C-402-99

Sentencia C-402/99

SENTENCIA INHIBITORIA POR INEPTA DEMANDA

El juicio de constitucionalidad de una norma que le corresponde adelantar y decidir a la Corte Constitucional, requiere como condición esencial, el señalamiento por parte del demandante no sólo de los preceptos constitucionales que se consideran infringidos por la disposición impugnada, sino también de la exposición razonada y congruente del concepto de la violación, toda vez que únicamente de esa manera es posible al juez constitucional, hacer la confrontación entre el texto demandado y la norma superior y deducir si existe o no contradicción. No es posible por lo tanto, deducir el desconocimiento del estatuto constitucional, basado en suposiciones e interpretaciones del demandante sobre el contenido normativo y la interpretación de las disposiciones acusadas, como tampoco derivarlas de conjeturas del mismo acerca de supuestas violaciones de preceptos constitucionales a que puede dar lugar la aplicación de la norma impugnada. Concluye la Corte, que si bien en el presente caso el actor señala las normas constitucionales que considera vulneradas por el precepto acusado, no formula contra el mismo texto un cargo de inconstitucionalidad concreto que permita su cotejo con el ordenamiento superior, de manera que, no obstante que la demanda cumplió con el requisitos formales exigidos por el Decreto 2067 de 1991 – circunstancia que motivó su admisión -, debe proceder a declararse inhibida para decidir de fondo sobre el inciso acusado, pues la demanda adolece desde el punto de vista material de una ineptitud sustantiva, toda vez que el actor construyó el cargo de inconstitucionalidad basado en una de las posibles consecuencias que en materia de edad para la pensión, podrían derivarse de otras normas que no se acusan.

Referencia: Expediente D-2275

Acción de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del numeral 1º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Demandante: Albio Orlando Bautista Manrique

Magistrada Ponente (E):

Dra. MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Santafé de Bogotá, D.C., dos (2) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano ALBIO ORLANDO BAUTISTA MANRIQUE promovió demanda ante la Corte Constitucional contra el inciso segundo del numeral 1) del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se subraya el texto normativo demandado, conforme a su publicación oficial.

"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 efecto 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 1o. 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.

…".

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

A juicio del demandante, la norma acusada quebranta los artículos 13, 25 y 53 de la Constitución Política.

Estima el actor, que el inciso segundo del numeral 1) del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, desconoce el derecho fundamental de igualdad, por cuanto "discrimina a los docentes nacionales varones que adquirieron el derecho a pensionarse con 50 años de edad y 20 de servicio a 29 de enero de 1985, por llenar los requisitos que establece la excepción del

parágrafo 2o. del artículo 1o. de la Ley 33 de 1985".

Según lo afirma el demandante, al determinar el legislador – para efecto de las prestaciones sociales y económicas – que los docentes vinculados y los que se vinculen a partir del 1o. de enero de 1990 deben regirse por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional (Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978), mientras que los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 deben mantener el régimen que venían gozando en cada entidad territorial, está creando un impedimento para que a los primeros se les aplique la excepción consagrada en el parágrafo 2o. del artículo 1o. de la Ley 33 de 1985, en cuanto se refiere a tales requisitos.

Al respecto, el actor señala que esa excepción permite a los docentes que al momento de entrada en vigencia de la ley 33 de 1985 (29 de enero) hubieran cumplido 15 años de servicio continuos o discontinuos con el Estado, se les continúe aplicando las disposiciones sobre edad de jubilación que regían con anterioridad a esta ley, es decir, la Ley 6a. de 1945 que establece para tales efectos, 50 años de edad y 20 de servicio, para hombres y mujeres.

Esta discriminación, en su concepto, constituye una vulneración de los derechos de los docentes nacionales del sexo masculino que a 29 de enero de 1985, hubieren adquirido el derecho a pensionarse bajo el régimen anterior al haber cumplido más de 15 años de servicio, por cuanto sólo pueden acceder a la pensión de jubilación al cumplir 55 años de edad y 20 de servicio (artículos 27 del Decreto 3135 de 1968 y 68 del Decreto 1848 de 1969), mientras que los docentes nacionales del sexo femenino en virtud de la misma disposición, pueden acceder a la pensión con 50 años de edad y 20 de servicio, situación igual a la de los docentes nacionalizados sin distinción de sexo, según lo preceptúa la Ley 6a. de 1945, norma que permite aplicar la excepción consagrada en el parágrafo 2º del artículo 1º de la Ley 33 de 1985.

Dentro del término de fijación en lista, el apoderado del Ministerio de Educación Nacional presentó escrito justificando la exequibilidad del precepto demandado, pues en su criterio este va dirigido a dos clases de docentes, los nacionales y los nacionalizados, con el objeto de hacer claridad sobre la aplicabilidad del régimen que sobre prestaciones sociales les corresponde, ya que el personal nacionalizado tiene unos derechos adquiridos y una

normatividad prestacional diferente a los de los funcionarios nacionales.

Al respecto, anota que con antelación a la vigencia de la Ley 43 de 1975, los docentes eran nombrados por el departamento o municipio para la prestación del servicio educativo en escuelas de primaria, por lo que su relación laboral era con la correspondiente entidad territorial, la cual les cancelaba sus salarios y prestaciones sociales, según lo dispuesto en las normas de cada entidad, situación ésta que originaba que unos docentes devengaran menos salarios que otros, y mayores o menores prestaciones dependiendo de la región o entidad territorial de la cual hacían parte.

Esta normatividad pretendió, entonces, unificar el régimen salarial y prestacional de los docentes oficiales, lo cual no fue posible en su totalidad, ya que los docentes territoriales tenían un régimen prestacional adquirido. Así, los docentes nacionales son los vinculados por acto de nombramiento del Gobierno Nacional antes de la ley 43 de 1975, sujetos al régimen prestacional de los empleados públicos del orden nacional, que a falta de una legislación especial, está conformado por los Decretos 3135/68, 1848/69, 1045/78 y las Leyes 33 y 62 de 1985, 71 de 1988 y 91 de 1989.

Los docentes nacionalizados son los vinculados por acto de nombramiento de las entidades territoriales antes de la expedición de la Ley 43 de 1975 y que al momento de la nacionalización estaban sujetos al régimen prestacional vigente para cada entidad, los cuales mantienen estos regímenes, así como les son aplicables las normas especiales para los docentes nacionales y nacionalizados, en cuanto le sean más favorables y las disposiciones de los demás empleados públicos del orden nacional, en forma supletoria.

Por último, los docentes territoriales son los vinculados al Magisterio por las propias entidades territoriales después de la Ley 43 de 1975, con cargo a estas entidades y no a la Nación, cuyo régimen prestacional es el correspondiente al de cada entidad territorial.

Posteriormente, la Ley 91 de 1989 tenía que recoger y respetar las normas y derechos adquiridos de los docentes antes de que fueran nacionalizados, así como a los docentes nacionales a quienes no se les pueden aplicar normas de las cuales no fueron sujetos de derecho. En efecto, señala el interviniente, en esta ley los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 para efectos de prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada

entidad territorial, mientras que los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990 se deben regir por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional.

Por lo anterior, concluye el representante de ese Ministerio, que la norma acusada no viola el derecho a la igualdad de los docentes nacionales, pues ellos al igual que todos los empleados tienen derecho a gozar de una pensión. La ley 91 mantiene los derechos adquiridos y acata la normatividad que debe aplicarse en relación con la pensión de jubilación, aclarando la concepción de docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, unificando para quienes son nombrados a partir de la vigencia de dicha ley sus prestaciones sociales.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante oficio fechado 22 de febrero de 1999, el señor Procurador General de la Nación rindió concepto dentro del término legal, solicitando a esta Corporación declarar la constitucionalidad del inciso segundo del numeral 1º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Antes de entrar en el fondo del asunto planteado para su examen, el Jefe del Ministerio Público efectuó un análisis de los antecedentes que dieron lugar a la expedición de la citada ley, para concluir que el actor no dirige su petición contra las normas mencionadas en el inciso acusado, ya que sólo considera que el legislador mediante las expresiones impugnadas ha desconocido algunos de los principios consagrados en los artículos 13, 25 y 53 de la Constitución, es decir, que la demanda no comprende la totalidad de los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, razón por la cual no se lleva a cabo una confrontación entre estos decretos y la ley fundamental.

Señala el citado funcionario, que del análisis histórico de la normatividad existente en materia de docentes, es posible demostrar que el legislador ha mantenido una actitud análoga al establecer el régimen de seguridad social de los servidores públicos, favoreciendo en algunos casos a las mujeres en relación con las garantías establecidas para los hombres. Considera entonces, que la diferencia de trato prevista en los decretos 3135/68, 1848/69 y 1045/78, podrá ser objeto de estudio sólo cuando los mismos sean demandados ante la Corte, ya que en el presente caso el análisis se circunscribe al texto del artículo 15 de la ley 91 de 1989.

Concluye el Procurador, que la disposición atacada parcialmente se limita a enviar al operador jurídico al texto de los decretos que allí se mencionan, sin que este hecho signifique atentado contra el ordenamiento constitucional. Siguiendo el principio de razonabilidad, el legislador en el presente caso se ha limitado a establecer un régimen de transición cuya exequibilidad tiene fundamento en el artículo 58 constitucional, que protege los derechos adquiridos con arreglo a las leyes anteriores.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la demanda que en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se formuló contra el inciso segundo del numeral 1º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

2. Fallo inhibitorio por ausencia de cargo de constitucionalidad

El juicio de constitucionalidad de una norma que le corresponde adelantar y decidir a la Corte Constitucional, requiere como condición esencial, el señalamiento por parte del demandante no sólo de los preceptos constitucionales que se consideran infringidos por la disposición impugnada, sino también de la exposición razonada y congruente del concepto de la violación, toda vez que únicamente de esa manera es posible al juez constitucional, hacer la confrontación entre el texto demandado y la norma superior y deducir si existe o no contradicción.

No es posible por lo tanto, deducir el desconocimiento del estatuto constitucional, basado en suposiciones e interpretaciones del demandante sobre el contenido normativo y la interpretación de las disposiciones acusadas, como tampoco derivarlas de conjeturas del mismo acerca de supuestas violaciones de preceptos constitucionales a que puede dar lugar la aplicación de la norma impugnada.

Así lo ha señalado la Corte en varias decisiones1, entre otras, la contenida en la sentencia C-236/97, en la cual la Corte afirmó2:

En el caso concreto, se observa que la argumentación en que sustenta el demandante la

inconstitucionalidad del inciso segundo del numeral 1) del artículo 14 de la Ley 91 de 1989, no está dirigida a confrontar directamente esta disposición con las normas constitucionales que invoca para de allí deducir su violación. Si bien se observa, el contenido normativo del inciso demandado se limita a remitir por vía general para efectos de las prestaciones económicas y sociales de los docentes nacionales y de los que se vinculen a partir del 1o. de enero de 1990, "a 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 la ley".

La deducción que hace el demandante sobre una supuesta discriminación de los docentes nacionales varones que adquirieron el derecho a pensionarse con 50 años de edad y 20 de servicio a 29 de enero de 1985, por llenar los requisitos que establece la excepción del parágrafo 2o. del artículo 1o. de la Ley 33 de 1985, no se deriva del texto mismo del inciso acusado sino de una interpretación personal que el actor hace de las consecuencias que en su concepto resultan de esa remisión legal, en particular, de la aplicación a esa situación concreta de los artículos 27 del Decreto 3135 de 1968 y 68 del Decreto 1848 de 1969, los cuales no son objeto de demanda en este proceso.

En efecto, la subsistencia de diversidad de regímenes de pensión de jubilación de los docentes, derivados de las tres categorías existentes (nacionales, nacionalizados y territoriales), no obstante el intento de la Ley 91 de 1989 de unificar el sistema de prestaciones del Magisterio, determina cierta complejidad en su aplicación por el operador jurídico. Sin embargo, las conclusiones a que se llegue en esta materia frente situaciones concretas como la que plantea el demandante, respecto de un determinado grupo de docentes, no pueden ser materia de definición por parte de esta Corporación a la cual como ya se dijo, le compete en el juicio de constitucionalidad, confrontar la norma acusada con la Carta Política, para de allí deducir su conformidad con los preceptos superiores o su violación. Además, en el fondo el actor pretende que la Corte se pronuncie por vía de autoridad, sobre la aplicación de una excepción en el régimen pensional de los docentes, lo cual no corresponde al control de constitucionalidad.

La Corte comparte lo expresado por el Procurador General en su concepto, en cuanto a que la disposición parcialmente impugnada, se limita a hacer reenvío a un conjunto de normas que se aplicarán a los docentes en materia de prestaciones sociales, sin que esto pueda

configurar un quebrantamiento del el ordenamiento constitucional. No obstante, esa circunstancia motiva un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda y no como lo señala el Jefe del Ministerio Público, quien solicita a pesar de lo observado, declarar la constitucionalidad de la disposición acusada, pronunciamiento de fondo que la Sala no acepta.

En síntesis, concluye la Corte, que si bien en el presente caso el actor señala las normas constitucionales que considera vulneradas por el precepto acusado, no formula contra el mismo texto un cargo de inconstitucionalidad concreto que permita su cotejo con el ordenamiento superior, de manera que, no obstante que la demanda cumplió con el requisitos formales exigidos por el Decreto 2067 de 1991 – circunstancia que motivó su admisión -, debe proceder a declararse inhibida para decidir de fondo sobre el inciso acusado, pues la demanda adolece desde el punto de vista material de una ineptitud sustantiva, toda vez que como ya se explicó, el actor construyó el cargo de inconstitucionalidad basado en una de las posibles consecuencias que en materia de edad para la pensión, podrían derivarse de otras normas que no se acusan.

VI. DECISION

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

R E S U E L V E :

Declararse INHIBIDA para decidir de fondo en relación con la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el inciso segundo del numeral 1) del artículo 15 de la ley 91 de 1989.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

1 Ver entre otras, las sentencias C-353/98, C-403/98, C-519/98 y C-712/98.

2 Sentencia C-236/97, M.P. Antonio Barrera Carbonell.