

Sentencia No. T-064/95

PERSONAL DOCENTE-Doble asignación/PENSION DE JUBILACION

Entre los preceptos que han venido favoreciendo a los docentes al servicio de entidades públicas cabe señalar el contenido en el artículo 5º del Decreto Ley 224 de 1972, a cuyo tenor “el ejercicio de la docencia no será incompatible con el goce de la pensión de jubilación siempre y cuando el beneficiario esté mental y físicamente apto para la tarea docente, pero no se decretará el retiro forzoso del servicio al cumplir los 65 años de edad”. En efecto, amparada en la misma norma constitucional que la Caja invoca y en la normatividad legal que consagra el régimen excepcional, la peticionaria puede percibir las mesadas correspondientes a su pensión sin que para ello deba renunciar al cargo de docente y, a la inversa, le es posible trabajar al servicio de la enseñanza sin que, contra su voluntad de hacerlo, pueda CAJANAL oponer la consecuencia de una pérdida del derecho a la pensión, ya que con ello impondría al trabajo un castigo que, para casos como el controvertido, no tiene sustento en norma alguna. La Caja ha traído en su apoyo una normatividad que de ninguna manera puede fundamentar las determinaciones adoptadas y que, en cambio, significa palmario desconocimiento del derecho al trabajo consagrado en la Constitución. Es claro para la Corte que, estando autorizada la peticionaria para ejercer como docente sin detrimento de su pensión, la restricción proveniente del acto administrativo vulnera su derecho al libre desarrollo de la personalidad.

ACTO ADMINISTRATIVO-Inaplicación/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA

La resolución proferida por Cajanal es un acto administrativo contra el cual la solicitante puede ejercer las acciones ante la jurisdicción correspondiente. Existe otro medio judicial para la defensa de su derecho, por lo cual la única forma de brindarle protección por esta vía consiste en concederle un amparo transitorio, con el objeto de evitar un perjuicio irremediable. Este se da, sin duda, en el presente caso, pues basta que se aplique a la demandante la resolución administrativa en todo su rigor -tal como tendría que hacerse mientras se pronuncia la jurisdicción contencioso administrativa- para que le sea imposible ejercer la docencia o pierda el derecho a su pensión. Se le impide, por tanto, de manera

irreversible, por el lapso que demore el proceso, cumplir una actividad durante tiempo útil que se pierde y que después no podrá recuperarse, si se tiene en cuenta especialmente el factor de la edad. Desde luego, en tales eventos, la orden judicial permanece vigente tan sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado.

-Sala Quinta de Revisión

Ref.: Expediente T-50219

Acción de tutela instaurada por LUCRECIA LOZADA DE CONTRERAS contra la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintidós (22) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Se revisan los fallos proferidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga y por la Sala Plena de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, al resolver sobre la acción de tutela instaurada.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Según el relato de la accionante, por Resolución del 2 de septiembre de 1993, la Caja Nacional de Previsión reconoció y ordenó pagar su pensión mensual vitalicia de jubilación, pues en virtud del Decreto 081 de 1976, dicha entidad asumió las prestaciones económicas a cargo de los ministerios de Educación y Hacienda.

Notificada del acto administrativo, mediante el cual se disponía que la beneficiaria debería acreditar su retiro definitivo del servicio oficial y que el goce de la pensión era incompatible con cualquier otra asignación proveniente del Estado, caso en el cual se perdería el derecho correspondiente, LUCRECIA LOZADA DE CONTRERAS interpuso contra aquél los recursos de reposición y apelación.

La acción de tutela fue incoada para obtener la inaplicación de los apartes restrictivos de la resolución que reconoció la pensión, específicamente los que la condicionaban a acreditar el retiro definitivo del servicio oficial -en este caso la docencia en instituciones públicas- e impedían a la petente percibir las asignaciones provenientes de su actividad docente.

Consideró la demandante que la Caja Nacional de Previsión, al concederle la pensión bajo las condiciones expuestas, desconoció los principios de estabilidad, irrenunciabilidad y favorabilidad, plasmados en la Constitución Política en materia laboral.

Expuso que, según el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, son compatibles el sueldo y las pensiones tratándose del ejercicio de la docencia y que también los artículos 2º de la Ley 4a de 1992 y 1º del Decreto Reglamentario 1440 de 1992 le aseguran el derecho a disfrutar la Pensión de Gracia y a devengar su sueldo en forma simultánea, por cuanto así lo ha establecido la ley desde el Decreto 224 de 1972, plasmando un régimen exclusivo para los docentes.

Citó, además, el artículo 6º de la Ley 60 de 1993, a cuyo tenor “el régimen prestacional aplicable a los docentes nacionales o nacionalizados que se incorporan a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones será el reconocido por la Ley 91 de 1989 y las prestaciones en ellas reconocidas serán compatibles con pensiones o cualquier otra clase de remuneración”.

II. DECISIONES JUDICIALES

Falló en primera instancia la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, mediante providencia del 7 de septiembre de 1994.

Las pretensiones de la demandante fueron negadas por cuanto, en el sentir del Tribunal, la acción de tutela fue usada en este caso “para menesteres que no están de acuerdo con su altura tuitiva o de protección”.

Dijo el fallo que, en realidad, so pretexto de la estabilidad, la irrenunciabilidad y la favorabilidad, la accionante se impacienta por la demora en el pago de sus mesadas pensionales y opta por la tutela como medio más expedito y fácil. Tal acción fue usada, según el Tribunal, como simple mecanismo de pago coercitivo.

Señaló, además, que no se está frente a un perjuicio irremediable ni se ha colocado a doña Lucrecia en una situación infrahumana porque el Estado, su empleador, le está cancelando oportunamente su salario de docente.

La Caja, a juicio del Tribunal, no le está exigiendo a la petente el retiro forzado de su labor pedagógica.

Impugnada la decisión, fue confirmada por la Sala Plena de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, según Sentencia del 5 de octubre de 1994.

De acuerdo con el fallo de segunda instancia, la peticionaria cuenta con la posibilidad de acudir ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo para que sea mediante el correspondiente proceso y no por la vía del procedimiento preferente y sumario de la tutela que se dirima, con efectos de cosa juzgada, la viabilidad de su pretensión.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para revisar los fallos proferidos al resolver sobre el caso expuesto, en aplicación de lo establecido por los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y según las reglas del Decreto 2591 de 1991.

La prohibición constitucional de doble asignación

Dispone el artículo 128 de la Constitución Política que nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público -el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas-, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Se trata de asegurar la dedicación del empleado al cargo que se le confía y de impedir la concentración de facultades en cabeza de una persona, dando oportunidad a otras de acceder a la función pública (artículo 40 C.P.) y preservando a la vez los recursos estatales.

La Constitución no estableció, sinembargo, una prohibición absoluta, pues dejó

expresamente radicada en cabeza del legislador la competencia para señalar excepciones.

El artículo 19 de la Ley 4a de 1992 establece:

“ARTICULO 19. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado.

Exceptúanse las siguientes asignaciones:

(...)

g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley beneficien a los servidores oficiales docentes pensionados. (Subraya la Corte).

(...)”

La transcrita norma fue declarada exequible por esta Corte mediante Sentencia C-133 del 1º de abril de 1993 (M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), en la cual se dijo:

“Al analizar el contenido del artículo 19 de la ley 4 de 1992, antes transcrito, advierte la Corte que en su primera parte reproduce la prohibición constitucional establecida en el artículo 128, en el sentido de prohibir el desempeño simultáneo de más de un cargo público, como el recibo de más de una asignación que provenga del tesoro público, y señala además los casos en los cuales no opera dicha regla general, todo ello como desarrollo fiel de la competencia que le asignó el Constituyente al legislador en el citado canon constitucional.

Entonces como fue el mismo Constituyente quien autorizó al legislador para estatuir los casos de excepción a la citada incompatibilidad, bien podía el Congreso proceder a fijarlas sin cortapisa alguna, salvo el respeto por las normas constitucionales que regulen los derechos o establezcan las garantías que en lo referente al tema sean pertinentes, ya que en la disposición superior mencionada -artículo 128-, no se le señaló pauta, limitación o condicionamiento específico para su debido ejercicio.

Vistas las distintas situaciones que aparecen en la norma acusada y confrontadas con la

Carta Política, no encuentra esta Corporación que vulneren ninguno de sus mandatos y, por el contrario, considera que ellos obedecen exclusivamente a la voluntad del legislador, quien fundamentado en juicios o criterios administrativos, laborales, sociales, de conveniencia o de necesidad, los instituyó como a bien tuvo, sin que esta Corporación pueda controvertir esas determinaciones.

Por estas razones, en criterio de la Corporación y en desacuerdo con el demandante, el artículo 19 de la ley 4 de 1992 no infringe la Carta Política y por el contrario la acata y desarrolla”.

Entre los preceptos que han venido favoreciendo a los docentes al servicio de entidades públicas cabe señalar el contenido en el artículo 5º del Decreto Ley 224 de 1972, a cuyo tenor “el ejercicio de la docencia no será incompatible con el goce de la pensión de jubilación siempre y cuando el beneficiario esté mental y físicamente apto para la tarea docente, pero no se decretará el retiro forzoso del servicio al cumplir los 65 años de edad”.

Así, pues, cuando en el asunto que se examina la Caja Nacional de Previsión Social, mediante acto administrativo, desconoce la existencia de unas clarísimas excepciones al precepto constitucional, establecidas por la ley con previa autorización de la propia Carta, las cuales favorecen de manera específica a quienes cumplen la actividad docente, que es la ejercida por la actora, lesiona abiertamente su derecho al trabajo.

En efecto, amparada en la misma norma constitucional que la Caja invoca y en la normatividad legal que consagra el régimen excepcional, la peticionaria puede percibir las mesadas correspondientes a su pensión sin que para ello deba renunciar al cargo de docente y, a la inversa, le es posible trabajar al servicio de la enseñanza sin que, contra su voluntad de hacerlo, pueda CAJANAL oponer la consecuencia de una pérdida del derecho a la pensión, ya que con ello impondría al trabajo un castigo que, para casos como el controvertido, no tiene sustento en norma alguna.

Observa la Corte que en la Resolución 035763 del 2 de septiembre de 1993, mediante la cual la Caja de Previsión impone a la actora las condiciones que han dado lugar a la tutela, se invocan los artículos 128 de la Constitución y 19 de la Ley 4a de 1992.

A todas luces, la referencia a tales normas es equivocada, pues de sus textos no surge la

consecuencia de que la administración pueda enervar los efectos de las disposiciones excepcionales que permitan recibir más de una asignación del tesoro público, sino todo lo contrario: que la persona cobijada por dichas excepciones tiene derecho, a diferencia de la generalidad, a percibir ingresos del Estado bajo modalidades distintas y acumulables.

Entonces, la Caja ha traído en su apoyo una normatividad que de ninguna manera puede fundamentar las determinaciones adoptadas y que, en cambio, significa palmario desconocimiento del derecho al trabajo consagrado en la Constitución.

Además, es claro para la Corte que, estando autorizada la peticionaria para ejercer como docente sin detrimento de su pensión, la restricción proveniente del acto administrativo vulnera su derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Por otra parte, se discrimina inconstitucionalmente a la demandante respecto de otros maestros en sus mismas condiciones, también amparados por las normas de excepción, a quienes no se les causa el perjuicio por ella sufrido. Con ello resulta quebrantado el derecho a la igualdad (artículo 13 C.P.).

Ahora bien, la resolución proferida por Cajanal es un acto administrativo contra el cual la solicitante puede ejercer las acciones ante la jurisdicción correspondiente.

Existe, entonces, otro medio judicial para la defensa de su derecho, por lo cual la única forma de brindarle protección por esta vía consiste en concederle un amparo transitorio, con el objeto de evitar un perjuicio irremediable. Este se da, sin duda, en el presente caso, pues basta que se aplique a la demandante la resolución administrativa en todo su rigor -tal como tendría que hacerse mientras se pronuncia la jurisdicción contencioso administrativa- para que le sea imposible ejercer la docencia o pierda el derecho a su pensión. Se le impide, por tanto, de manera irreversible, por el lapso que demore el proceso, cumplir una actividad durante tiempo útil que se pierde y que después no podrá recuperarse, si se tiene en cuenta especialmente el factor de la edad.

El artículo 8º del Decreto 2591 de 1991 establece que, cuando se conceda la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, el juez podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso.

Desde luego, en tales eventos, la orden judicial permanece vigente tan sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado.

En todo caso, debe advertirse, como lo hace el precepto legal, que el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro meses a partir del fallo de tutela.

Obviamente, ese término no revive los de caducidad de las acciones contencioso administrativas que ya hubieren empezado a transcurrir.

Se revocarán las sentencias materia de revisión.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCASE la Sentencia proferida el 5 de octubre de 1994 por la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena Laboral-, mediante la cual se confirmó el Fallo del 7 de septiembre del mismo año, pronunciado por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bucaramanga, que negó la protección impetrada por LUCRECIA LOZADA CONTRERAS.

En consecuencia, en desarrollo de lo previsto por el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, SE INAPLICAN, en el caso de la peticionaria, los siguientes apartes de la Resolución 035763 del 2 de septiembre de 1993, proferida por el Subdirector de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión:

-Del artículo 1º las expresiones "...siempre y cuando acredite el retiro definitivo del servicio oficial".

- La totalidad del artículo 3º.

Esta orden surtirá efectos a partir de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su notificación.

Tercero.- La protección que se concede permanecerá vigente tan sólo mientras la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo decide de fondo sobre la acción que la peticionaria haya instaurado contra el indicado acto administrativo.

Esta Sentencia no revive los términos de caducidad de la acción contencioso administrativa.

Cuarto.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Sentencia No.