



Concepto Sala de Consulta C.E. 712 de 1995 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

PENSIONADO DOCENTE OFICIAL - Aplicación de la Ley 4ª de 1992 / DOBLE ASIGNACIÓN DEL TESORO PÚBLICO - Improcedencia de analogía

{TC. "PENDIONADO DOCENTE OFICIAL - Aplicación de la Ley 4º de 1992 / DOBLE ASIGNACIÓN DEL TESORO PÚBLICO - Improcedencia de analogía."}

La excepción prevista por el literal g) del artículo 19 de la Ley 4ª de 1992 no es aplicable a funcionarios oficiales docentes que no hubieren reunido la totalidad de los requisitos que prescribía la ley para obtener el derecho a la pensión en el momento en que entró en vigencia la Ley 4ª por cuanto los alcances del literal g) son claros en su texto; además, porque atendiendo principios de hermenéutica las excepciones previstas en normas jurídicas no son extensibles a casos semejantes, por analogía. Siendo ello así, los docentes que no reunían los requisitos legales indispensables para obtener el reconocimiento de pensión al entrar en vigencia la Ley 4ª de 1992, no pueden recibir dos asignaciones del tesoro público, aunque una de estas tenga el carácter de pensión. En consecuencia, para que la excepción a que se ha venido refiriendo la Sala precedente, es menester: a. Que se trate de docentes oficiales .b. Que dichos docentes hubieren adquirido el estatus de pensionado, conforme a las normas vigentes, antes de regir la Ley 4ª de 1992, es decir con anterioridad al 18 de mayo de 1992. {TC "La excepción prevista por el literal g) del artículo 19 de la Ley 4ª de 1992 no es aplicable a funcionario oficiales docentes que no hubieren reunido la totalidad de los requisitos que prescribía la ley para obtener el derecho a la pensión en el momento en que entró en vigencia la Ley 4ª por cuanto los alcances del literal g) son claros en su texto; además, porque atendiendo principios de hermenéuticas las excepciones previstas en normas jurídicas no so extensibles a casos semejantes, por analogía. Siendo ello así, los docente que no reunían los requisitos legales indispensables para obtener el reconocimiento de pensión al entrar en vigencia la Ley 4ª de 1992, no pueden recibir dos asignaciones del tesoro público, aunque una de estas tenga carácter de pensión. En consecuencia, para la excepción a que se ha venido refiriendo la Sala precedente, es menester: a. Que se trate de docentes oficiales. b. Que dichos docentes hubieren adquirido el estatus de pensionado, conforme a las normas vigentes, antes de regir la Ley 4ª de 1992, es decir con anterioridad al 18 de mayo de 1992"}

NOTA DE RELATORIA: Autorizada su publicación el 22 de agosto de 1995.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejero ponente: ROBERTO SUAREZ FRANCO

Santa Fe de Bogotá, D.C., ocho (8) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995)

Radicación número: 712

Actor: MINISTERIO DE GOBIERNO

Referencia: Consulta del Ministerio de Gobierno relacionada con la interpretación del literal g), artículo 19 de la Ley 4ª de 1992 respecto de los docentes oficiales pensionados

El señor Ministro de Gobierno, doctor Horacio Serpa Uribe formula a la Sala la consulta en los siguientes términos textuales:

"El Ministerio de Gobierno, a solicitud del señor Personero de Santa Fe de Bogotá, D.C., doctor Hernando Gutiérrez Puentes, desea oír el concepto de esa honorable Sala referente a la interpretación del literal g), artículo 19 de la Ley 4ª de 1992 respecto de los docentes oficiales pensionados.

LA CONSTITUCIÓN POLITICA DISPONE:

"ARTÍCULO 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas".

A su vez, la Ley 4ª de 1992, preceptúa:

"ARTÍCULO 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.

g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley beneficien a los servidores docentes pensionados”.

Bajo los anteriores supuestos normativos, el señor Personero plantea la pregunta así:

“

La consulta va dirigida a que el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo manifieste si la excepción a que se refiere el literal g) de la norma transcrita, alude a situaciones previas a su vigencia, o por el contrario cobija a las posteriores a la misma, pues sobre el particular existe disparidad de criterios entre el Servicio Civil Distrital, la Auditoría Fiscal ante la Universidad Distrital y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá”.

I. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

1. El artículo 128 de la Constitución Política dispone:

“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, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.

2. Por su parte, el artículo 150 de la Carta asigna al Congreso, en el numeral 19 literales e) y f) las funciones de “dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno” para “fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública”, y “regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales”.

3. El Congreso de la República, en desarrollo de los literales e) y f) numeral 19 del artículo 150 de la Constitución y mediante la expedición de la Ley 4ª de 1992, en su artículo 19 establece:

“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. Exceptúense las siguientes asignaciones:

- a) Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la Rama Legislativa;
- b) Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la fuerza pública;
- c) Las percibidas por concepto de sustitución pensional;
- d) Los honorarios percibidos por concepto de hora cátedra;
- e) Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud;
- f) Los honorarios percibidos por los miembros de las Juntas Directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas;
- g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley beneficien a los servidores oficiales docentes pensionados.

PARÁGRAFO. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades”.

CONSIDERACIONES DE LA SALA:

1. Ley 4ª de 1992.

Se tiene entonces de lo anterior que la prohibición de recibir doble asignación del tesoro público contenida en el artículo 128 de la Constitución tuvo su antecedente en el artículo 64 de la Constitución de 1886, que igualmente defería en la ley las excepciones a tal prohibición.

Ello explica el fundamento del artículo 15 numeral 2 de la Ley 91 de 1989, que es del siguiente tenor:

“A. Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos.

Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”.

Tal como se transcribió, según lo dispuesto por el artículo 128 de la Constitución vigente, se prohíbe el desempeño de más de un empleo público, en forma simultánea así como también, recibir más de una asignación del tesoro público vale decir, de la Nación, de las entidades territoriales, de las descentralizadas, o de empresas o instituciones en que tenga parte mayoritaria el Estado.

norma de carácter general deben estar expresamente determinadas por la ley.

Estas excepciones se hallan consagradas en el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, y para el caso de estudio, en su literal g) que se refiere a los empleados docentes oficiales que hayan adquirido el derecho a la pensión y a la vez estén recibiendo otras asignaciones por parte del tesoro público.

La Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del citado artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, alegándose por el demandante que una ley que desarrollará el artículo 128 debía ser de carácter ordinario y la naturaleza de la citada Ley 4ª era una ley marco, expresó al declararla exequible:

“...No comparte la Corte el criterio del actor, pues si bien es cierto que en el artículo 128 C.P., se consagra una incompatibilidad, no lo es menos que esta se encuentra en íntima relación de conexidad con la remuneración de los servidores estatales; basta ver que en ella se prohíbe la concurrencia de dos o más cargos públicos en una misma persona, tanto como recibir más de una asignación que provenga del erario. El término “asignación” comprende toda clase de remuneración que emane del tesoro público, llámese sueldo, honorario, mesada pensional etc.

Siendo así, bien podía el legislador ordinario establecer dicha incompatibilidad dentro de la citada Ley 4ª de 1992, sin contrariar mandato constitucional alguno.

De otro lado, vale la pena anotar que aún en el remoto caso de que se hubiere concluido que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los funcionarios públicos debía ser regulado por medio de ley ordinaria, el artículo 19, objeto de acusación, tampoco sería inconstitucional, por cuanto el legislador estaba perfectamente facultado para hacerlo...” (Sentencia número C - 133 de abril 1º de 1993. Magistrado Ponente doctor Vladimiro Naranjo Mesa. Gaceta de la Corte Constitucional 1993. Tomo 4 pág. 58).

2. Régimen especial para docentes.

Como se afirmó, el artículo 128 de la Constitución Política consagra un principio de carácter general consistente en que nadie podrá “recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado”.

Esta normatividad constitucional, según el mismo artículo no es aplicable a los casos que de manera expresa se exceptúen por la ley.

Y precisamente la Ley 4ª de 1992 en su artículo 19 consagra como uno de esos casos, el contenido en el literal g) para quienes al entrar ésta en vigencia y siendo servidores oficiales docentes, se hallen debidamente pensionados.

Un derecho sólo puede invocarse como adquirido cuando se ha consolidado con fundamento en la Constitución y las leyes que lo reconocen.

“Así las cosas, se puede concluir que quien ha satisfecho los requisitos de edad y tiempo de servicio o número de semanas, exigidas por la ley para acceder a una pensión de jubilación o de vejez, tiene un derecho adquirido a gozar de la misma.

Pero quien aún no ha completado el tiempo de servicio o llegado a la edad prevista en la norma legal, no tiene un derecho sino que se halla apenas ante una simple expectativa de alcanzarlo en el momento de reunir la condición faltante” (Corte Constitucional; Sentencia C - 168, abril 20 de 1995; Magistrado Ponente: Doctor Carlos Gaviria Díaz).

El caso consultado se refiere a un derecho de carácter laboral radicado en cabeza de un servidor oficial docente, que por razón de haber cumplido una serie de exigencias previstas en la Constitución y las leyes de la República adquirió su derecho a la pensión y simultáneamente recibe otra asignación del tesoro público. Hallándose en tal situación entró en vigencia la Ley 4ª de 1992, que prohíbe, por regla general, recibir más de una asignación del tesoro público; pero que exceptúa a los servidores oficiales docentes que se hallan pensionados, lo que quiere decir que estos funcionarios pueden recibir, además de su pensión, otra asignación del tesoro público.

Consecuencialmente la excepción prevista por el literal g) del artículo 19 de la Ley 4ª de 1992 no es aplicable a funcionarios oficiales docentes que no hubieren reunido la totalidad de los requisitos que prescribía la ley para obtener el derecho a la pensión en el momento en que entró en vigencia la Ley 4ª por cuanto los alcances del literal g) son claros en su texto, además, porque atendiendo principios de hermenéutica las excepciones previstas en normas jurídicas no son extensibles en casos semejantes, por analogía.

Siendo ello así, los docentes que no reunían los requisitos legales indispensables para obtener el reconocimiento de pensión al entrar en vigencia la Ley 4ª de 1992, no pueden recibir dos asignaciones del tesoro público, aunque una de estas tenga el carácter de pensión.

En consecuencia, para que la excepción a que se ha venido refiriendo la Sala sea procedente, es menester:

- a) Que se trate de docentes oficiales;
- b) Que dichos docentes hubieren adquirido el estatus de pensionado, conforme a las normas vigentes, antes de entrar a regir la Ley 4ª de 1992, es decir con anterioridad al 18 de mayo de 1992.

RESPUESTA:

se hallen pensionados puedan recibir otra asignación del tesoro público, alude con exclusividad a quienes hubieren adquirido el derecho a la pensión al entrar en vigencia dicha ley.

Transcríbese, en sendas copias auténticas, a los señores Ministro de Gobierno y Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.

ROBERTO SUAREZ FRANCO, JAVIER HENAO HIDRON, CESAR HOYOS SALAZAR, LUIS CAMILO OSORIO ISAZA, ELIZABETH CASTRO REYES,
Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 18:44:51