

Sentencia C-584/97

DERECHO A GOZAR SIMULTANEAMENTE DE LA PENSION DE JUBILACION Y DE UN CARGO PUBLICO-Prohibición

La norma estudiada busca impedir que una persona pueda gozar, simultáneamente, del derecho a la estabilidad en un cargo público y de la pensión de jubilación. Con ello, se pretende liberar una de las dos fuentes de provisión de los recursos involucrados, a fin de destinarlos a satisfacer necesidades de terceras personas. En efecto, si el servidor público opta por continuar trabajando hasta cumplir la edad de retiro forzoso, se disminuye temporalmente la presión financiera sobre los fondos que deben orientarse al pago del pasivo laboral. Si, de otra parte, decide hacer efectiva la pensión, se libera una plaza pública que deberá ser provista por una nueva persona, en edad de trabajar. La norma estudiada persigue una finalidad legítima de especial importancia constitucional. En primer lugar, está destinada a racionalizar los recursos asignados al pago del pasivo laboral de los servidores públicos, a fin de garantizar el cumplimiento oportuno de las necesidades básicas que la seguridad social está llamada a satisfacer. Pero busca, adicionalmente, un efecto supletorio, cual es el de aumentar las oportunidades de acceso de todas las personas, en igualdad de condiciones, a los cargos públicos.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD EN CONSTITUCIONALIDAD

Una disposición que comporte la restricción de derechos fundamentales, no sólo debe estar orientada a lograr una finalidad legítima y resultar útil y necesaria para alcanzarla. Adicionalmente, para que se ajuste a la Constitución, se requiere que sea ponderada o estrictamente proporcional. Este paso del juicio de proporcionalidad se endereza a evaluar si, desde una perspectiva constitucional, la restricción de los derechos afectados es equivalente a los beneficios que la disposición genera. Si el daño que se produce sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos es superior al beneficio constitucional que la norma está en capacidad de lograr, entonces es desproporcionada y, en consecuencia, debe ser declarada inconstitucional.

DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL-Restricciones

Por regla general, el derecho a permanecer ejerciendo un cargo o una función pública sólo puede restringirse cuando el servidor público compromete alguno de los principios que deben orientar su gestión, como el principio de eficiencia, de igualdad o de moralidad. Sin embargo, en casos excepcionales, el legislador puede establecer causales de retiro que tiendan a promover bienes o derechos constitucionales diversos y que, de otra manera, se verían injustamente limitados. Así ocurre, por ejemplo, cuando se establece una edad de retiro forzoso para favorecer la igualdad de oportunidades y los derechos de participación política. La restricción del derecho a la estabilidad, que opera por decisión del propio titular es, al menos, equivalente a la promoción de la igualdad que se genera al liberar una plaza pública, para que sea ocupada por un nuevo ciudadano. Este relevo, como quedó explicado, fomenta la igualdad de oportunidades y los derechos de participación política y, adicionalmente, constituye una forma eficaz de distribución del empleo público, con todas las consecuencias económicas y fiscales que ello implica. En suma, para la Corte si bien la disposición estudiada afecta el derecho al trabajo al imponer una nueva causal de retiro, esta no es desproporcionada, vale decir, se encuentra plenamente compensada por los beneficios constitucionales que genera.

DERECHO A LA PENSION DE JUBILACION-Restricciones son proporcionales

La norma estudiada no provoca una renuncia del derecho a la pensión de jubilación, simplemente, lo suspende hasta tanto el beneficiario decida renunciar al cargo público que ocupa o hasta que cumpla la edad de retiro forzoso. Mientras ello ocurre, el servidor público continúa gozando de su asignación mensual y, por lo tanto, no quedan desamparados los bienes que la pensión tiende a realizar. En los términos indicados, a juicio de la Corte, la disposición cuestionada no afecta la dimensión constitucional del derecho a una pensión de vejez o de jubilación, pues no amenaza la satisfacción de las necesidades básicas que constituyen la razón de ser de estos derechos prestacionales. La restricción se produce pues, exclusivamente, respecto de la dimensión legal de este derecho, en virtud de la cual se prohíbe la posibilidad de gozar simultáneamente de la pensión y del salario.

DERECHOS ADQUIRIDOS-Vulneración

Se vulneran los derechos adquiridos cuando una ley afecta situaciones jurídicas consolidadas que dan origen a un derecho de carácter subjetivo que ha ingresado, definitivamente, al

patrimonio de una persona. Sin embargo, si no se han producido las condiciones indicadas, lo que existe es una mera expectativa que puede ser modificada o extinguida por el legislador. En consecuencia, la disposición demandada sería inexecutable si violara, como lo sostiene el demandante, situaciones jurídicas consolidadas conforme a leyes anteriores.

ENTIDAD DE SEGURIDAD SOCIAL-Pensiones de servidores públicos/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

Actualmente la mayoría de las pensiones de los servidores públicos se encuentran a cargo de entidades de seguridad social que deben ser respaldadas por recursos del erario público. En estas condiciones, no cabe ninguna duda sobre la relación de conexidad que existe entre la materia general de la ley – la racionalización del gasto – y la norma demandada, pues esta última desestimula conductas que, pese a su legitimidad, tienen incidencia en la hacienda pública. En suma, el artículo demandado se encuentra en relación de conexidad teleológica, sistemática y axiológica con la materia dominante de la ley a la cual pertenece y, en consecuencia, no viola el principio de la unidad de materia.

DOCENTE UNIVERSITARIO-Excepción para permanecer en el cargo

La excepción que se estudia tiene directa relación con la racionalización del gasto, pues establece la posibilidad de que un grupo de trabajadores posponga, durante 10 años, el disfrute de su pensión de vejez o jubilación. La excepción consagrada, tiene la finalidad de permitir que los docentes universitarios ejerzan sus funciones hasta los setenta y cinco años, si así lo consideran conveniente y si no han incurrido en ninguna causal de retiro. El objetivo no es otro que el de autorizar a los centros de educación superior y a las personas que han demostrado sus calidades docentes para que estas puedan permanecer en el servicio de la educación superior.

DERECHO A LA IGUALDAD-Trato discriminatorio/IGUALDAD-Test intermedio

Un trato diferenciado sería discriminatorio si no estuviera fundado en una justificación objetiva y razonable. Adicionalmente, como se trata de una diferenciación en relación con el ejercicio de derechos constitucionales, la Corporación se ve en la necesidad de realizar un juicio de igualdad relativamente estricto, o lo que se ha denominado u “test intermedio” de igualdad. En efecto, en criterio de esta Corporación, las distinciones que se relacionan con

órbitas constitucionalmente protegidas, como las constituidas por los derechos constitucionales, deben ser analizadas, conforme a una “prueba intermedia del respeto a la igualdad”, en virtud de la cual resultan legítimas las diferenciaciones útiles y necesarias para lograr una finalidad constitucionalmente importante. En el presente caso, el legislador consagra, a favor de un tipo de servidores vinculados al régimen de carrera administrativa, una prerrogativa que no se atribuye a la generalidad de los restantes servidores sometidos al mismo régimen, consistente en concederles la facultad de diferir, durante diez años, la edad de retiro forzoso.

Referencia: Expedientes acumulados D-1647, D-1649 y D-1657

Actores: Juan Manuel Gutierrez Peñuela, Gerardo Gutierrez Bravo, Jose Dario Cediell Serrano, Luis Guillermo Ospina Gardeazabal, David García Vanegas, Hugo Junior Carbone Ariza, Nestor Hugo Chaves Quintero, Carlos Fabian Peña Suarez, Alfredo Duque Rojas, Luis Eduardo Cortina Peñaranda, Doris Garzon Monastoque, Maria Wbaldina Benitez Sarmiento, Edgar Efrain Gonzalez Gomez, Jose Reyes Rodriguez Casas, Nancy Peña Joven Y Mauricio Alfonso Senejoa Venegas

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14, 18 y 19 de la Ley 344 de 1996, “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades y se expiden otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., noviembre trece (13) de mil novecientos noventa y siete (1997).

Aprobada por acta N° 53

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 14, 18 y 19 de la Ley 344 de 1996, “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades y se expiden otras disposiciones”.

I. TEXTO DE LAS NORMAS REVISADAS

LEY 344 DE 1996

(diciembre 27)

“Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades y se expiden otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 14. Las cesantías parciales o anticipadas de los servidores públicos, sólo podrán reconocerse, liquidarse y pagarse cuando exista apropiación presupuestal disponible para tal efecto, sin perjuicio que en los presupuestos públicos anuales se incluyan las apropiaciones legales para este efecto y para reducir el rezago entre el monto de las solicitudes y los reconocimientos y pagos, cuando existan. En este caso, el rezago deberá reducirse al menos en un 10% anual, hasta eliminarse.

(...)

Artículo 18.- Los servidores públicos que sean encargados, por ausencia temporal del titular, para asumir empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, no tendrán

derecho al pago de la remuneración señalada para el empleo que se desempeña temporalmente, mientras su titular la esté devengando.

Ninguna entidad territorial u organismo del Estado podrá encargar provisionalmente a servidor público alguno para ocupar cargos de mayor jerarquía sin la disponibilidad presupuestal correspondiente. El funcionario que contravenga lo dispuesto en este inciso incurrirá en falta disciplinaria y será responsable civilmente por los efectos del mismo.

Artículo 19.- Sin perjuicio de lo establecido en las leyes 91 de 1989, 60 de 1993 y 115 de 1994, el servidor público que adquiriera el derecho a disfrutar de su pensión de vejez o jubilación podrá optar por dicho beneficio o continuar vinculado al servicio, hasta que cumpla la edad de retiro forzoso. Los docentes universitarios podrán hacerlo hasta por 10 años más. La asignación pensional se empezará a pagar solamente después de haberse producido la terminación de sus servicios en dichas instituciones.

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 344 de 1996, “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades y se expiden otras disposiciones”, la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 42.951 de diciembre 31 de 1996.

2. El ciudadano Juan Miguel Gutiérrez Peñuela demandó el artículo 14 de la Ley 344 de 1996, por considerarlo violatorio de los artículos 13, 23, 25 y 53 de la Carta Política.

3. Los ciudadanos José Darío Cediell Serrano, Luis Guillermo Ospina Gardeazábal, David García Vanegas, Hugo Junior Carbone Ariza, Néstor Hugo Chaves Quintero, Carlos Fabián Peña Suárez, Alfredo Duque Rojas, Luis Eduardo Cortina Peñaranda, Doris Garzón Monastoque, María Wbaldina Benítez Sarmiento, Edgar Efraín González Gómez, José Reyes Rodríguez Casas, Nancy Peña Joven y Mauricio Alfonso Senejoa Venegas demandaron el artículo 18 de la Ley 344 de 1996, por considerarlo violatorio de los artículos 1°, 13 y 53 de la Carta Política.

4. El ciudadano Gerardo Gutiérrez Bravo demandó el artículo 19 de la Ley 344 de 1996, por considerarlo violatorio de los artículos 1°, 2°, 13, 16, 25, 46, 53, 58, 150 y 158 de la Carta

Política.

5. Mediante memorial fechado el 13 de junio de 1997, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público defendió la constitucionalidad de las normas acusadas.

6. El representante judicial del Departamento Administrativo de la Función Pública, por medio de escrito fechado el 13 de junio de 1997, solicitó a la Corte que declarara ajustados a la Carta Política los artículos 14, 18 y 19 de la Ley 344 de 1996.

7. El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 10 de julio de 1997, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

III. LAS DEMANDAS

De igual modo, señala que la discriminación antes anotada entraña una violación al artículo 53 de la Carta, en los apartes que señalan que el Estado debe garantizar el pago oportuno de salarios y prestaciones y que establecen la igualdad de oportunidades para los trabajadores, proscribiendo toda forma de discriminación entre éstos. En efecto, la norma acusada hace nugatorio el derecho al pago de cesantías parciales de aquellos servidores públicos que decidieron continuar sometidos al régimen de cesantías retroactivas. A juicio del demandante, “no es permitido que una reforma al sistema jurídico en el campo laboral propicie la pérdida o la discriminación del derecho que tiene el trabajador. Pues el pago de sus cesantías y prestaciones no es una nueva carga del patrón o empleador, sino una prestación diferida que nace y se adquiere a partir del momento de la iniciación de la relación laboral”.

Por último, manifiesta que el artículo 14 de la Ley 344 de 1996 conculca el artículo 23 del Estatuto Superior, toda vez que, a su amparo, la Administración puede dilatar indefinidamente las peticiones de pago de cesantías parciales que eleven los servidores públicos, con lo cual resulta afectado el mandato constitucional que dispone la resolución pronta y oportuna de las peticiones de los ciudadanos por parte de las autoridades públicas.

2. El grupo de ciudadanos que demanda el artículo 18 de la Ley 344 de 1996 estima que esta norma contraviene el principio de igualdad (C.P., artículo 13) y, en particular, el principio de

igualdad de oportunidades entre los trabajadores consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política. Efectivamente, el artículo acusado implica una infracción al principio del “salario igual por trabajo de igual valor” y, por ende, establece un trato discriminatorio que no cumple ninguna de las exigencias establecidas por la Corte Constitucional para justificar la consagración de tratamientos desiguales.

Según los demandantes, la norma atacada viola los artículos constitucionales señalados cuando determina, por una parte, que aquellos servidores públicos que ocupen temporalmente cargos de mayor jerarquía, en casos de ausencia del titular, no podrán percibir el salario que éste último devengaba y, de otro lado, al establecer que la posibilidad de efectuar encargos se supedita a la existencia de una disponibilidad presupuestal previa.

Consideran que si un trabajador, por razones del servicio, se ve obligado a ocupar temporalmente un cargo de mayor jerarquía que implica el desempeño de labores de mayor responsabilidad, tiene el derecho a percibir la remuneración correspondiente a esas funciones. El pago de una remuneración de menor cuantía conlleva una violación a los derechos mínimos que la Constitución otorga a los trabajadores y, en particular, del principio “a trabajo igual salario igual”. Sobre este particular, manifiestan que la mencionada discriminación “atenta contra la dignidad de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, (...). (E)n criterio de los suscritos demandantes no se ajusta a las normas de equidad y de justicia, que se le niegue a un magistrado(e) o juez (e), o cualquier otro de los cargos de la administración de justicia, el pago de la remuneración establecida por el Gobierno nacional para esos empleos, por el simple hecho de que lo haya desempeñado transitoriamente”.

Por otra parte, indican que la complejidad e importancia de las labores que corresponde desempeñar a las autoridades públicas, y a la administración de justicia en particular, exigen que, en caso de vacancia temporal de algún cargo, éste deba ser ocupado necesariamente por otro funcionario. Si ello no es posible, los principios orientadores de la administración de justicia y aquellos que rigen la función administrativa (celeridad, eficacia y cumplimiento) resultan quebrantados. Así mismo, al supeditar la realización de encargos a la existencia de la correspondiente disponibilidad presupuestal, se obliga al funcionario titular a permanecer en su cargo sin la posibilidad de ejercer derechos tales como las vacaciones o la solicitud de licencias que implican una desvinculación temporal del servicio.

Por último, los actores señalan que el artículo acusado contraviene normas expresas de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996, artículos 132 y 138) que establecen la posibilidad de efectuar encargos y de que el encargado perciba el salario correspondiente al cargo que ocupa temporalmente.

3. En su demanda, el ciudadano Gerardo Gutiérrez Bravo manifiesta que el artículo 19 de la Ley 344 de 1996 vulnera el principio de dignidad humana (C.P., artículo 1º) y la finalidad esencial del Estado de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (C.P., artículo 2º), toda vez que “condiciona el derecho al trabajo a la renuncia del disfrute de la pensión de los servidores públicos, es decir, se limita uno cualquiera de dos derechos, el del disfrute de la pensión o el del trabajo”.

Señala que las personas, una vez han cumplido los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993 para acceder a la pensión, adquieren este derecho en forma incondicional, el cual entra a formar parte de su patrimonio, pudiéndolo disfrutar de manera inmediata, sin condicionamiento ni limitante algunos. Sin embargo, la norma acusada impone unos límites que equivalen a la renuncia del mencionado derecho. En efecto, el artículo 19 de la Ley 344 de 1996 supedita la adquisición del derecho a la pensión a una renuncia al derecho al trabajo, toda vez que el trabajador que opta por el primero de estos derechos no puede continuar vinculado al servicio público. De igual modo, si el servidor decide continuar en su empleo, ello implica una renuncia a su derecho a la pensión, pese a haber cumplido con los requisitos señalados por ley para disfrutarlo.

Opina, así mismo, que el límite impuesto por el artículo demandado al derecho a la pensión de los servidores públicos vulnera el artículo 58 del Estatuto Superior, en el sentido de que se trata de un derecho adquirido que ha perdido su principal garantía, la cual consiste en ser respetado.

A juicio del demandante, la norma acusada viola el principio de igualdad (C.P., artículo 13), como quiera que establece una discriminación “odiosa e injustificada” entre los servidores públicos y los trabajadores privados en punto al acceso al derecho a la pensión. Efectivamente, mientras la Ley 100 de 1993 no consagra diferencia alguna entre las dos categorías de trabajadores antes mencionadas a efectos de adquirir los derechos que ella consagra, el artículo 19 de la Ley 344 de 1996 quebranta la igualdad, toda vez que los

servidores públicos no pueden disfrutar de su derecho adquirido a la pensión mientras continúen laborando, en tanto que los trabajadores privados sí pueden hacerlo. Considera que, si bien existen diferencias entre los servidores públicos y los trabajadores privados, ello no puede llegar hasta el punto de que éstos últimos tengan “mayores y mejores beneficios, cuando lo lógico sería lo contrario, toda vez que aquellos por mandato constitucional tienen mayores obligaciones y deberes que estos”.

Por otra parte, el libelista considera que la norma demandada entraña una vulneración al derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad (C.P., artículo 16), como quiera que obliga indebidamente al servidor público que desea disfrutar de su derecho a la pensión a renunciar a su derecho al trabajo o, al contrario, presiona al trabajador a renunciar a su derecho a la pensión si desea seguir laborando.

Así mismo, estima que el artículos 25 y 53 de la Carta resultan quebrantados, por cuanto “el derecho a recibir la pensión, una vez se haya adquirido el derecho conforme a la ley que lo creó, no puede condicionarse al retiro del trabajador, y tampoco se puede constituir la renuncia al disfrute de la pensión de los servidores públicos, como una obligación para ejercer el trabajo, (...)”. De igual manera, afirma que el artículo 19 de la Ley 344 de 1996 desconoce los principios mínimos fundamentales en materia del derecho al trabajo consagrados en el artículo 53 de la Constitución (igualdad de oportunidades para los trabajadores; estabilidad; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultad de transigir sobre derechos “ciertos y no discutibles”; situación más favorable para el trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; y, pago oportuno de pensiones) y el principio según el cual “la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

En opinión del libelista, el artículo acusado desconoce los derechos de las personas de la tercera edad (C.P., artículo 46), toda vez que cuando se obliga a los servidores públicos a retirarse de su cargo para poder disfrutar de su derecho a la pensión se contraviene el deber estatal de promover la integración de estas personas a la vida activa y comunitaria. Sobre este punto señala que “una de las formas de mantener y desarrollar el mandato constitucional del artículo 46, es precisamente permitiendo que los servidores públicos que adquieran legalmente su derecho pensional puedan continuar laborando, lógicamente sin

sobrepasar la edad de retiro forzoso, (...)".

Plantea, también, que el artículo 19 de la Ley 344 de 1996 vulnera el artículo 158 de la Constitución Política, en cuanto desconoce el principio de unidad de materia. En efecto, si la finalidad de la Ley 344 de 1996 consiste en la racionalización del gasto público, el artículo 19 en nada contribuye a este objetivo, como quiera que el cargo que deja vacante el servidor público que opta por su derecho a la pensión debe ser ocupado por un nuevo trabajador que lo reemplaza y que, por tanto, tiene derecho a recibir el salario correspondiente. De otro lado, la pensión que recibe el trabajador no se paga con recursos del Estado sino del propio servidor, los cuales – según el nuevo régimen pensional de la Ley 100 de 1993 – provienen del ahorro que el trabajador ha efectuado durante su vida laboral. Por estas razones, la norma demandada ni racionaliza ni ahorra recursos estatales y, por ende, es “inane para el Tesoro Nacional”.

Acerca de la vulneración al principio de unidad de materia, el demandante también anota que “al señalarse en una ley que tiende a racionalizar el gasto público, un nuevo requisito para el disfrute de las pensiones de los servidores públicos, el mandato superior resultó violado, pues en una ley como la 344/96, no se podían tratar o incluir aspectos distintos a los que tienden a racionalizar el gasto público, y como el condicionamiento efectuado en el artículo 19 de la ley 344/96 modificó el régimen pensional de esos servidores, que es tema de la órbita natural de la seguridad social, conclúyase que se violó la Constitución en su artículo 158”.

En relación con la violación al artículo 150 de la Carta por parte de la norma demandada, el actor puntualizó que ésta se producía a raíz de la fijación del régimen prestacional de los servidores públicos, que es una materia que debe ser desarrollada por el Ejecutivo, con base en una ley marco expedida por el Congreso de la República (C.P., artículo 150-19, literales e) y f)). En efecto, el artículo 19 de la Ley 344 de 1996, que es una ley ordinaria, no podía regular un asunto que es materia de ley cuadro.

Por último, manifestó que las disposiciones contempladas por el artículo acusado no tienen relación alguna con la prohibición contenida en el artículo 128 de la Constitución, según el cual nadie puede desempeñar más de un empleo público en forma simultánea ni puede percibir más de una asignación proveniente del tesoro nacional. Ciertamente, “la mesada

pensional no puede asimilarse a la asignación (remuneración) que recibe un funcionario por sus servicios, pues ella tiene causa y fines distintos; la mesada pensional no se reconoce como contraprestación a un servicio actual como es el sueldo, sino que se reconoce como una devolución de los ahorros que el trabajador y el empleador han efectuado por mandato legal para materializar la protección que brinda el servicio público de la seguridad social a las personas que durante mucho tiempo han aportado al sistema; (...)."

Con base en estas consideraciones, el actor concluye que la pensión y el salario son dos asignaciones de naturaleza distinta a las cuales no es aplicable la prohibición contenida en el artículo 128 del Estatuto Superior. En efecto, las cotizaciones por concepto de la seguridad social no son ni tasas ni contribuciones sino recursos de propiedad de los trabajadores, incluso en el caso de aquellas pensiones administradas por el Instituto de los Seguros Sociales.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En relación con la impugnación de los cargos de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 18 de la Ley 318 de 1996, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se remitió a su intervención dentro de los procesos acumulados D-1590, D-1607 y D-1613, en los cuales se debatía la constitucionalidad, entre otras, de las normas antes mencionadas (véase, en lo pertinente, la sentencia C-428 de 1997, magistrados ponentes José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa).

Con respecto al cargo planteado por el actor contra el artículo 19 de la Ley 344 de 1996, según el cual esta norma implica la renuncia del derecho al trabajo si su titular decide disfrutar de su derecho a la pensión de jubilación o viceversa, el interviniente señala que los derechos al salario y a la pensión deben ser entendidos como complementarios, dado que "el uno como el otro pretenden el sostenimiento económico del trabajador y pensionado respectivamente, (...), esta complementariedad no debe ni puede significar, desde un punto de vista lógico, que tales derechos deban estar radicados en cabeza de un sujeto de derecho de manera simultánea". En su opinión, los anotados derechos se hacen efectivos en momentos distintos de la "vida económica y social" de su titular y, en esta medida, "la disposición demandada es consecuencia de un marco jurídico-social que, a la vez, protege el

trabajo activo y también el período de inactividad laboral posterior al del trabajo efectivamente realizado. En estos términos, es consecuencia de los dos valores constitucionales mencionados el que tanto el trabajo como el derecho pensional puedan ser gozados por los sujetos de derecho, aunque no coexistan”.

Por otra parte, anota que es contrario al principio constitucional de solidaridad el hecho de que “mientras un número grande de ciudadanos carece de los dos derechos – remuneración por servicio activo y pensión – haya otros que gocen de ambos. En esta materia debe igualmente recordarse que los recursos públicos con los que se sufraga parcialmente el sistema de seguridad social pensional son limitados, de tal forma que si no es posible garantizar al menos uno de los dos derechos para cada uno de los asociados, lo es menos garantizar ambos en cabeza de uno solo de ellos”.

Igualmente, el representante judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que el artículo 19 de la Ley 344 de 1996 es un reflejo de la prohibición de recibir más de una asignación proveniente del tesoro público, consagrada en el artículo 128 de la Constitución Política. En efecto, considera que las pensiones de los servidores públicos sí constituyen una asignación procedente del tesoro público, toda vez que “la pensión no es consecuencia de la simple sumatoria de los aportes realizados tanto por el empleador como por el servidor público, sino que la misma sólo se obtiene en virtud de los recursos del sistema, que no son sólo los mencionados, sino los provenientes de otras fuentes que conforman el mismo, como consecuencia del principio de solidaridad al cual se ha aludido”. En consecuencia, estima que las pensiones no forman parte del patrimonio de los respectivos trabajadores, como quiera que el propio Estatuto Superior determina que los aportes al sistema de seguridad social son recursos parafiscales (C.P., artículo 48). Concluye que “el texto del artículo 19 demandado se limita a reiterar la regla constitucional del artículo 128 (...), sin que el mismo establezca alguna excepción a la prohibición de percibir dos asignaciones provenientes del tesoro público”.

De otro lado, el interviniente manifiesta que el objetivo de racionalización del gasto, dentro del cual se enmarca la Ley 344 de 1996, debe ser entendido como un proceso que persigue que el gasto público se enmarque “dentro de un principio mínimo de racionalidad”. En este sentido, considera que “no resulta racional que una misma persona perciba coetáneamente dos asignaciones provenientes del tesoro público, a saber, la proveniente de una relación

laboral y la proveniente de una relación pensional”. Agrega que la imposibilidad de percibir a un mismo tiempo una asignación por concepto de salario y otra por concepto de pensión tiene fundamento constitucional adicional en los principios de distribución equitativa de oportunidades, de pleno empleo de los recursos humanos (C.P., artículo 334) y de ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (C.P., artículo 54).

Por último, estima que los principios de irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales y de favorabilidad hacia el trabajador (C.P., artículo 53) tampoco resultan desconocidos por la norma acusada. En efecto, los anotados principios sólo son aplicables en el estudio de casos concretos, mas no en el examen abstracto de constitucionalidad de una disposición de carácter legal.

Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

El apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública sustentó la constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 con base en los argumentos expuestos en la ponencia para primer debate durante el trámite del respectivo proyecto de ley en el Congreso de la República. Estas razones se resumen, básicamente, en la necesidad de “poner orden en lo relacionado con las cesantías parciales y los anticipos de las mismas que amenazan con convertirse en una vena rota de las finanzas públicas”. De otra parte, considera que la norma acusada no vulnera el principio de igualdad, toda vez que lo que pretende es lograr una mayor equidad en el reconocimiento de las cesantías parciales. Así mismo, el artículo 14 de la Ley 344 de 1996 encuentra sustento constitucional adicional en el deber estatal de garantizar el derecho a la seguridad social conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (C.P., artículo 48) y en la prohibición de realizar cualquier erogación con cargo a los recursos públicos que no se halle incluida en el respectivo presupuesto de gastos (C.P., artículo 345).

Con respecto al artículo 18 de la Ley 344 de 1996, el interviniente estima que éste se fundamenta en lo dispuesto por el artículo 345 de la Carta Política, como quiera que mientras el titular de un cargo público esté devengando la remuneración correspondiente al mismo no es posible que otro la perciba si no existe apropiación presupuestal para este efecto.

En relación con el artículo 19 de la Ley 344 de 1996, el representante judicial del Departamento Administrativo de la Función Pública señaló que el anotado artículo sí guarda

armonía con el artículo 128 de la Constitución, como quiera que éste establece que corresponde a la ley establecer las excepciones a la prohibición de recibir más de una asignación procedente del tesoro público. Afirma que “a los servidores públicos (...) no les está permitido recibir más de una asignación salvo los casos excepcionados en la ley por lo cual es armónico y constitucional el artículo impugnado por cuanto este precisa que la asignación pensional se empezará a pagar solamente después de haberse producido la terminación de sus servicios en dichas instituciones”.

V. Concepto del Procurador General de la Nación

A juicio del Procurador el gasto público es un instrumento de política económica y fiscal que requiere de un tratamiento legislativo que persiga el logro de su máxima eficiencia, razón por la cual la Constitución permite al Legislador el diseño de una serie de mecanismos tendentes a convertir el gasto en una herramienta que contribuya al logro de la estabilidad macroeconómica. Con base en estas consideraciones el Congreso de la República expidió la Ley 344 de 1996, la cual busca “racionalizar y disminuir el gasto público, cuyo crecimiento desmedido ha sido identificado como uno de los factores negativos de mayor incidencia sobre las finanzas públicas”.

Según el concepto fiscal, el artículo 14 de la Ley 344 de 1996 se fundamenta en la facultad que los artículos 25, 53, 58, 150-19-f y 334 del Estatuto Superior otorgan al Legislador para regular las prestaciones sociales sin menoscabar los derechos adquiridos de los trabajadores. En esta medida, la jurisprudencia constitucional ha autorizado el cambio en las condiciones de reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías, “sin que ello signifique la supresión de este beneficio laboral, como quiera que se trata de un derecho patrimonial que también ostenta el carácter de derecho social y de recurso económico especial, orientado a satisfacer particulares requerimientos de los trabajadores y finalidades de justicia social distributiva dentro del marco del Estado Social de Derecho”. Así mismo, la norma acusada encuentra sustento en los artículos 345, 346 y 347 de la Carta Política y en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, que consagran el principio de legalidad del gasto, según el cual ninguna erogación proveniente del tesoro público puede efectuarse sin que exista disponibilidad presupuestal previa para ese efecto.

El representante del Ministerio Público opina que el artículo 18 de la Ley 344 de 1996 se

enmarca dentro de las facultades que el artículo 150-23 de la Constitución otorgan al Congreso de la República para “fijar el régimen de la función pública, determinando las situaciones de carácter administrativo que garanticen su continuidad y eficiencia con arreglo a criterios de economía y racionalización de los costos operativos que demanda su ejercicio”. En este orden de ideas, el encargo de que trata la norma demandada se aviene a las previsiones del artículo 123 de la Carta, en el cual se establece que los servidores públicos ejercen sus funciones de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, la ley y el reglamento. De igual modo, señaló que el condicionamiento de la posibilidad de desempeñar empleos de mayor jerarquía a la existencia de disponibilidad presupuestal es coherente con lo dispuesto en el artículo 122 del Estatuto Superior, según el cual los cargos remunerados contenidos en la planta de personal deben tener previstos los emolumentos respectivos en el presupuesto correspondiente.

En opinión del Procurador General de la Nación, el artículo 19 de la Ley 344 de 1996 está en consonancia con la prohibición de percibir más de una asignación proveniente del tesoro público, establecida en el artículo 128 superior. En efecto, los artículos 32 y siguientes de la Ley 100 de 1993 determinan que la pensión es una asignación procedente del erario público que no puede ser percibida en forma simultánea con el salario oficial. Señala que si un servidor público que llena los requisitos para gozar del derecho a la pensión pero que aún no ha alcanzado la edad de retiro forzoso, opta por seguir vinculado al servicio público, ello no vulnera su derecho a la jubilación, como quiera que éste tiene carácter irrenunciable (C.P., artículo 53). Así mismo, si escoge percibir la pensión en lugar de continuar trabajando tampoco se viola su derecho al trabajo, “porque los funcionarios retirados pueden laborar en otras actividades diferentes al ejercicio de la función pública”. Lo anterior resulta avalado por el artículo 150 de la Ley 100 de 1993, según el cual ningún servidor público puede ser obligado a retirarse de su cargo por el solo hecho de haberse expedido a su favor una resolución de jubilación.

Por último, el concepto fiscal estima que “la incompatibilidad entre la pensión de jubilación y la remuneración oficial garantiza la renovación de la fuerza laboral al servicio del Estado, efectivizando el derecho de acceso a los destinos oficiales (C.P., artículos 40-7 y 54), de manera que la gestión administrativa pueda desempeñarse con arreglo a los principios de eficiencia y diligencia (C.P., artículo 209)”. Agrega que la prohibición establecida en la norma acusada no comprende al personal docente regido por las leyes 91 de 1989, 60 de 1993 y

115 de 1994, lo cual se aviene a lo dispuesto en el artículo 128 de la C.P., que habilita al legislador para establecer excepciones a la prohibición allí consagrada.

VI. FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia de acuerdo con lo estipulado en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política.

Cosa juzgada constitucional

2. Mediante sentencia C-428 de 1997, magistrados ponentes, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa, esta Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse sobre los artículos 14 y 18 de la Ley 344 de 1996. En consecuencia, por haberse producido el fenómeno de la cosa juzgada constitucional de que trata el artículo 243 de la Carta Política, no es procedente que los artículos citados de la Ley 344 de 1996 sean objeto de un nuevo pronunciamiento.

3. A juicio del demandante, el artículo 19 de la Ley 344 de 1996 viola los artículos 1, 2, 13, 16, 25, 46, 53, 58, 150 (19) y 158 de la Constitución. Los distintos cargos formulados pueden agruparse como sigue:

(a) La obligación, - impuesta por la norma estudiada -, de optar entre el derecho fundamental al trabajo o el derecho constitucional a la seguridad social, debiendo renunciar a alguno de los dos para gozar del otro, vulnera la dignidad humana (C.P. art. 1), el libre desarrollo de la personalidad (C.P. art. 16), el derecho al trabajo (C.P. art. 25), el derecho adquirido a gozar de la pensión (C.P. art. 2 y 58), la especial protección a la tercera edad (C.P. art. 46) y los principios que, como la irrenunciabilidad a los derechos laborales, pertenecen al estatuto del trabajo (C.P. art. 53).

(b) Obligar exclusivamente a los servidores públicos, y no a los trabajadores del sector privado, a abandonar su puesto de trabajo para gozar del derecho a la pensión, implica establecer un trato diferenciado que compromete el principio de igualdad (C.P. art. 13).

(c) La Consagración de un requisito adicional para acceder a la pensión de jubilación no tiene

ninguna relación con la racionalización del gasto público y, en consecuencia, la norma demandada afecta el principio de la unidad de materia (C.P. art. 158).

(d) La reglamentación de la materia pensional no puede ser establecida mediante una ley ordinaria, pues según el numeral 19 del artículo 150, es este un asunto que debe ser regulado por el gobierno, previa la fijación de criterios generales a través de una ley marco.

Procede la Corte a estudiar cada uno de los cargos formulados.

La obligación de renunciar al cargo público como requisito para gozar del derecho a la pensión de jubilación

4. La Constitución Política otorga singular relevancia al trabajo. Lo consagra como uno de los elementos fundantes del Estado Colombiano (C.P. art. 1) e instruye al poder público para que lo dote, en todas sus modalidades, de un nivel especial de protección (C.P. art. 25). Adicionalmente, si el derecho al trabajo se enmarca dentro de la esfera estatal, en principio, queda cobijado por el régimen de carrera administrativa. Como lo ha indicado la Corte, este sistema tiende a garantizar la realización efectiva de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (C.P. 209), así como a promover el derecho ciudadano a acceder, en condiciones de igualdad, al desempeño de funciones y cargos públicos. Para los efectos del presente proceso, baste indicar que los principios, valores y fines de la carrera administrativa, cualifican necesariamente el régimen laboral del servidor público y lo diferencian del estatuto aplicable a los trabajadores del sector privado.

En particular, en cuanto se refiere al derecho a permanecer en un empleo público – el que según el demandante se encuentra comprometido por la norma cuestionada – el artículo 125 de la Carta Política establece que el retiro del servicio público se hará “por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley”. En consecuencia, corresponde al legislador, la determinación de las causales de retiro del servicio público que no se encuentren directamente reguladas en la Constitución (C.P., artículo 150-23).

Sin embargo, la Corte ha indicado que permitir la desvinculación arbitraria de funcionarios idóneos, afecta los principios que orientan la función pública, contrariando el interés general representado en la realización oportuna, profesional y responsable de las tareas

administrativas¹.

De otro lado, el derecho a la seguridad social se encuentra consagrado expresamente en el artículo 48 constitucional, según el cual “se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”. Así mismo, ha indicado esta Corporación que el derecho constitucional a la seguridad social y, en especial, a una pensión de jubilación o de vejez, se encuentra estrechamente relacionado con la dignidad (C.P. art. 1), la igualdad material (C.P. art. 13), y la especial protección de las personas de la tercera edad (C.P. art. 46).

Ahora bien, tanto el régimen de carrera administrativa como el derecho a la seguridad social, son, por expreso mandato constitucional, de configuración legal. En efecto, por regla general, corresponde al legislador definir las condiciones gracias a las cuales una persona puede acceder a los cargos o las funciones públicas, los requisitos que se deben cumplir para permanecer en los mismos y las causales de retiro. Igualmente, es la ley la encargada de establecer los términos en los cuales se adquiere un derecho prestacional, como los que integran la seguridad social. Como lo ha señalado esta Corporación, mal puede remitirse a la propia Constitución la definición de tales asuntos que, necesariamente, responden a valoraciones políticas del legislador histórico – en virtud del principio democrático –, así como a circunstancias fácticas que tienen relación con la distribución, en cada momento, de recursos públicos escasos².

Sin embargo, al configurar el régimen de carrera administrativa o el sistema de seguridad social, la ley debe respetar la importancia que la Carta otorga a los derechos constitucionales involucrados. En efecto, cuando se trata, por ejemplo, de establecer las condiciones de retiro de un cargo público o de acceso a la pensión de jubilación, el legislador debe actuar positivamente con el fin de promover y proteger los derechos constitucionales en juego y, de ninguna manera, someterlos a restricciones irrazonables o desproporcionadas.

5. En los términos descritos, compete a la Corte determinar si viola la Constitución la disposición que condiciona el ejercicio de un derecho constitucional que goza de especial protección – como el trabajo o la seguridad social –, a la renuncia – si se trata del trabajo – o a la suspensión – si se trata de la pensión – de otro derecho, de igual importancia.

Para resolver el problema planteado, es necesario separar las dos cuestiones que lo componen. Una primera se refiere a la eventual afectación del derecho al trabajo, a raíz de la

disposición que establece la obligación de renunciar, como condición para gozar, inmediatamente, del derecho a la pensión. En otras palabras, la Corte debe determinar si viola el derecho al trabajo del servidor público - o el principio de estabilidad de la carrera administrativa -, la disposición que consagra, como causa de retiro, la decisión libre y autónoma de acceder al goce de la pensión de jubilación.

Adicionalmente, la norma estudiada debe ser analizada desde la perspectiva del derecho a la seguridad social. En estos términos, la cuestión relevante consiste en determinar si viola la Constitución la norma legal que establece como requisito para acceder al derecho a la pensión de jubilación la renuncia previa del cargo público.

Pese a que la Corte estudiará las dos dimensiones del problema planteado, lo cierto es que éstas poseen algunos aspectos comunes que deberán ser analizados previamente, en los apartes que siguen de esta providencia.

6. Para averiguar si una medida de orden legal, que busca reglamentar el ejercicio de derechos constitucionales es arbitraria, resulta necesario identificar (1) si ella es contraria a alguna disposición constitucional expresa, y (2) si tiene una finalidad legítima y la misma resulta adecuada, necesaria y proporcionada para el logro del objetivo que se persigue.

7. Verifica la Corte que no existe, en la Constitución, una disposición que garantice el derecho a gozar, simultáneamente, de la estabilidad en un cargo público y de la pensión de jubilación. Sin embargo, se advierte que nada en la Carta prohíbe expresamente dicha simultaneidad.

Contra esta última afirmación podría indicarse que las pensiones pueden constituir asignaciones públicas y, por lo tanto, que en virtud de lo dispuesto por el artículo 128 de la C.P., son incompatibles con cualesquiera otras asignaciones públicas, como el salario. No obstante, a lo anterior podría oponerse, en primer lugar, que los recursos destinados a pensiones son recursos parafiscales que no hacen parte del presupuesto nacional y que no deben ser catalogados como “asignaciones públicas”. Sin embargo, frente al eventual fracaso de este argumento, podría indicarse que el nuevo sistema de pensiones introduce una importante modificación, pues si bien el régimen solidario de prima media con prestación definida se administra mediante un fondo común de naturaleza pública, gerenciado por el ISS (art. 32 y 52 de la Ley 100 de 1993), el régimen de ahorro individual con solidaridad se

compone de recursos públicos y privados (art. 59 y 60 de la Ley 100 de 1993) y, en consecuencia, resulta difícil catalogarlos como “asignaciones públicas”. Por último, podría alegarse que el propio artículo 128 establece la posibilidad de que el legislador defina las excepciones al principio general antes mencionado, para lo cual, según jurisprudencia de esta Corporación, goza de amplia libertad³.

En suma, frente a la ausencia de una disposición constitucional que, de manera clara y expresa, resuelva el problema planteado, resulta indispensable aplicar los principios de interpretación que han venido siendo desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

En los términos anteriores, podría señalarse que el principio de efectividad de los derechos (C.P. art. 5) indica que, prima facie, todos los derechos constitucionales deben ser garantizados, simultáneamente, en la mayor medida posible y, en consecuencia, resulta, al menos, sospechosa, la medida que somete el disfrute de uno de ellos a la renuncia o suspensión de otro.

En general, la regla planteada es indiscutible; sin embargo, ella es atemperada cuando se trata de la aplicación de derechos constitucionales de configuración legal que tienden, fundamentalmente, a la satisfacción de las mismas necesidades básicas y que exigen, para su realización, una acción positiva del Estado que puede llegar a implicar la asignación de bienes o recursos, de suyo, escasos.

El derecho a una acción estatal que involucra la adscripción de bienes limitados, como los recursos fiscales que deben soportar el costo pensional o los cargos públicos, se configura dentro de las condiciones y en los términos que el legislador considere conveniente. En consecuencia, nada obsta para que la ley pueda establecer condiciones que tiendan a la racionalización del manejo de los recursos públicos, siempre que estas sean razonables y proporcionadas respecto de la finalidad que se persigue. En estos términos, deberá la Corte identificar si la medida estudiada persigue una finalidad legítima, si es útil y necesaria para alcanzarla, y si las consecuencias positivas que puede lograr son de mayor entidad que los resultados restrictivos que, en efecto, procura.

8. La norma estudiada busca impedir que una persona pueda gozar, simultáneamente, del derecho a la estabilidad en un cargo público y de la pensión de jubilación. Con ello, se pretende liberar una de las dos fuentes de provisión de los recursos involucrados, a fin de

destinarlos a satisfacer necesidades de terceras personas. En efecto, si el servidor público opta por continuar trabajando hasta cumplir la edad de retiro forzoso, se disminuye temporalmente la presión financiera sobre los fondos que deben orientarse al pago del pasivo laboral. Si, de otra parte, decide hacer efectiva la pensión, se libera una plaza pública que deberá ser provista por una nueva persona, en edad de trabajar.

Tanto los cargos públicos como los recursos que, hoy por hoy, se destinan al pago del pasivo pensional de los servidores públicos, constituyen bienes escasos que deben ser distribuidos con criterio de equidad y siguiendo los imperativos del principio de solidaridad. En particular, el régimen de carrera administrativa consagra una serie de disposiciones que, como la edad de retiro forzoso, definen límites al derecho de estabilidad laboral, a fin de lograr una distribución más equitativa de los cargos públicos y de patrocinar el acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública.

Esta Corporación ya ha advertido que este tipo de medidas tienden a favorecer la igualdad de oportunidades de acceso al poder político⁴ y, por contera, a promover los derechos de participación política de que trata el artículo 40 de la Carta. A este respecto, no sobra recordar que desde sus primeras decisiones, la Corte observó que el derecho a ocupar cargos públicos se encuentra estrechamente vinculado con el principio de igualdad así como con los derechos de participación política. En una de las primeras sentencias sobre este tema la Corporación indicó:

En las condiciones expuestas, considera la Corte que la norma estudiada persigue una finalidad legítima de especial importancia constitucional. En primer lugar, está destinada a racionalizar los recursos asignados al pago del pasivo laboral de los servidores públicos, a fin de garantizar el cumplimiento oportuno de las necesidades básicas que la seguridad social está llamada a satisfacer. Pero busca, adicionalmente, un efecto supletorio, cual es el de aumentar las oportunidades de acceso de todas las personas, en igualdad de condiciones, a los cargos públicos.

9. No basta que la finalidad de una disposición sea legítima para avalar su adecuación al orden constitucional. Para ello, se requiere, entre otras cosas, que los medios a los cuales apela para el logro de sus objetivos sean idóneos y que no se evidencien medidas que tengan la misma utilidad pero que resulten menos gravosas para los derechos involucrados.

Ciertamente, una restricción inútil o innecesaria de los bienes o derechos constitucionales, sería claramente desproporcionada y, en consecuencia, inconstitucional, pues el legislador no puede ser arbitrario o caprichoso cuando se trata de restringir derechos que la propia Constitución ha garantizado.

En el presente caso, la Corte considera que el medio escogido por el legislador para alcanzar alguno de los propósitos alternativos antes mencionados es idóneo. En efecto, es de público conocimiento la presión que el pasivo laboral – y especialmente el componente pensional – ejerce sobre las finanzas públicas. En estas condiciones, someter a los beneficiarios a una opción alternativa como la planteada en la norma, tiene el efecto real de desestimular las solicitudes de pensión y de disminuir el pasivo que por este concepto afecta a las finanzas públicas. Adicionalmente, si la persona opta por acceder a la pensión, entonces la norma tendrá como resultado necesario la liberación de una plaza pública, con lo que se hace efectivo el principio de igualdad y el derecho de participación política. Adicionalmente, no se advierte que existan medidas alternativas que tengan el mismo resultado pero, sin embargo, representen un costo menor respecto de los derechos involucrados.

10. Una disposición que comporte la restricción de derechos fundamentales, no sólo debe estar orientada a lograr una finalidad legítima y resultar útil y necesaria para alcanzarla. Adicionalmente, para que se ajuste a la Constitución, se requiere que sea ponderada o estrictamente proporcional. Este paso del juicio de proporcionalidad se endereza a evaluar si, desde una perspectiva constitucional, la restricción de los derechos afectados es equivalente a los beneficios que la disposición genera. Si el daño que se produce sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos es superior al beneficio constitucional que la norma está en capacidad de lograr, entonces es desproporcionada y, en consecuencia, debe ser declarada inconstitucional.

En las condiciones descritas, se pregunta la Corte si viola el derecho al trabajo y a los principios que ordenan el régimen de carrera administrativa, la disposición que establece, como causal de retiro inmediato, el disfrute de la pensión de jubilación.

11. Por regla general, el derecho a permanecer ejerciendo un cargo o una función pública sólo puede restringirse cuando el servidor público compromete alguno de los principios que deben orientar su gestión, como el principio de eficiencia, de igualdad o de moralidad (C.P.

arts. 150-23 y 209). Sin embargo, en casos excepcionales, el legislador puede establecer causales de retiro que tiendan a promover bienes o derechos constitucionales diversos y que, de otra manera, se verían injustamente limitados. Así ocurre, por ejemplo, cuando se establece una edad de retiro forzoso⁶ para favorecer la igualdad de oportunidades y los derechos de participación política.

En el presente caso, se trata de la fijación de una causal cuya verificación depende de la elección libre del servidor público. Ciertamente, la ley le permite optar entre el derecho al trabajo o el disfrute inmediato de la pensión de jubilación. Si la persona decide seguir ejerciendo el cargo público, en nada se afecta el trabajo. Sin embargo, si prefiere acceder a la pensión queda obligado a retirarse. Debe afirmarse entonces que dicha opción restringe los alcances del derecho a la estabilidad, pero tal limitación no es más gravosa, en términos constitucionales, que el beneficio que es susceptible de alcanzar.

La restricción del derecho a la estabilidad, que opera por decisión del propio titular es, al menos, equivalente a la promoción de la igualdad que se genera al liberar una plaza pública, para que sea ocupada por un nuevo ciudadano. Este relevo, como quedó explicado, fomenta la igualdad de oportunidades y los derechos de participación política y, adicionalmente, constituye una forma eficaz de distribución del empleo público, con todas las consecuencias económicas y fiscales que ello implica. En suma, para la Corte si bien la disposición estudiada afecta el derecho al trabajo al imponer una nueva causal de retiro, esta no es desproporcionada, vale decir, se encuentra plenamente compensada por los beneficios constitucionales que genera.

12. Resta analizar la proporcionalidad de la medida desde el extremo del derecho a la seguridad social. Desde esta perspectiva, la cuestión relevante es la de estudiar si viola la Constitución, la norma legal que establece, como requisito para acceder al derecho a la pensión de jubilación, la renuncia previa del cargo público.

En principio, corresponde al legislador la definición de los requisitos necesarios para que una persona acceda a los derechos que integran la seguridad social. Sin embargo, una limitación desproporcionada, afectaría la norma constitucional que establece este derecho. Como quedó visto, en el presente caso, la nueva condición restrictiva tiene una finalidad legítima y es útil y necesaria para alcanzarla. Queda por estudiar si es estrictamente proporcionada a

los beneficios que persigue.

La norma estudiada no provoca una renuncia del derecho a la pensión de jubilación, simplemente, lo suspende hasta tanto el beneficiario decida renunciar al cargo público que ocupa o hasta que cumpla la edad de retiro forzoso. Mientras ello ocurre, el servidor público continúa gozando de su asignación mensual y, por lo tanto, no quedan desamparados los bienes que la pensión tiende a realizar. En los términos indicados, a juicio de la Corte, la disposición cuestionada no afecta la dimensión constitucional del derecho a una pensión de vejez o de jubilación, pues no amenaza la satisfacción de las necesidades básicas que constituyen la razón de ser de estos derechos prestacionales. La restricción se produce pues, exclusivamente, respecto de la dimensión legal de este derecho, en virtud de la cual se prohíbe la posibilidad de gozar simultáneamente de la pensión y del salario.

A juicio de la Corporación, el efecto que se produce sobre el patrimonio jurídico de los servidores públicos es inferior al beneficio constitucional que la norma esta en capacidad de lograr y que, como quedó explicado, se refiere a la mejor y más equitativa asignación de bienes y recursos públicos, de suyo, escasos.

Por las razones expuestas, la Corte considera que la norma no viola las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. En efecto, en nada afecta la dignidad humana una ley que se limita a indicar que sólo cuando una persona ha decidido retirarse de su puesto de trabajo – y, en consecuencia, deja de percibir el respectivo salario –, adquiere el derecho a gozar de una asignación prestacional que le permita satisfacer sus necesidades. Adicionalmente, en lugar de afectar el libre desarrollo de la personalidad, dicha disposición lo promueve, al deferir al sujeto la posibilidad de optar por el derecho que de mejor manera realice sus intereses. Igualmente, como quedó expresado, la mencionada norma no viola ni el derecho al trabajo, ni el derecho a la seguridad social, pues las restricciones que impone son razonables y proporcionadas con vistas al logro de objetivos constitucionalmente importantes.

Presunta violación de los derechos adquiridos

13. El actor considera que la norma demandada vulnera los derechos adquiridos de los

servidores públicos que, una vez han cumplido los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993 para acceder a la pensión, deben adquirir este derecho en forma incondicional, el cual entra a formar parte de su patrimonio, pudiéndolo disfrutar de manera inmediata.

14. La Corte ha indicado que se vulneran los derechos adquiridos cuando una ley afecta situaciones jurídicas consolidadas que dan origen a un derecho de carácter subjetivo que ha ingresado, definitivamente, al patrimonio de una persona. Sin embargo, si no se han producido las condiciones indicadas, lo que existe es una mera expectativa que puede ser modificada o extinguida por el legislador⁷. En consecuencia, la disposición demandada sería inexecutable si violara, como lo sostiene el demandante, situaciones jurídicas consolidadas conforme a leyes anteriores.

No obstante, antes de la expedición de la ley parcialmente demandada, el único régimen general que permitía el goce simultáneo de la pensión de jubilación y la estabilidad en el cargo era el aplicable a los docentes afiliados al fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, el que permanece incólume en la nueva normativa. En efecto, la primera parte del artículo 19 demandado, exceptúa, expresamente, de su ámbito de aplicación, a los docentes afiliados al fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio y sometidos a las Leyes 91 de 1989, 60 de 1993 y 115 de 1994.

Ahora bien, de ser declarada constitucional la presente disposición, y si existieren regímenes especiales o excepcionales en virtud de los cuales se hubiere consolidado, en cabeza de una persona, el derecho al goce simultáneo de estos dos derechos - caso en el cual es necesario demostrar que existía la norma excepcional y que la persona había cumplido enteramente, antes de la expedición de la presente ley, con todos los requisitos impuestos para acceder a los derechos involucrados -, sería procedente la respectiva excepción de inconstitucionalidad. Debe, sin embargo, subrayarse que no existen derechos adquiridos frente a las mutaciones normativas. En otras palabras, la excepcional simultaneidad establecida para los docentes corresponde a una situación normativa general que puede ser modificada o suprimida por el mismo legislador, sin perjuicio desde luego de los derechos adquiridos que efectivamente se hubieren constituido a su amparo.

Presunta violación del derecho a la igualdad

15. Se pregunta la Corte si viola el derecho a la igualdad de los servidores públicos la norma

legal que les impone la obligación de retirarse de la función pública para poder acceder al derecho a la pensión, mientras que deja de imponer, a los trabajadores del sector privado, el cumplimiento de dicho requisito.

16. En principio, los trabajadores del sector privado y los servidores públicos deben gozar de un trato similar en materia pensional, pues se trata de la regulación del derecho a la seguridad social, el que sólo relativamente se relaciona con el sector – público o privado – en el cual la persona hubiere prestado sus servicios. Sin embargo, la reglamentación de cada uno de estos ámbitos para efectos laborales, puede ser diferente. En efecto, el régimen laboral de los servidores del Estado debe tender a la protección de los principios que orientan la función pública (C.P. art. 209), mientras en las relaciones privadas, se debe garantizar la protección de la autonomía relativa de todas las partes involucradas, vale decir, la autonomía y la libertad de empresa del empleador, al mismo tiempo que la igualdad real, la autonomía y, en general, los derechos del trabajador. La misma relación laboral merece, entonces, un tratamiento diverso si se desenvuelve en el contexto de la carrera administrativa o en el de la economía social de mercado.

En estas condiciones, resulta necesario estudiar si la diferencia de trato que establece la norma demandada se ajusta al grado de la diferencia que existe entre los servidores públicos y los trabajadores del sector privado.

17. Según el régimen laboral, constituye justa causal de despido el reconocimiento, a favor del trabajador, de la pensión de vejez o invalidez (Código Laboral, artículo 62-14). No obstante, no se encuentra prohibido que una persona, pensionada, continúe trabajando. Sin embargo, en el sector público, nadie puede ser obligado a retirarse antes de cumplir la edad de retiro forzoso (artículo 150 de la Ley 100 de 1993), así haya adquirido el status jurídico de jubilado o pensionado. Pero si la persona opta por hacer efectivo el derecho a la pensión, deberá renunciar al ejercicio de su cargo.

Si bien la regulación establecida no es la misma para los dos tipos de trabajadores, lo cierto es que la diferencia es proporcional a la distinción entre uno y otro grupo. En efecto, al servidor público se le otorga la facultad de decidir si sigue trabajando o si se retira para gozar de la pensión, al menos hasta que cumple la edad de retiro forzoso, con el fin de alcanzar uno de los dos objetivos alternativos antes mencionados, a saber, la disminución de los

recursos públicos afectados al pago de las pensiones o la liberación de plazas públicas para patrocinar los derechos de igualdad y de participación democrática. Extender esta medida a los trabajadores del sector privado, no tendría las consecuencias perseguidas por el legislador y, al menos en esos términos, sería desproporcionado. De otra parte, a los trabajadores privados se los somete a una justa causal de retiro si cumplen los requisitos que las normas imponen para pensionarse. Con ello se asegura la autonomía del empleador, que queda facultado para interrumpir unilateralmente el contrato de trabajo, sin afectar los derechos mínimos de la persona, en este caso, a la seguridad social como garantía de su mínimo vital. Si esta medida busca garantizar la autonomía no tiene sentido extenderla al régimen de carrera administrativa en el que no hay lugar para un ejercicio similar de discrecionalidad.

En consecuencia, considera la Corte que los dos extremos que se comparan son acreedores de un trato disímil en razón de su heterogeneidad y que, en este caso, la desigualdad de trato responde al grado de la diferencia que existe entre ellos.

Cargos por violación al principio de la unidad de materia

18. Se pregunta la Corte si la norma que impone a los servidores públicos la obligación de retirarse del cargo para poder gozar de la pensión de jubilación, tiene alguna relación con una ley cuyo propósito sea la “racionalización del gasto público”.

20. El artículo 19 estudiado, pretende disminuir el número de solicitudes de pensión a favor de servidores públicos. Sin embargo, si no alcanza este objetivo, persigue una segunda finalidad, consistente en una distribución más equitativa de los cargos y funciones públicas.

A diferencia del alegato del actor, entiende la Corte que actualmente la mayoría de las pensiones de los servidores públicos se encuentran a cargo de entidades de seguridad social que deben ser respaldadas por recursos del erario público. En estas condiciones, no cabe ninguna duda sobre la relación de conexidad que existe entre la materia general de la ley – la racionalización del gasto – y la norma demandada, pues esta última desestimula conductas que, pese a su legitimidad, tienen incidencia en la hacienda pública.

Pero incluso, si el trabajador opta por retirarse de la función pública para gozar de la pensión y el Estado suple la plaza con un nuevo personal no podría afirmarse que no se logra ningún

efecto en materia de gasto público. Por el contrario, la asignación de los cargos públicos a personas desempleadas en edad de trabajar, sin crear una nueva plaza y sin desatender las necesidades básicas de quien con anterioridad ocupaba el cargo, es, sin ninguna duda, una forma de racionalizar el uso de los bienes del Estado, lo que tiene un efecto, más o menos importante, sobre el control del gasto público.

En suma, el artículo demandado se encuentra en relación de conexidad teleológica, sistemática y axiológica con la materia dominante de la ley a la cual pertenece y, en consecuencia, no viola el principio de la unidad de materia.

Cargos relativos a la competencia del legislador ordinario para regular asuntos relacionados con el derecho a la seguridad social

21. Se pregunta la Corte si el establecimiento de una condición adicional para acceder a la pensión de jubilación de los servidores públicos, es materia de ley ordinaria o, como lo sostiene el demandante, sólo puede ser objeto de regulación gubernamental previa la expedición de la respectiva ley marco.

22. Esta Corporación ha indicado⁹ que el sistema de pensiones hace parte del régimen general de seguridad social que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 48 de la C.P., debe ser regulado por ley ordinaria. En consecuencia, cuando los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta señalan que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y los trabajadores oficiales debe ser materia de regulación administrativa previa la expedición de la correspondiente ley marco, no están haciendo alusión al sistema de pensiones. Por estas razones, la Corte encuentra infundado el cargo del demandante.

La constitucionalidad de las excepciones consagradas en la norma estudiada

23. El artículo 19 consagra dos excepciones. En primer lugar indica que la prohibición de gozar simultáneamente de la pensión y el salario no se aplica a los docentes afiliados al Fondo de prestaciones sociales del magisterio. En segundo término, señala que los profesores universitarios pueden seguir trabajando durante diez años más después de haber cumplido la edad de retiro forzoso.

24. En cuanto se refiere a la garantía de regímenes especiales, como los contenidos en las

leyes 91 de 1989, 60 de 1993 y 115 de 1994, cabe recordar que la Corte ya ha indicado que es exequible si persigue la protección de bienes o derechos del grupo de trabajadores vinculado a tal régimen. Al respecto la Corporación señaló:

“El establecimiento de regímenes pensionales especiales, como aquellos señalados en el artículo 279 de la Ley 100, que garanticen en relación con el régimen pensional, un nivel de protección igual o superior, resultan conformes a la Constitución, como quiera que el tratamiento diferenciado lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que cobija. Pero si se determina que al permitir la vigencia de regímenes especiales, se perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la generalidad del sector, y que el tratamiento dispar no es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta¹⁰”.

En consecuencia, nada obsta para que, en el presente caso, la ley hubiese permitido la subsistencia del régimen excepcional anterior aplicable a los maestros afiliados al fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, que es, en efecto, más favorable que el régimen general.

25. Resta estudiar si la extensión por diez años de la edad de retiro forzoso para los docentes universitarios, viola la Constitución.

La disposición que se analiza, constituye una excepción a la regla general sobre edad de retiro forzoso, la que viene a adicionar otras previamente definidas por el legislador, como las contenidas en los artículos 29 y 31 del Decreto-Ley 2400 de 1968 y en el artículo 122 del Decreto 1950 de 1973 (Presidente de la República; ministro del despacho; jefe de departamento administrativo; superintendente; viceministro; secretario general de ministerio; presidente, gerente o director de establecimiento público o de empresa industrial y comercial del Estado; miembro de misiones diplomáticas no comprendidas en la respectiva carrera; y, secretario privado de los funcionarios antes mencionados).

La excepción que se estudia tiene directa relación con la racionalización del gasto, pues establece la posibilidad de que un grupo de trabajadores posponga, durante 10 años, el disfrute de su pensión de vejez o jubilación.

Ahora bien, un trato diferenciado sería discriminatorio si no estuviera fundado en una justificación objetiva y razonable. Adicionalmente, como se trata de una diferenciación en relación con el ejercicio de derechos constitucionales, la Corporación se ve en la necesidad de realizar un juicio de igualdad relativamente estricto, o lo que se ha denominado u “test intermedio” de igualdad. En efecto, en criterio de esta Corporación, las distinciones que se relacionan con órbitas constitucionalmente protegidas, como las constituidas por los derechos constitucionales, deben ser analizadas, conforme a una “prueba intermedia del respeto a la igualdad”, en virtud de la cual resultan legítimas las diferenciaciones útiles y necesarias para lograr una finalidad constitucionalmente importante.

26. En el presente caso, el legislador consagra, a favor de un tipo de servidores vinculados al régimen de carrera administrativa, una prerrogativa que no se atribuye a la generalidad de los restantes servidores sometidos al mismo régimen, consistente en concederles la facultad de diferir, durante diez años, la edad de retiro forzoso.

La excepción consagrada, tiene la finalidad de permitir que los docentes universitarios ejerzan sus funciones hasta los setenta y cinco años, si así lo consideran conveniente y si no han incurrido en ninguna causal de retiro. El objetivo no es otro que el de autorizar a los centros de educación superior y a las personas que han demostrado sus calidades docentes para que estas puedan permanecer en el servicio de la educación superior.

La Corte ya ha puesto de manifiesto la protección especial que la Constitución confiere a la educación superior. Al respecto, el artículo 68 de la C.P., señala que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. Adicionalmente, la Carta impone al legislador la obligación de garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente. En estas condiciones, es claro el interés constitucional por mantener, en sus puestos de trabajo, a quienes han cumplido con las condiciones de idoneidad suficientes para poder servir a la mejor formación de los educandos. Así, advierte la Corporación que existe una razón constitucional, tan fuerte como la que ampara la definición de la edad de retiro forzoso, para establecer, a favor de los profesores universitarios, la excepción que se estudia, y que la misma es útil y necesaria para alcanzar el objetivo perseguido.

No obstante, podría objetarse que la calificación efectuada excluye a otros funcionarios o grupos de funcionarios cuya permanencia en el Estado serviría también a la protección de

intereses constitucionales y, en consecuencia, se trataría de una clasificación insuficiente y, por lo tanto, inconstitucional.

27. En la esfera laboral – pública o privada -, una determinada clasificación será objetiva y razonable si, en virtud de la finalidad que persigue, es suficiente. A juicio de esta Corporación, es suficiente aquella diferenciación que incluye, en cada uno de los grupos diferenciados, a las personas o grupos de personas que, a la luz de la finalidad de la norma, reúnen las mismas condiciones. Por el contrario, es insuficiente la clasificación que, dada su amplitud, incluye, dentro de alguno de los grupos diferenciados, personas que no reúnen, objetivamente, las mismas condiciones o, viceversa, la que, al ser excesivamente restringida, excluye de un determinado grupo a una categoría de personas que, objetivamente, está en condiciones de pertenecer a él¹¹.

No obstante, existen algunas circunstancias en las cuales resulta imposible una definición exacta y objetiva sobre todos los grupos de personas que deben incluirse en una determinada categoría. Se trata de circunstancias en las que existe, lo que ha sido denominado por la doctrina como una “zona de penumbra” que impide, como lo ha indicado la Corporación, una definición exacta de los grupos que deben incluirse en una u otra categoría¹².

En el presente caso, los eventuales grupos excluidos de la prerrogativa que concede, a los docentes universitarios, la disposición estudiada, se encuentran en la denominada “zona de penumbra”. En efecto, no existen criterios objetivos suficientes que le permitan al juez constitucional afirmar con toda certeza quienes deberían gozar de beneficio similar. En estas condiciones, en atención al principio democrático, debe afirmarse que corresponde al legislador, la definición de tales asuntos. En otras palabras, es probable que servidores públicos distintos de los docentes universitarios tengan iguales razones para permanecer un tiempo más largo que el conjunto de los funcionarios sometidos al régimen de carrera, al servicio del Estado. Sin embargo, no es el juez constitucional el llamado a hacer estas clasificaciones, pues las mismas obedecen a criterios vagos que sólo pueden ser definidos por el legislador.

Por las razones expuestas la Corte Constitucional declarará exequible la disposición estudiada.

VII. DECISION

R E S U E L V E:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-428 de 1997.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 19 de la Ley 344 de 1996.

Notifiquese, comuníquese, cumplase, insertese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 SC-391 de 1993. (M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero).

2 SU-111 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

3 SC-133 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y ST 064 de 1995, (M.P. José Gregorio Hernández).

4 SC - 351/95 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

5 ST- 422 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

6SC - 351/95 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

7 SC-168 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

8 SC-025 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Cfr C-531 de 1995, Alejandro Martínez Caballero.

9 Cfr. SC-408 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz) y SC-663 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

10 SC-461 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

11 SC-049 de 1996 (M.P. Fabio Morón Díaz); SC-592 de 1993 (M.P. Fabio Morón Díaz);

SC-226 de 1994. (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y SC-619 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

12 SC-619 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).