T-399-97

Sentencia T-399/97

DERECHO A LA IGUALDAD-Distinción injustificada para reajuste pensional/JUEZ DE TUTELA-No puede generar conductas discriminatorias/DOCTRINA CONSTITUCIONAL EN TUTELA-Casos idénticos

Esta Corte decidió un caso esencialmente idéntico al que ahora se analiza. En aquella oportunidad concluyó la Corte que el Consejo Superior Universitario, al expedir la Resolución había violado el derecho a la igualdad al establecer en ella distinciones injustificadas entre uno y otro grupo de pensionados. En efecto, al restringir el beneficio del reajuste de mesadas sólo a aquellas personas a las que se les había reconocido su pensión antes de 1988 y que hubieran laborado para la Universidad durante un término mínimo de diez años, el organismo demandado no tuvo en consideración que la pérdida del poder adquisitivo de la moneda perjudicaba a todos los pensionados por igual, con independencia del tiempo trabajado o de la fecha en que se reconoció su derecho a la pensión. El juez constitucional no se puede convertir en otro agente generador de conductas discriminatorias, a través de la aplicación del Derecho, pues si ya el máximo intérprete de la Carta ha fijado los criterios en virtud de los cuales se debe resolver un caso concreto, no pueden los jueces de instancia contravenir la doctrina si el caso que se somete a su estudio es idéntico, pues ello implicaría otra forma de violación del artículo 13 constitucional y la desarticulación del sistema.

Referencia: Expediente T-125865

Acción de tutela instaurada por el Personero de Santa Fe de Bogotá, en representación de Ornan Roldán Oquendo contra el Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinticinco (25) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se revisan los fallos proferidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá y por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el asunto de la referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Hernando Gutiérrez Puentes, en su calidad de Personero de Santa Fe de Bogotá, instauró acción de tutela a nombre de Ornan Roldán Oquendo contra el Consejo Superior Universitario de la Universidad Francisco José de Caldas, por violación del derecho fundamental a la igualdad.

Afirmó el Personero que -según declaración rendida ante su despacho por Roldán Oquendo- su agenciado había desempeñado el cargo de Catedrático IV, adscrito al Centro de Formación y Especialización Docente hasta el 13 de octubre de 1983, fecha en la que sufrió un accidente que produjo el 100% de incapacidad laboral, razón por la cual la mencionada Universidad le reconoció su pensión de invalidez mediante Resolución 1401 del 27 de diciembre de 1984.

Debido a la solicitud de la Asociación de Pensionados de la Universidad "ASOPENUD", por medio de Resolución 050 del 11 de agosto de 1994, expedida por el Consejo Superior Universitario, se nivelaron las mesadas pensionales reconocidas antes de 1988 a las personas que habían estado vinculadas laboralmente con la Universidad Distrital por lo menos durante diez (10) años.

El ex-catedrático no fue beneficiado con tal reajuste a pesar de haber laborado durante dos (2) años para la Universidad Industrial de Santander y ocho (8) años en la Universidad Distrital. Por tal motivo, en septiembre de 1995 solicitó a la División de Personal el aludido reajuste, pero mediante Oficio del 24 de junio de 1996 el Secretario General del Consejo Superior Universitario negó su petición, por estimarla improcedente, toda vez que el actor no tenía el tiempo de vinculación necesario para aspirar a su reconocimiento.

Roldán Oquendo estima que tal decisión viola su derecho a la igualdad, pues a otras personas que se encontraban en condiciones similares a las de él, sí se les reconoció el reajuste pensional. Además, estimó injusto y discriminatorio el hecho de que se actualizara el

valor de las pensiones sólo a aquellas que habían estado vinculadas a la universidad durante diez (10) años, pues la pérdida del poder adquisitivo de la moneda los afecta a todos por igual, independientemente del lapso de tiempo que se hubiera laborado para tal institución.

De acuerdo con la visita administrativa que realizó la Personería Delegada para la vigilancia de las Entidades Descentralizadas a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se estableció que ésta, debido a las órdenes judiciales en procesos de tutela, tuvo que reconocer el reajuste a varios pensionados, pese a que no habían laborado en dicha Universidad durante el término mínimo fijado.

La cónyuge de Roldán Oquendo también compareció ante la Personería Delegada para Asuntos Jurídicos y manifestó que efectivamente su esposo estaba incapacitado para trabajar, pues padece "trombosis, pérdida de memoria y hemiplegia, pudiendo solamente articular palabras". Afirmó, además, que tienen seis (6) hijos que dependen económicamente de la mesada pensional.

Por lo anterior, se pretende que el juez constitucional ordene al Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas disponer en forma inmediata el reajuste de la pensión de invalidez de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 050 de 1994.

II. DECISIONES JUDICIALES

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, mediante providencia del veinte (20) de enero de 1997, negó la tutela, por considerar que existía otro medio de defensa judicial ordenado a satisfacer las pretensiones del actor.

Además, declaró lo siguiente:

"Para la Sala es importante agregar que si bien es cierto la Corte Constitucional se pronunció sobre un caso similar y concedió lo pedido por medio de la acción de tutela, con el respeto que merece su interpretación, no es de la naturaleza de la acción crear mecanismos alternativos ni similares para situaciones como la sub judice en que existe desde hace mucho tiempo, una jurisdicción y un procedimiento especializado para esta clase de conflictos jurídicos".

El anterior fallo fue impugnado por la parte demandante, y en segunda instancia la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión con base en los mismos fundamentos.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 y 241 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, para revisar los fallos de tutela en referencia.

2. Violación del derecho a la igualdad. Reiteración de jurisprudencia

Mediante Sentencia T-243 del 31 de mayo de 1995 la Sala Octava de Revisión de esta Corte decidió un caso esencialmente idéntico al que ahora se analiza.

En aquella oportunidad concluyó la Corte que el Consejo Superior Universitario de la Universidad Francisco José de Caldas, al expedir la Resolución 050 de 1994 había violado el derecho a la igualdad al establecer en ella distinciones injustificadas entre uno y otro grupo de pensionados. En efecto, al restringir el beneficio del reajuste de mesadas sólo a aquellas personas a las que se les había reconocido su pensión antes de 1988 y que hubieran laborado para la Universidad durante un término mínimo de diez (10) años, el organismo demandado no tuvo en consideración que la pérdida del poder adquisitivo de la moneda perjudicaba a todos los pensionados por igual, con independencia del tiempo trabajado o de la fecha en que se reconoció su derecho a la pensión.

Dijo la Corte en la aludida Sentencia:

“Entrando al caso subexámine, para la Sala resulta evidente que al consagrarse el beneficio en favor de los pensionados para quienes se les había reconocido dicho estatus jurídico antes de 1988 y estuvieron vinculados a la Universidad Distrital durante 10 años, consistente en el reajuste de las mesadas pensionales, nivelándose a la categoría de sueldos de los funcionarios activos a 31 de agosto de 1994, excluyendo a los pensionados que no cumplan los requisitos mínimos fijados mediante el acto administrativo expedido por el Consejo Superior, se concluye, al tenor de la doctrina jurisprudencial de esta Corporación, una violación a la prohibición de consagrar discriminaciones en el mismo sector de los

pensionados, otorgando privilegios para unos en detrimento de otros, al restringir el ejercicio del derecho al mismo reajuste pensional, sin justificación alguna frente a aquellos pensionados que llevaren menos de 10 años de servicios al ente universitario educativo, pese a gozar del mismo estatus jurídico de pensionado.

En efecto, el Consejo Superior de la Universidad Francisco José de Caldas, mediante resolución No. 050 de 11 de agosto de 1994, contrarió el principio constitucional de igualdad al consagrar excepciones y privilegios arbitrarios que excluyen a algunos pensionados que se encuentran en idénticas circunstancias jurídicas frente a otros pensionados; en consecuencia es pertinente reiterar que el artículo 13 de la Carta, prohibe a los órganos del poder público establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales y viceversa, salvo que medie razonables justificaciones, a la luz de los principios, valores y derechos consagrados en la Constitución. Considera la Sala de Revisión de la Corte que la desvalorización constante y progresiva de la moneda, que conduce a la pérdida del poder adquisitivo, es válida para decretar los reajustes anuales de las mesadas pensionales, sin discriminación alguna, de los pensionados de la Universidad Francisco José de Caldas, pero ello no puede constituir fundamento jurídico constitucional, para privar de un beneficio pensional, como es el reajuste que consagra la Resolución No. 050 de 11 de agosto de 1994, en favor de un sector de pensionados (a quienes se les había reconocido la pensión antes de 1988, que estuvieren vinculados a la Universidad Distrital durante 10 años), excluyendo a otros que legítimamente han adquirido el mismo derecho pensional por haber cumplido con los requisitos legales. Por ello no existe razón justificada para negar el reajuste pensional de jubilación, con fundamento en que el peticionario no reunía el requisito de los 10 años al servicio de la Universidad".

Esta Sala comparte en su totalidad los anteriores argumentos y, en consecuencia, revocará las decisiones que se apartaron de los criterios fijados por esta Corporación, no sin antes recordar que el juez constitucional no se puede convertir en otro agente generador de conductas discriminatorias, a través de la aplicación del Derecho, pues si ya el máximo intérprete de la Carta ha fijado los criterios en virtud de los cuales se debe resolver un caso concreto, no pueden los jueces de instancia contravenir la doctrina si el caso que se somete a su estudio es idéntico -como aquí sucede-, pues ello implicaría otra forma de violación del artículo 13 constitucional y la desarticulación del sistema.

Al respecto, se reproduce una vez más lo expresado por esta Sala en la Sentencia T-175 del 8 de abril de 1997:

“Debe reiterarse que, en últimas, la Constitución Política es una sola y el contenido de sus preceptos no puede variar indefinidamente según el criterio de cada uno de los jueces llamados a definir los conflictos surgidos en relación con los derechos fundamentales.

El principio de autonomía funcional del juez, que ha hecho valer la jurisprudencia constitucional en repetidas ocasiones, no implica ni se confunde con la arbitrariedad del fallador al aplicar los mandatos de la Carta Política.

Las pautas doctrinales que traza la Corte en los fallos de revisión de tutelas “indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenerse” (Cfr. Sentencia T-260 de 1995), por lo cual, cuando, no existiendo norma legal aplicable al caso controvertido, ignoran o contrarían la doctrina constitucional “no se apartan simplemente de una jurisprudencia -como podría ser la penal, la civil o la contencioso administrativa- sino que violan la Constitución, en cuanto la aplican de manera contraria a aquella en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad…”.

Por eso, la Sala Plena, en Sentencia C-083 del 1 de marzo de 1995 (M.P. : Dr. Carlos Gaviria Díaz), reafirmó, sobre los alcances del artículo 8 de la Ley 153 de 1887, que, en el expresado evento (la ausencia de norma legal específica que rija el caso), “si las normas (constitucionales) que van a aplicarse han sido interpretadas por la Corte Constitucional, de ese modo deben aplicarse”, lo cual corresponde a “una razonable exigencia en guarda de la seguridad jurídica”.

Nótese que la Corte Constitucional interpreta los preceptos fundamentales y señala sus alcances, no solamente cuando ejerce, en abstracto, el control de constitucionalidad, ya por la vía de acción pública, bien a través de las modalidades del control previo y automático, sino cuando, por expreso mandato de los artículos 86 y 241-9 de la Carta, revisa las sentencias proferidas al resolver sobre acciones de tutela, toda vez que en tales ocasiones, sin perjuicio del efecto particular e inter partes del fallo de reemplazo que deba dictar cuando corrige las decisiones de instancia, fija el sentido en que deben entenderse y aplicarse, consideradas ciertas circunstancias, los postulados y preceptos de la Constitución.

Las sentencias de revisión pronunciadas por la Corte Constitucional, cuando interpretan el ordenamiento fundamental, construyen también doctrina constitucional, que, según lo dicho, debe ser acatada por los jueces, a falta de disposición legal expresa, al resolver sobre casos iguales a aquéllos que dieron lugar a la interpretación efectuada. No podría sustraerse tal función, que busca específicamente preservar el genuino alcance de la Carta Política en materia de derechos fundamentales, de la básica y genérica responsabilidad de la Corte, que, según el artículo 241 ibídem, consiste en la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

El control de constitucionalidad admite, según resulta de dicha norma, modalidades diversas, algunas de las cuales se pueden agrupar bajo el concepto de control abstracto, al que dan lugar la mayor parte de sus numerales, siendo evidente que, cuando la Corte revisa, en la forma en que determina la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (art. 241, numeral 9), verifica la constitucionalidad de tales actuaciones de los jueces, corrigiéndolas cuando las halla erróneas, y, a la vez, interpretando el contenido de los preceptos superiores aplicables, con miras a la unificación de la jurisprudencia.

Y es que resultaría inútil la función de revisar eventualmente los fallos de tutela si ello únicamente tuviera por objeto resolver la circunstancia particular del caso examinado, sin que el análisis jurídico constitucional repercutiera, con efectos unificadores e integradores y con algún poder vinculante, en el quehacer futuro de los jueces ante situaciones que por sus características respondan al paradigma de lo tratado por la Corte en el momento de establecer su doctrina.

Pero, además, de aceptarse la tesis según la cual lo expresado por la Corte Constitucional en un fallo de revisión llega tan sólo hasta los confines del asunto particular fallado en las instancias, sin proyección doctrinal alguna, se consagraría, en abierta violación del artículo 13 de la Carta, un mecanismo selectivo e injustificado de tercera instancia, por cuya virtud algunos pocos de los individuos enfrentados en procesos de tutela -aquellos escogidos discrecionalmente por la propia Corte- gozarían del privilegio de una nueva ocasión de estudio de sus casos, al paso que los demás -la inmensa mayoría- debería conformarse con dos instancias de amparo, pues despojada la función del efecto multiplicador que debe tener la doctrina constitucional, la Corte no sería sino otro superior jerárquico limitado a fallar de

nuevo sobre lo resuelto en niveles inferiores de la jurisdicción.

En síntesis, como tal enfoque esterilizaría la función, debe concluirse que las sentencias de revisión que dicta la Corte Constitucional no pueden equipararse a las que profieren los jueces cuando resuelven sobre la demanda de tutela en concreto o acerca de la impugnación presentada contra el fallo de primer grado, sino que, por la naturaleza misma de la autoridad que la Constitución le confiere en punto a la guarda de su integridad y supremacía, incorporan un valor agregado de amplio espectro, relativo a la interpretación auténtica de la preceptiva fundamental sobre los derechos básicos y su efectividad.

Tales sentencias tienen un doble aspecto, con consecuencias jurídicas distintas : uno subjetivo, circunscrito y limitado al caso concreto, bien que se confirme lo resuelto en instancia, ya sea que se revoque o modifique (artículos 36 del Decreto 2591 de 1991 y 48 de la Ley 270 de 1996), y otro objetivo, con consecuencias generales, que implica el establecimiento de jurisprudencia, merced a la decantación de criterios jurídicos y a su reiteración en el tiempo, y que, cuando plasma la interpretación de normas constitucionales, definiendo el alcance y el sentido en que se las debe entender y aplicar -lo cual no siempre ocurre-, puede comportar también la creación de doctrina constitucional, vinculante para los jueces en casos cuyos fundamentos fácticos encajen en el arquetipo objeto del análisis constitucional efectuado, siempre que tales eventos no estén regulados de manera expresa por normas legales imperativas.

Son esos los fundamentos de la revisión eventual confiada a esta Corporación, pues, según ella lo ha afirmado repetidamente, cuando, a propósito de casos concretos que constituyen ejemplos o paradigmas, sienta doctrina sobre la interpretación de las normas constitucionales y da desarrollo a los derechos fundamentales y a la acción de tutela como mecanismo consagrado para su protección, las pautas que traza deben ser obedecidas por los jueces en casos iguales y a falta de norma legal expresa que los regule".

El Tribunal -y también la Corte Suprema- estaban obligados a aplicar la doctrina constitucional y, por lo tanto, resulta inadmisible que, sin ningún fundamento, se apartaran de lo expresado por esta Corte en un caso igual al que examinaban, pues no les correspondía trazar -como sí lo había hecho la Corporación constitucionalmente autorizada- las pautas doctrinales en materia de alcance y contenido de los derechos fundamentales.

Las providencias correspondientes deben ser revocadas. La actitud asumida en esta ocasión no debe repetirse.

DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR en todas sus partes los fallos materia de revisión.

En su lugar, CONCEDESE la tutela del derecho a la igualdad invocado por Ornan Roldán Oquendo y, en consecuencia, se ORDENA al Consejo Superior Universitario de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas que, en un término no superior a las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta Sentencia, reajuste la pensión de jubilación del peticionario, de conformidad con la ley y el principio de igualdad.

Segundo.- Súrtase el trámite previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente de la Sala

MARIA TERESA GARCES LLOREDA ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Conjuez Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General