se habría concluido en segunda instancia, que a los trabajadores vinculados después de la entrada en vigencia de la Ley 432 de 1998, les asiste derecho a los beneficios otorgados por el Fondo Nacional del Ahorro al ser el administrador de sus cesantías (f.° 32 a 37, ibídem).

IX. RÉPLICA

Señala, que el Tribunal aplicó adecuadamente los principios de favorabilidad, indubio pro

operario, condición más beneficiosa, irrenunciabilidad y derechos adquiridos (f.° 50 y 55, ib.).

X. CONSIDERACIONES

La Corte examinará conjuntamente los dos cargos propuestos por la demandada, contra la segunda sentencia de instancia, pues a pesar de estar enderezados por vías de ataque distintas, comparten proposición jurídica, argumentos de demostración y finalidad.

SINTRASENA, inició acción laboral en contra del SENA, con el fin de que se declarara que ésta, como empleadora, ha venido incumpliendo los artículos 35, 36 y 39 de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita el 25 de marzo de 2003, con ocasión de la expedición de las Directivas jurídicas n.° 002 de 2009, 1-0010-3-2009-000012 del 23 de enero de 2009 y la Comunicación n.° 1-0010-2-2009-006981 del 4 de mayo de 2009, más la negativa de conceder el préstamo de vivienda a unos trabajadores oficiales, tras considerar improcedente que el Fondo Nacional de Vivienda de la entidad accionada, otorgue préstamos a empleados públicos y trabajadores oficiales del SENA, que están afiliados al Fondo Nacional del Ahorro, con posterioridad al 2 de febrero de 1998 y al 23 de enero de 2009.

El Tribunal, confirmó la decisión de primer grado en cuanto declaró que los trabajadores oficiales de la planta del SENA, son beneficiarios de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita el 25 de marzo de 2003 y, en tal medida, esta entidad debía dar estricto cumplimiento a los artículos 35, 36 y 39 del texto convencional en comento, por lo que condenó a la entidad pública a que diera cumplimiento con los programas de vivienda pactados, a través del fondo creado para ese efecto, en beneficio de los trabajadores oficiales.

A la anterior decisión arribó, luego de considerar que, como las convenciones colectivas son acuerdos de voluntades, las mismas deben de respetarse y en esa medida aplicarse, siempre y cuando su objeto y causa sean lícitas, no se desconozcan derechos mínimos de los trabajadores o no lesionen a la Constitución y a la ley; que en el presente caso, si bien en virtud del artículo 5° de la Ley 439 (sic) y 19 del Decreto 1453 de 1998, los servidores públicos vinculados a partir del 2 de febrero de 1998, deben de afiliarse al Fondo Nacional del Ahorro, ello no significa que el SENA pueda abstenerse de dar cumplimiento a las obligaciones convencionales acordadas, pues mediante el Acuerdo Colectivo 2003-2004,

[...] consideró acorde estipular, programa del Fondo Nacional de Vivienda, sin que se observe de que su objeto y causa sean ilícitos o sean abiertamente contrarios a la Constitución y a la Ley; lo anterior como quiera que los actores sociales decidieron que continuarían funcionando programas del Fondo Nacional de Vivienda, de acuerdo a las políticas que fijara el concejo directivo nacional, pese a la existencia de las citadas normas, fue el querer de los protagonistas que se extendiera el beneficio convencional a favor de trabajadores oficiales, indistintamente del momento de su vinculación y el fondo de cesantías al que estuvieran afiliados y por cuanto fue el SENA quien a mutuo propios se comprometió a destinar un porcentaje del Fondo Nacional de Vivienda para préstamo de vivienda

De conformidad con lo anterior, pasa la Corte a estudiar si le asiste razón al recurrente en los errores facticos (primer cargo) y jurídicos (segundo cargo), que le enrostra a la sentencia de segunda instancia.

Los artículos 35, 36 y 39 de la Convención Colectiva de Trabajo celebrada entre las partes para el periodo 2003 – 2004, disponen:

Artículo 35. PROGARAMAS DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA.

Los programas del Fondo Nacional de Vivienda del SENA, dirigidos a los trabajadores oficiales de la entidad, continuarán funcionando de acuerdo con las políticas que en esta materia fija el Consejo Directivo Nacional con las siguientes modificaciones:

Cesantías: Las cesantías del beneficiario serán liquidadas y pagadas para completar el valor de la vivienda, en el momento de hacer uso del préstamo.

Intereses sobre cesantías: Todos los trabajadores tendrán derecho a los intereses sobre cesantías y éstos podrán autorizar que se les abonen a los préstamos de vivienda.

Intereses: Los préstamos que se otorguen para vivienda a los trabajadores oficiales, causarán un interés del 8 % anual. En caso de que el trabajador beneficiado con el préstamo de vivienda se retire del SENA voluntariamente o fuere despedido con justa causa, éstos intereses se elevarán al 11 % anual si tiene meso (sic) de 15 años de servicios a la entidad y bajarán al 10 % anual cuando el trabajador tenga 15 o más años de servicio.

Intereses por mora: En caso de que el beneficiario del préstamo no cubra oportunamente las cuotas de amortización estará obligado a pagar al SENA intereses de mora a razón del 1.5 % (uno punto cinco) mensual.

Puntaje: Al calificar las solicitudes de préstamo de vivienda para los trabajadores oficiales, se otorgará un (1) punto adicional a aquellos trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores Oficiales. Así mismo se otorgará un (1) punto por cada año de servicio al SENA

Presupuesto: En los presupuestos anuales que se aprueben para el Fondo Nacional de Vivienda del SENA se incluirá un capítulo especial denominado "PROGRAMA DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES OFICIALES". La correspondiente partida será garantizada por el SENA en el evento hipotético de que el Fondo Nacional del Ahorro revoque la exoneración al SENA de su vinculación a ese organismo. Esta partida se determinará de acuerdo con las necesidades de vivienda de los trabajadores oficiales, con el fin de atender de manera adecuada a dichas necesidades.

Anticipo para pago de gastos: En caso de que se otorgue un préstamo de vivienda a un trabajador oficial y éste requiera de un anticipo para el pago de gastos notariales, de beneficencia, de registro o de impuesto predial, el SENA lo concederá en una cuantía equivalente a seis (6) veces el salario mínimo legal mensual vigente. Este anticipo será descontando del valor del préstamo y sus condiciones serán las mismas que las del préstamo de vivienda.

PARAGRAFO: Cuando la entidad decida revisar, reestructurar o modificar las normas relativas al Fondo Nacional de Vivienda, el Comité Convencional participará en los estudios y propuestas que se presenten para el efecto.

ARTÍCULO 36. RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA.

Para atender los préstamos de vivienda de los trabajadores oficiales, el SENA se compromete a destinar el 20 % del presupuesto de redistribución establecido en las normas vigentes del Fondo Nacional de Vivienda.

Este porcentaje es adicional al monto de las partidas asignadas regularmente para atender préstamos de vivienda de los trabajadores oficiales.

ARTÍCULO 39. FUNCIONES DEL COMITÉ CONVENCIONAL SOBRE VIVIENDA.

En lo referente a vivienda, el Comité Convencional tendrá las siguientes funciones:

a. Estudiar y revisar las solicitudes de préstamos que presenten los trabajadores oficiales dentro del régimen de la Convención y determinar los puntajes y pasar sus recomendaciones al Jefe de la División de Recursos Humanos, o quien haga sus veces.
b. Emitir conceptos sobre la conveniencia en el otorgamiento de préstamos para cancelar hipotecas.
c. Estudiar las solicitudes de prórroga del plazo y reajuste para hacer uso del préstamo de vivienda y pasar la correspondiente recomendación al Jefe de la División de Recursos Humanos o quien hagas sus veces.
d. Recomendar al Director General las solitudes de crédito para vivienda de los trabajadores oficiales que no tengan el tiempo de servicio exigido, siempre y cuando existan los recursos presupuestales disponibles que así lo permitan.
e. Participar en los estudios y propuestas que se realicen cuando la Entidad decida revisar, reestructurar o modificar las normas relativas al Fondo Nacional de Vivienda.
f. Las demás que el Comité Convencional considere convenientes ante el Fondo Nacional de Vivienda.

PARAGRAFO: El SENA presentará al Consejo Directivo Nacional un proyecto que permita a los trabajadores oficiales optar por un nuevo crédito de vivienda, cuando hayan cancelado un 70 % del crédito anterior.

Por su parte, los artículos 7° del Decreto Ley 3118 de 1968, 5° de la Ley 432 de 1998 y 19 del Decreto 1453 de 1998, concernidos con el conflicto jurídico entre las partes, preceptúan:

Decreto Ley 3118 de 1968. Por el cual se crea el Fondo Nacional de Ahorro, se establecen normas sobre auxilio de cesantía de empleados públicos y de trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones.

[...]

ARTÍCULO 7. Funciones de la junta. Corresponde a la junta directiva del Fondo Nacional de Ahorro:

a. Dirigir las labores del Fondo y velar por su buen funcionamiento;

b. Señalar la política que éste debe adelantar, dentro de los lineamientos que trace el Consejo Nacional de Política Económica y Social;

c. Estudiar y aprobar los programas generales de inversión y de préstamo del Fondo;

d. Estudiar y aprobar los contratos, inversiones y préstamos del Fondo, cuando superen las cuantías que con aprobación del Gobierno Nacional señale periódicamente la propia junta;

e. Señalar el plazo máximo, el interés mínimo y las restantes modalidades de las obligaciones que puede contraer el Fondo;

f. Establecer el monto de disponibilidades que el Fondo deba mantener en dinero efectivo y en

valores de renta fija e inmediata realización, para los fines y dentro de las condiciones señaladas en los Artículos 14 y 15;

g. Estudiar y aprobar los presupuestos de funcionamiento e inversión del Fondo;

h. Examinar y aprobar los balances e inventarios semestrales del Fondo;

i. Evaluar los resultados de las labores del Fondo;

j. Eximir a determinados organismos, total o parcialmente, de la obligación de entregar al Fondo las cesantías cuando ellos adelanten programas de vivienda para sus empleados y trabajadores, siempre que tales programas cumplan con los requisitos que el mismo Fondo determine;

k. Aprobar la vinculación al Fondo de sociedades de economía mixta, lo mismo que la de departamentos, municipios y entidades descentralizadas del orden regional;

l. Elaborar los estatutos del Fondo, los cuales deberán someterse a aprobación del Gobierno Nacional, y

ll. Dictar su propio reglamento.

Ley 432 de 1998. Por el cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones

[...]

Artículo 5º.- Afiliación de servidores públicos. A partir de la vigencia de la presente Ley deben afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional.

No se aplica lo anterior al personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989.

Podrán afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro los demás servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos que se afilien voluntariamente al Fondo Nacional de Ahorro solo podrán trasladarse a una sociedad administradora de fondos de cesantías, transcurridos tres años desde la afiliación, siempre que no tengan obligación hipotecaria vigente con el Fondo Nacional de Ahorro.

Parágrafo. - En los casos en que los servidores públicos tengan régimen de retroactividad en las cesantías, el mayor valor será responsabilidad de la entidad empleadora.

Decreto 1453 de 1998. Por el cual se reglamenta la Ley 432 de 1998, que reorganizó el Fondo Nacional de Ahorro, se transformó su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones.

[...]

ARTÍCULO. 19. -Afiliados obligatorios. Salvo las excepciones dispuestas en el inciso segundo del artículo 5º de la Ley 432 de 1998, son afiliados obligatorios al Fondo Nacional de Ahorro:

1. Los servidores públicos afiliados al Fondo Nacional de Ahorro, en calidad de obligatorios en virtud del Decreto-Ley 3118 de 1968.

2. Los servidores públicos de las empresas sociales del Estado, del orden nacional, y de las sociedades de economía mixta, cuyo capital esté compuesto en más del 90 por ciento por recursos del Estado, cuya afiliación era voluntaria en el Decreto-Ley 3118 de 1968.

3. Los servidores públicos que se vinculen a la rama ejecutiva del poder público del orden nacional a partir del 2 de febrero de 1998, fecha de entrada en vigencia de la Ley 432 de 1998.

PARÁGRAFO. -Las entidades que a la entrada en vigencia de la Ley 432 de 1998 estaban eximidas de la obligatoriedad de afiliar a sus servidores públicos al Fondo Nacional de Ahorro, de acuerdo con el literal j) del artículo 7º del Decreto-ley 3118 de 1968, podrán conservar dicha exención, con sujeción a lo dispuesto en dicha norma.

No obstante, en cumplimiento de la Ley 432 de 1998, los servidores públicos que se hayan vinculado a partir del 2 de febrero de 1998 a dichas entidades eximidas, deben afiliarse al Fondo Nacional de Ahorro.

Efectúa la Corte la anterior trascripción de las normas convencionales y legales, vinculadas con el conflicto jurídico que han venido ventilando las partes en las instancias, porque desde la literalidad de unas y de otras, interpretadas, además sistemáticamente, también en función del criterio teleológico, según respecto de las primeras lo ha venido haciendo, conforme se advierte en la reciente sentencia CSJ SL1240-2019, porque en ese ejercicio no advierte que el Tribunal haya incurrido en las equivocaciones fáctico probatorias y jurídicas que se le enrostran, en el primer y segundo cargo, respectivamente, por lo siguiente:

1) El artículo 35 convencional, ni los restantes citados, en ninguna parte de su texto, hace diferenciación entre sus beneficiarios, en función de que ingresaran a la empleadora con anterioridad o posterioridad al 2 de febrero de 1998. Antes bien, de la literalidad del primer precepto se puede inferir que el programa de vivienda sobre el que se discurre, existía con anterioridad a esa calenda y que los contratantes de la Convención Colectiva 2003-2004, querían que permaneciera, al asentar que «Los programas del Fondo Nacional de Vivienda del SENA, dirigidos a los trabajadores oficiales de la entidad, **continuarán** funcionando de acuerdo con la políticas que en esta materia fija el Consejo Directivo Nacional [...]», (subrayas y negrillas fuera de texto original) (f.° 77 el cuaderno de primera instancia), escenario en el que también está llamado a operar el principio hermenéutico según el cual, donde la ley no distingue no le es dado al intérprete hacerlo.

2) Así mismo, ni el texto convencional ni, mucho menos el legal, distingue entre los trabajadores que por imposición de la Ley 432 de 1998 se deban de afiliar al Fondo Nacional del Ahorro y aquellos que hacen parte de un «régimen exceptuado y se les aplica el Programa del Fondo Nacional de Vivienda previsto en la Convención Colectiva», pues lo que el clausulado de

este contrato prevé, es que los programas del Fondo Nacional de Vivienda del SENA, van dirigidos a los trabajadores oficiales de la entidad, se insiste, sin consideración de su fecha de ingreso a ella.

3) Igualmente, no pasa por alto la Sala, que el último acuerdo convencional acotado, fue celebrado muchos años después de haber nacido la Ley 432 de 1998 (2 de febrero de 1998), por lo que resulta válido preguntarse que sí lo que pretendían las partes firmantes de aquel instrumento, era desligar de dichos beneficios, con referencia en ella, a los trabajadores que se vincularan a la entidad con posterioridad al 2 de febrero de 1998, como lo quiere hacer ver la entidad recurrente, ¿por qué no se plasmó así en dicho texto, consignando sin ambages esa diferenciación?

La respuesta a ese interrogante (más allá de que empleadora y sindicato, los únicos facultados para hacerlo, no expresaron puntualmente voluntad común de autocomposición en tal dirección, respecto a ese punto), es sencilla y consiste en que, jurídicamente, la prerrogativa convencional del fondo de vivienda (sobre el que se pronunció la segunda instancia), no es incompatible con la afiliación de sus beneficiarios, en cualquier época, al Fondo Nacional del Ahorro, en tanto esa prerrogativa, como alcanzó a advertirlo el Tribunal, supera el mínimo de derechos y garantías de éstos y, agrega la Sala, tiene fuente legítima en los artículos 39, 53, 55 y 93 de la CN y, desde esta última norma superior, en los Convenios 087 de 1948, 098 de 1949 y 154 de1981 de la OIT, que garantizan la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, como lo explicó la Sala en la sentencia CSJ SL1240-2019, ya citada.

4) En armonía con lo último, halla la Sala que desde la teoría contractualista de la convención colectiva laboral, de acuerdo con la cual ésta es un acto jurídico bilateral y consensual, no podía la demandada, como uno de los sujetos suscribientes de ese acuerdo, ante sí y por sí, a partir de un concepto jurídico propio, desconocer lo pactado con el otro suscribiente, en el punto sobre el que se reflexiona, razón a la que se agrega que el propio artículo 35 de aquella normativa, prevé en su literal g), que la entidad, por su mera voluntad, no estaba facultada para modificar el fondo de vivienda, a través de las directivas y las comunicaciones a que se refiere, pues para ello se debe convocar un comité convencional, para estudiar los proyectos que al respecto se presenten, presupuesto que no se advierte cumplido en el caso, que la recurrente debió acreditar.

5) Ahora, el argumento de la acusación de que no es posible reconocer programas de vivienda a trabajadores oficiales que tengan sus cesantías en el Fondo Nacional del Ahorro, porque no tendrían una garantía real para amortizar el crédito reconocido, no es atendible, pues, por una parte, el numeral a) del artículo 35 de la convención colectiva en torno a la que gira la controversia, estipula que las cesantías del beneficiario se liquidarán y pagarán para completar el valor de la vivienda en el momento de hacer uso del préstamo y en parte alguna se hace distinción alguna, en función de los trabajadores que tengan sus cesantías en uno o en otro fondo y, por la otra, debe tenerse en cuenta que el legislador contempló en el artículo 104 de la Ley 50 de 1990, el procedimiento a seguir en caso de pignoración de cesantías en los eventos autorizados, para efectos de su retiro, de la siguiente forma:

[...]

En los eventos en que el empleador esté autorizado para retener o abonar a préstamos o pignoraciones el pago de auxilio de cesantía, podrá solicitar a la Sociedad Administradora la retención correspondiente y la realización del procedimiento que señalen las disposiciones laborales sobre el particular.

Los préstamos de vivienda que el empleador otorgue al trabajador podrán ser garantizados con la pignoración del saldo que este último tuviere en el respectivo fondo de cesantía, sin que el valor de la garantía exceda al del préstamo.

6. Por último, el numeral 3° del artículo 19 del Decreto 1493 de 1998, en armonía con la demás normativa regulatoria del Fondo Nacional del Ahorro, únicamente obliga a que los servidores públicos del sector ejecutivo de nivel nacional, se afilien a él, para efectos del auxilio de cesantía, pero nada dice en torno a que, por ello, no puedan beneficiarse de derechos extralegales para la financiación de vivienda, como los pactados convencionalmente en el SENA, en relación con el fondo respectivo, razón por la que, además de lo previamente expuesto, no podía la empleadora sustraerse de las obligaciones que al respecto adquirió con el sindicato opositor, como acertadamente lo concluyó el Tribunal en la sentencia gravada con el recurso extraordinario.

Adicionalmente, impera decir, que el parágrafo tercero de este precepto, permite a las entidades exentas de la obligación de afiliar a sus servidores al Fondo Nacional del Ahorro, continuar con la misma, lo que significaría que si existiera un conflicto por incompatibilidad (que no lo hay), entre la normativa convencional, relativa al fondo de vivienda, y la legal que impone la afiliación obligatoria de algunos servidores públicos, como los del SENA, a aquella entidad, la tensión se solucionaría con la no vinculación de los beneficiarios del acuerdo colectivo, a dicho fondo público

del auxilio de cesantía.

En consecuencia, los cargos no prosperan.

Las costas del recurso extraordinario las sufragará la empleadora recurrente, en favor del SINDICATO DE TRABAJADORES OFICIALES DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SINTRASENA, pues su recurso no salió airoso y fue replicado. Como agencias en derecho se fija la suma de $8.000.000, que deberán incluirse en la liquidación de costas, en la forma que prevé el artículo 366 del CGP.

XI. DECISIÓN

A causa 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, NO CASA la sentencia dictada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el veintiuno (21) de julio de dos mil quince (2015), en el proceso que instauró el SINDICATO DE TRABAJADORES OFICIALES DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SINTRASENA al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA.

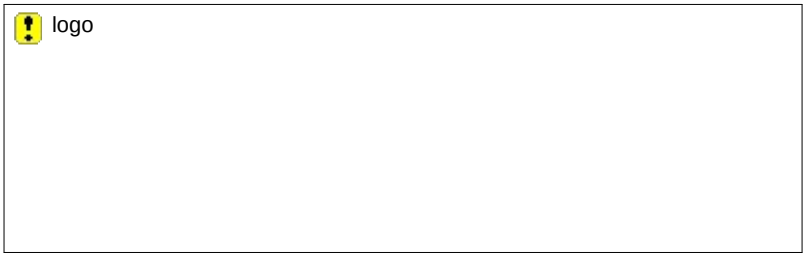
Costas como se dijo en la motiva.

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

SANTANDER RAFAEL BRITO CUADRADO

CECILIA MARGARITA DURÁN UJUETA

CARLOS ARTURO GUARÍN JURADO

SCLAJPT-10 V.00

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Compilación Juridica MINTIC
n.d.
Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)