

Sentencia C-1188/00

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Deber de señalar al menos sucintamente las razones de la violación/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de un mínimo de argumentación constitucional

La Sala reitera la necesidad de fundamentar la solicitud de inexecutable, en los términos del Decreto 2067 de 1991, señalando que es perentorio que quien pretende la declaración de inconstitucionalidad de alguna disposición, exponga al menos en forma sucinta, cuáles son las razones en que funda su solicitud, con el fin de orientar al fallador y de permitirle una labor más ágil y efectiva. No puede el juez de constitucionalidad entrar a resolver acerca de la posible inconstitucionalidad de una disposición que se acusa de inexecutable por el puro juicio de valor del demandante acerca de su oposición con un mandato constitucional, menos aún sí aquél comienza creando un texto que no existe, o afirmando que éste dice lo que en realidad no dice.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de cargos

Referencia: expediente D-2848

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 91 de 1989.

Actor: Clara Inés Benito Hernández

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá, D.C., trece (13) de septiembre de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó la ciudadana Clara Inés Benito Hernández contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 91 de 1989.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY 91 DE 1989

(diciembre 29)

por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.

Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley.

2. Pensiones:

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 hubieran 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, aun en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación.

B. Para los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquéllos que se nombren a partir del 1º de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.

3. Cesantías:

A. Para los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio pagará un auxilio equivalente a un mes de salario por cada año de servicio o proporcionalmente por fracción de año laborado, sobre el último salario devengado, si no ha sido modificado en los últimos 3 meses, o en caso contrario sobre el salario promedio del último año.

B. Para los docentes que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero sólo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1 de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período. Las cesantías del personal nacional docente, acumuladas hasta el 31 de diciembre de 1989, que pasan al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, continuarán sometidas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

4. Vacaciones:

Las vacaciones del personal docente que se vincule a partir del 1 de enero de 1990, continuarán regidas por lo previsto en el Decreto Ley 2277 de 1979. Esta Ley no incluye la prima de vacaciones a que tienen derecho de manera general los empleados públicos del orden nacional, de acuerdo con el Decreto 1045 de 1978.

Parágrafo 1º El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuando su situación financiera lo permita, podrá extender los servicios asistenciales a las familias de los docentes de acuerdo con el reglamento que se expida.

Parágrafo 2º El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no pagará las siguientes prestaciones, que continuarán a cargo de la nación como entidad nominadora, en favor del personal nacional o nacionalizado, vinculado antes o con posterioridad al 31 de diciembre de 1989: Primas de navidad, de servicios y de alimentación, subsidio familiar, auxilio de transporte o movilización y vacaciones.”

II. LA DEMANDA

La demandante manifiesta que el numeral 1 de la Ley 91 de 1989 vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución.

Sostiene que la distinción contenida en la disposición demandada, entre los docentes nacionales y nacionalizados, permite que se establezca un régimen prestacional menos favorable para los primeros, toda vez que, en virtud del artículo 4, numeral 3, de la Ley 114 de 1913, a los docentes nacionales no les está permitido disfrutar de la pensión gracia cuando reciben otra recompensa a cargo de la Nación, mientras que dicha limitación no es aplicable a los educadores nacionalizados.

Al respecto expresa:

“Efectivamente, al aplicarse normas diferentes en este campo a los docentes NACIONALES, como lo son los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, en concordancia con el Artículo 4, numeral 3, de la Ley 114 de 1913, estas normas prohíben tener acceso a la pensión gracia cuando se recibe otra pensión o recompensa de carácter nacional, caso en que se encuentran los docentes NACIONALES de primaria o secundaria, mientras que las

normas sobre prestaciones económicas y sociales que rigen a los docentes NACIONALIZADOS de primaria o secundaria sí les permiten tener acceso a esta Pensión...”.

Agrega que la función desplegada por ambos tipos de docentes es igual de loable e importante, por lo que el tratamiento jurídico que reciben debe coincidir igualmente.

Resalta que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 “no derogó expresamente la limitante de exclusión contenida en la ley de principios de siglo, que impuso la prohibición de acceder a la pensión gracia, cuando se tiene otro ingreso con carácter nacional”.

Es importante advertir que inicialmente la demanda fue inadmitida por cuanto los cargos se dirigían contra el numeral 1 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, y la actora pedía la inconstitucionalidad del numeral 2, pero posteriormente, a instancias del Magistrado Sustanciador, la demandante aclaró que la disposición por ella impugnada era el numeral 1 *Ibíd.*

III. INTERVENCIONES

El interviniente aduce que la norma acusada se refiere a la denominada “pensión gracia”, y, haciendo un recuento del tratamiento legislativo que se le ha dado a la misma desde la expedición de la Ley 114 de 1913, afirma:

“La norma se refiere a la llamada “Pensión gracia”, consagrada en la Ley 114 de 1913; inicialmente concedida a los maestros de Escuelas Primarias Oficiales, posteriormente fue extendida a los empleados y profesores de las Escuelas Normales y a los inspectores de instrucción pública, mediante la Ley 116 de 1928, artículo 6, y a los maestros de enseñanza secundaria, en virtud de lo dispuesto en la Ley 37 de 1933, artículo 3º, lo cual fué ratificado por el artículo 15, numeral 2, literal A, de la Ley 91 de diciembre 29 de 1998, con el fin de que la prestación social a que aluden las normas que se acaban de citar cobijaran a los maestros, empleados e inspectores en ellas referenciados, con la diferencia de que sólo beneficia a los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1.980.

Considero necesario aclarar lo siguiente: Con la Ley 33 de diciembre 11 de 1975, el Gobierno buscó resolver el problema de la educación secundaria en el país, pues ya había resuelto el de la enseñanza primaria, toda vez que por medio de la Ley 111 de 1960 se había

nacionalizado y cumplir así el mandato constitucional de ofrecer Escuela Pública y gratuita a todos los niños colombianos. Así se deduce de la lectura del artículo 1º de esta Ley, que establece que la educación primaria y secundaria oficial será un servicio público a cargo de la Nación.

La Ley 91 de 1989 se expidió con el fin de resolver el problema de la diversidad de regímenes laborales aplicables al magisterio, la falta de claridad relacionada con las cuantías que la Nación y las entidades territoriales deben aportar para cancelar los pasivos exigibles a su favor y de la ausencia de un instrumento que, al unificar el sistema normativo, se haga cargo de pagarle las prestaciones, las cesantías y de asumir los riesgos de salud y económicos de los docentes”.

Indica que la Ley 100 de 1993 exceptuó de su sistema integral de seguridad social a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y permitió que sus prestaciones fueran compatibles con pensiones o cualquier otra clase de remuneración.

Sostiene que la norma demandada es exequible, por cuanto “esta no hace diferencia en su aplicación a un grupo determinado de docentes y en consecuencia no existe trato desigual o diferente que afecte a los educadores nacionales, razón por la cual no es violatoria de norma constitucional alguna; así se desprende de la interpretación del artículo 15, numeral 2º, literal A)”.

Agrega que la Ley 91 de 1989 se expidió con el objeto de unificar los regímenes laborales aplicables al Magisterio, y de clarificar las cuantías que la Nación y las entidades territoriales deben aportar para cancelar los pasivos exigibles a su favor.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare exequible el inciso 1 del numeral 1 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, y que se inhíba para decidir de fondo respecto del inciso 2 del mismo numeral, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Afirma el Procurador que los argumentos de la demanda para sustentar la inconstitucionalidad de la norma atacada están relacionados con la prohibición consagrada en el artículo 4, numeral 3, de la Ley 114 de 1913, que fue declarada exequible mediante

Sentencia C-479 del 9 de septiembre de 1998.

Para sustentar su posición, el Procurador considera pertinente efectuar un estudio del origen y evolución ideológica y legislativa de la pensión gracia en Colombia.

Relata que dicha institución deriva su nombre de que, en sus principios, no era reconocida como un derecho en cabeza de los trabajadores, sino que era una “gracia” o benevolencia que el Estado tenía para con algunos de sus súbditos.

El artículo 1 de la Ley 114 de 1993 -afirma- reconoce dicho beneficio a los maestros oficiales de primaria.

Posteriormente -agrega-, el artículo 6 de la Ley 116 de 1928 extiende el beneficio a los empleados y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, y el artículo 3 de la Ley 37 de 1933 hace lo propio con los maestros de enseñanza secundaria.

Sostiene el concepto fiscal que la Ley 43 de 1975 nacionalizó la educación primaria y secundaria, y, en consecuencia, los gastos que sufragaban los departamentos, comisarias, intendencias, municipios, y el entonces Distrito Especial de Bogotá quedaron a cargo de la Nación.

Indica que “la Ley 91 de 1989 precisó las calidades del personal docente considerado nacional, nacionalizado y territorial (artículo 1º.), a fin de que, de conformidad con lo dispuesto por la misma y sus decretos reglamentarios, según el caso, se asumieran las obligaciones prestacionales de los educadores”.

Luego de que el Procurador transcribe el artículo 15 y resalta su numeral 2, literal A, señala:

“Se observa, entonces, que la institución de la pensión ‘gracia’, a pesar de continuar produciendo efectos jurídicos, fue derogada por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989. La norma que creó la pensión gracia (Ley 114 de 1913), lo hizo para los docentes de escuela primaria oficiales; sin embargo, la Ley 116 de 1928 extendió su aplicación a los empleados y profesores de escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, permitiendo la acumulación para el cómputo de los años de servicio de los prestados tanto en el campo de la escuela primaria, como de las escuelas normales. Posteriormente, la Ley 37 de 1933, amplió su espectro de aplicación a los maestros oficiales de enseñanza secundaria”.

La siguiente norma referida por el Jefe del Ministerio Público es el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, que excluye a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio del sistema de seguridad social en ella contenido, y declara que tales prestaciones son compatibles con cualquier clase de remuneración. Agrega que tal disposición fue estudiada por esta Corporación en Sentencia C-461 de 1995, en la cual se consideró que existía un trato diferenciado en relación con los docentes vinculados antes del 1 de enero de 1981 al Fondo, que no son acreedores de la pensión gracia, y aduce que en dicho fallo se condicionó la constitucionalidad de la norma a que a estos trabajadores “se les reconozca un beneficio sustantivo que produzca los mismos efectos de la mesada adicional consagrada en el artículo 142 de la Ley 100”.

Termina su disertación diciendo que existe ausencia de cargo de constitucionalidad en cuanto al inciso 2 del numeral 1 de la norma demandada, toda vez que la argumentación de la accionante respecto de dicho aparte no está encaminada a confrontarlo con la Carta.

Señala que el contenido del inciso demandado consiste en remitir a las normas vigentes los aspectos de las prestaciones económicas y sociales de los docentes nacionales, y que la inconformidad de la demandante se encuentra basada en la interpretación personal que ella hace respecto de dicha remisión, cuando en realidad no formula un cargo contra los preceptos constitucionales afectados, ni expresa el concepto de violación.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Asunto sometido a consideración de la Corte

La demandante busca que se declare la inexecutable del numeral 1° del Artículo 15 de la Ley 91 de 1989, ya transcrito.

Señala la actora que la citada disposición vulnera el derecho a la igualdad, al discriminar entre los docentes nacionalizados y los nacionales de primaria y secundaria que hubieren ingresado antes del 1 de enero de 1.990, aclarándose en la demanda que esto no se predica respecto de todas las prestaciones sociales y económicas sino apenas de la denominada “pensión gracia”, creada por la Ley 114 de 1913.

2. Necesidad de señalar al menos sucintamente las razones de violación de las normas que

se acusan

La Sala reitera la necesidad de fundamentar la solicitud de inexecutable, en los términos del Decreto 2067 de 1991 (artículo 2), señalando que es perentorio que quien pretende la declaración de inconstitucionalidad de alguna disposición, exponga al menos en forma sucinta, cuáles son las razones en que funda su solicitud, con el fin de orientar al fallador y de permitirle una labor más ágil y efectiva.

Para la Corte, dada la trascendencia de los fallos de inexecutable, que excluyen una norma o conjunto de normas del sistema jurídico, no puede llegarse a ello simplemente con base en la interpretación subjetiva de la parte actora, sin fundamento ni razón alguna.

No puede el juez de constitucionalidad entrar a resolver acerca de la posible inconstitucionalidad de una disposición que se acusa de inexecutable por el puro juicio de valor del demandante acerca de su oposición con un mandato constitucional, menos aún si aquél comienza creando un texto que no existe, o afirmando que éste dice lo que en realidad no dice, como ocurre en el caso sub examine.

Con claridad, así lo expresó esta Corporación al declararse inhibida de pronunciarse en anterior oportunidad por ineptitud sustancial de la demanda. Se dijo en Sentencia C-955 de 2000:

“En efecto, es doctrina de la Corte la de que, pese al carácter informal de la acción pública de inconstitucionalidad, que surge a la vez del derecho político, en cabeza de todo ciudadano, y del interés colectivo en la preservación del ordenamiento jurídico y de su estatuto básico, los jueces a quienes se encomienda la delicada función de guarda de la integridad y supremacía de la Carta no pueden cumplir su tarea si no se les indica, al menos en sencillo esbozo, las razones en que se funda el ciudadano para pedir que una norma sea declarada contraria a los preceptos fundamentales. No es cosa baladí poner en tela de juicio una regla de Derecho, cuya vigencia no debería verse interrumpida por determinación del organismo jurisdiccional competente, a menos que ante él se perfile un razonamiento mínimo orientado a demostrar su incompatibilidad con postulados o mandatos del Constituyente.

Desde ese punto de vista, la sola inconformidad de un ciudadano con la disposición que se ha puesto en vigencia, o las razones de inconveniencia que esgrima -que pueden ser válidas y,

en todo caso, son respetables desde el punto de vista de la libertad de expresión-, no son suficientes para hacer que operen los mecanismos de control de constitucionalidad, que requieren un elemental soporte argumentativo expresado ante el juez para que se inicie, tramite y decida con fuerza de cosa juzgada y de modo definitivo si el precepto acusado se aparta de la Constitución Política.

Si a primera vista el Sustanciador observa, al momento de resolver acerca de la admisión de la demanda, que ésta carece de todo motivo en que pueda basarse el actor para pedir su inexequibilidad, ha de rechazarla, o inadmitirla -ordenando al demandante que corrija su libelo-. Pero, en virtud de la prevalencia del Derecho sustancial y para preservar el derecho político del ciudadano, si tal apreciación inicial no arroja la clara e incontrovertible conclusión de la ineptitud de la demanda, será la Sala Plena de la Corte la que, al dictar sentencia, establezca sus alcances y su idoneidad, como en el presente caso ocurre". (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-955 de 2000.).

Al observar el escrito de la demandante, es fácil concluir que, si bien en la parte inicial del mismo manifiesta que demanda el "numeral I del Artículo 15 de la Ley 91 de 1989", en verdad la motivación que sirve de sustento a la acusación hace referencia exclusiva a aspectos no contenidos en dicho numeral, sino en el numeral 2° del mismo precepto, lo cual llevó a que el Magistrado Sustanciador, mediante auto del 29 de febrero de 2000, inadmitiera la demanda y señalara:

"1) La actora, a pesar de solicitar la inconstitucionalidad del numeral 1 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, cuyo texto transcribe, endereza su acción en realidad contra el numeral 2 de la misma disposición, que además no se transcribe en la demanda".

En atención a dicho auto, en escrito posterior la demandante insiste en que el numeral demandado es el 1° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, indicando que las "razones de la violación" son las plasmadas en la demanda, sin agregar ninguna consideración adicional.

Admitida la demanda sobre el expresado supuesto, y al proceder la Corte al examen de fondo que le corresponde para dictar sentencia, encuentra que la acción incoada se limita a indicar el régimen aplicable a prestaciones económicas y sociales que, a partir de la vigencia de la ley, tendrán el personal docente nacional y el nacionalizado vinculado antes del 1 de enero de 1990, y el incorporado a partir de esa fecha, sin que la norma haga referencia a la

pensión de gracia a que alude la demandante, aspecto que sí está contenido en el numeral 2° del artículo 15 de la citada ley, que no aparece demandado en el presente libelo.

En efecto, la accionante señala que al aplicar los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, en concordancia con el artículo 4°, numeral 3°, de la Ley 114 de 1913, “estas normas prohíben tener acceso a la Pensión Gracia cuando se recibe otra pensión o recompensa de carácter nacional...”, lo cual no se desprende del numeral 1° demandado.

Ante la ausencia de motivación respecto del numeral 1° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, que se señala como demandado, ya que definitivamente respecto de esta disposición no se formula ningún cargo de inconstitucionalidad que permita su confrontación con el ordenamiento superior, la Corte procederá a declararse inhibida para decidir de fondo pues la demanda es inepta para el fin perseguido.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase INHIBIDA para decidir de fondo acerca de la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el numeral 1° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por ausencia total de cargos, lo cual configura una ineptitud sustancial de la demanda.

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

FABIO MORON DIAZ

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrado

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General