

Sentencia C-479/98

PENSION GRACIA-Destinatarios

La pensión de gracia consagrada en el artículo 1o. de la ley 114 de 1913 perseguía un fin legítimo, pues pretendía corregir de algún modo la desigualdad existente entre los educadores de primaria del sector oficial. Ahora bien: a raíz de la ampliación de la cobertura que en normas posteriores se hizo de la pensión de gracia contenida en el artículo 1o. de la ley 114 de 1913, materia de acusación, en favor de los maestros de secundaria, la situación que en principio hubiera podido considerarse discriminatoria quedó corregida.

EMPLEADOS DEL SECTOR PUBLICO Y EMPLEADOS DEL SECTOR PRIVADO-Diferencias

En múltiples decisiones esta Corporación ha reiterado que la diferencia entre los empleadores públicos y los del sector privado no es en sí misma un criterio relevante de diferenciación en relación con las prestaciones debidas a los trabajadores. Es decir que, en principio, todas las personas que se dedican a una misma actividad, en este caso la docente, deben gozar de beneficios similares, independientemente de la naturaleza de su empleador. Sin embargo, también ha precisado que ello no significa que en circunstancias particulares y en virtud de una finalidad razonable, al legislador le esté vedado impartir un tratamiento diferente entre los trabajadores del sector público y los del sector privado.

PENSION GRACIA-Derogada antes de expedirse actual Constitución Política/CONSTITUCION POLITICA-Aplicación retrospectiva

“La aplicación retrospectiva de la Constitución merece un estudio especial en aquellos casos en los cuales la norma que se demanda fue derogada antes de la entrada en vigor del nuevo régimen constitucional, o se aplicó a circunstancias o hechos ocurridos bajo su vigencia a los cuales les adscribió, en forma simultánea, la correspondiente consecuencia jurídica, pero cuyos efectos, pese a haberse producido, aun no se han agotado. En estos casos, tanto el supuesto de hecho como la consecuencia jurídica se consolidaron durante el intervalo de validez de la disposición. Sin embargo, subsisten en el ordenamiento jurídico algunas secuelas residuales de la ley derogada, que tienen exclusivamente, una vocación temporal

de permanencia. El juicio de constitucionalidad respecto de los efectos aún no consumados o agotados de disposiciones preconstitucionales derogadas antes de la vigencia de la nueva Carta, que se aplican a circunstancias ocurridas antes de la derogatoria y a las cuales se les adscribió, en ese entonces, la correspondiente consecuencia jurídica, no puede ser realizado con la misma intensidad que aquél que se aplica a normas producidas o formalmente vigentes durante el imperio del nuevo régimen constitucional. Durante el periodo de transición constitucional, no es razonable exigir la corrección inmediata y total de los efectos futuros y meramente residuales de normas previamente derogadas que consagran categorías virtualmente discriminatorias. Ello, claro está, siempre que no se trate de situaciones de iniquidad manifiesta en las cuales, incluso un “test débil”, obligaría al juez a expulsar o inaplicar la citada disposición.”

IGUALDAD EN MATERIA DE PRESTACIONES SOCIALES-Aplicación

El juicio de igualdad en materia de prestaciones sociales, entre el régimen aplicable al sector privado y el del sector público, implica muchas veces el análisis integral de los mismos, pues es posible que en unos casos uno pueda “ser más beneficioso que el otro, pero en otros puntos puede suceder lo contrario, por lo cual no es procedente un examen de aspectos aislados de una prestación entre dos regímenes prestacionales, ya que la desventaja que se pueda constatar en un aspecto puede aparecer compensada por una prerrogativa en otras dimensiones. Es más, incluso en relación con una misma prestación, es posible que uno de los regímenes sea al mismo tiempo más benéfico y más perjudicial para el trabajador que el otro régimen.

Referencia: Expediente D-1973

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° (parcial) y 4° numeral 3° de la ley 114 de 1913.

Demandante: Luis Alfredo Rojas León.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D. C., nueve (9) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Luis Alfredo Rojas León, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° (parcial) y 4° numeral 3° de la ley 114 de 1913, por violación de los artículos 13 y 25 de la Carta.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcriben las disposiciones que son objeto de demanda, subrayando los apartes acusados.

“Ley 114 de 1913

(Diciembre 4)

“que crea pensiones de jubilación a favor de Maestros de Escuela”

“Artículo 1. Los maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un tiempo no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente Ley.”

(.....)

“Artículo 4. Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe:

(.....)

“3. Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento.”

(.....)

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El actor considera que el aparte acusado del artículo 1° de la ley 114 de 1913, establece una diferenciación injustificada entre los educadores de primaria oficiales y los docentes de secundaria del mismo nivel y del sector privado, al reconocerles sólo a los primeros el derecho a una pensión de jubilación vitalicia. Afirma, entonces, que de acuerdo con el denominado Estatuto Docente (Decreto Ley 2277 del 14 de Septiembre de 1979) no existe un fundamento razonable que justifique un tratamiento distinto entre tales educadores, pues todos ellos cumplen un servicio público y deben reunir los mismos requisitos para su vinculación.

De otra parte, señala que el numeral 3 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, también viola el derecho a la igualdad, porque excluye de la posibilidad de acceder a la pensión de jubilación a aquellos docentes que han sido vinculados al servicio público y reciben actualmente una recompensa de carácter nacional. En consecuencia, considera que si todos los maestros se identifican con el título de educadores, el origen del pago de sus salarios, ya sea que provenga del Estado, del Departamento, del Municipio o de particulares, no es razón suficiente para excluir a un grupo de docentes del beneficio de la pensión que contempla la ley 114 de 1913.

Finalmente, señala que las normas parcialmente acusadas violan el artículo 25 de la Constitución, porque de acuerdo con este precepto constitucional “la posibilidad de alcanzar un trabajo, debe ser equitativo, justo e igual a los iguales”.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministro de Trabajo y Seguridad Social

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, por medio de apoderado, presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las disposiciones parcialmente acusadas, cuyos apartas más relevantes se resumen a continuación:

Después de hacer un breve recuento de las disposiciones que modificaron la ley 114 de 1913 (leyes 116 de 1928 y 37 de 1933), afirma que si bien esta normatividad violaba la Carta “pues daba tratamiento desigual, injusto y discriminatorio a los docentes, permitiendo a los

de nivel territorial acceder a una pensión de gracia y además recibir otra asignación que más adelante les permitiría devengar otra pensión”, esta situación fue resuelta por el artículo 19 de la ley 4° de 1992, que prohíbe percibir más de una asignación que provenga del tesoro público, salvo las que a la fecha de la vigencia de esta ley, benefician a los docentes oficiales pensionados.

En otros términos, “el legislador de 1992 consciente de la desigualdad en la que se encontraban los docentes en razón del vínculo con la Nación y/o los entes territoriales, limitó en el tiempo, hasta el 18 de mayo, la posibilidad de que estos devengaran más de una asignación del tesoro público (salario o pensión), pero respetando los derechos adquiridos. Así las cosas, una persona que al 18 de mayo de 1992 tuviera satisfechos los requisitos para la pensión de gracia y posteriormente o en ese instante estuviera percibiendo salario del sector público que le permita acceder a una nueva pensión no estaría incurso en causal violatoria del artículo 128 de la Constitución. Pero si a la misma fecha esa persona no ha reunido los requisitos para la pensión de gracia, podrá reunirlos y recibir dicha pensión, o podrá continuar laborando hasta satisfacer los requisitos generales para la pensión de jubilación; sin que le sea posible devengar ambas pensiones o una de éstas y salario del sector público.”

En síntesis, a la luz de la legislación vigente, la pensión de gracia prevista en la ley 114 de 1913 es constitucional. “Lo inconstitucional sería que, salvo en el caso de los derechos adquiridos antes de la entrada en vigencia de la ley 4° de 1992, un docente continuara percibiendo pensión de gracia y salario, u otra pensión, pues lo relevante ante la nueva legislación es la prohibición consagrada en el artículo 128 de la Constitución Política”.

2. Intervención del Ministro de Educación Nacional

El Ministro de Educación Nacional, a través de apoderado, defendió la constitucionalidad de las normas demandadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

La ley 114 de 1913 no viola el derecho a la igualdad ; por el contrario, pretende reafirmarlo. En efecto : antes de entrar en vigencia esta ley, los maestros de primaria del sector oficial tenían un régimen laboral diferente al de los educadores de secundaria pues los primeros eran nombrados por el departamento o el municipio, y sus salarios y demás prestaciones eran pagados por dichas entidades de acuerdo con su capacidad económica, mientras que

los segundos, eran nombrados y remunerados directamente por la Nación. Los maestros de primaria del sector oficial al depender de la entidad territorial correspondiente, no tenían derecho a una pensión porque ningún departamento o municipio contaba con recursos para conceder tal beneficio; sólo los docentes de secundaria podían devengarla. El legislador, al dictar la ley 114 de 1913 pretendió, precisamente, acabar con el trato inequitativo a los educadores de primaria y garantizar que todos aquéllos que no dependían directamente del nivel central, gozaran de una pensión.

Por otro lado, la Ley 43 de 1975 nacionalizó la educación y a partir de allí se hicieron modificaciones importantes al régimen prestacional de los maestros. Uno de estos cambios fue el que estableció la Ley 91 de 1989 en la que se consagra que los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, que por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y demás normas que las modifican y desarrollan, tuvieren o llegaren a tener el derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos exigidos para ello; los vinculados a partir del 1° de enero de 1981 no tendrán derecho a la pensión de gracia, pero sí podrán gozar de la pensión ordinaria de jubilación.

De acuerdo con esta exposición concluye el interviniente que las normas parcialmente impugnadas no violan el artículo 13 de la Constitución, porque en la actualidad ningún docente tiene el derecho a que se le reconozca la pensión de gracia, salvo aquellos que tienen derechos adquiridos.

3. Intervención del Presidente de la Federación Colombiana de Educadores

El Presidente de FECODE, si bien defiende la constitucionalidad del artículo 1° de la ley 114 de 1913, considera que el inciso 3° del artículo 4° de dicha ley es inexecutable. Las razones de su intervención se resumen en seguida:

En contra de lo afirmado por el demandante, el artículo 1° de la ley 114 de 1913 no establece una discriminación entre los educadores oficiales y los del sector privado porque a pesar de que sus funciones son similares, “las demás condiciones de la relación laboral difieren sustancialmente entre unos y otros.”

No sucede lo mismo con el numeral 3, del artículo 4° de la ley 114 de 1913 pues éste

contraría el artículo 13 de la Constitución, puesto que “el beneficio de esa pensión especial (la pensión gracia)no se consagró para los maestros de escuelas primarias de los departamentos, municipios o distrito, sino para los educadores que se desempeñaban en esa ardua y necesaria actividad (Sic)”. En otras palabras, la pensión de gracia no se reconoce por el lugar donde el maestro de escuela oficial labora, sino por su desempeño en escuelas públicas. No obstante, si su otorgamiento dependiera del lugar donde se imparte esa enseñanza, los docentes tanto nacionales como territoriales deberían ser beneficiarios de ese derecho en forma idéntica. En primer lugar, porque en todas las entidades territoriales existen establecimientos de enseñanza primaria oficial a cargo de la Nación y, en segundo lugar, porque todos los maestros de escuelas primarias oficiales, independientemente de su relación laboral, cumplen la misma función.

V. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación, defiende la constitucionalidad de las normas parcialmente acusadas, con base en los siguientes argumentos:

Las disposiciones demandadas, si bien continúan produciendo efectos, se encuentran derogadas. En efecto, la ley 114 de 1913 creó la pensión de gracia para los docentes de escuelas primarias oficiales, pero luego fue modificada por las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 que, en su orden, extendieron el derecho a la pensión de gracia a los empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública y a los maestros de escuela secundaria oficiales. Posteriormente, el artículo 15 de la ley 91 de 1989 derogó toda esta normatividad, pues dispuso que a partir del 1° de enero de 1981, ningún docente oficial tiene derecho a acceder a la pensión de gracia, salvo aquellos educadores vinculados a más tardar el 31 de diciembre de 1980.

En consecuencia, considera el Procurador que no existe violación del derecho a la igualdad, pues con posterioridad a la vigencia de la ley 91 de 1989, ningún docente tiene derecho a gozar de la pensión de gracia. Esta sólo se mantiene para aquellos educadores vinculados a más tardar el 31 de diciembre de 1980, “ya porque tuvieron derechos adquiridos o los llegaren a tener previo cumplimiento de los requisitos de ley.”

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Ley Suprema.

2. Vigencia de las normas demandadas

En algunas de las intervenciones reseñadas, se afirma que la Ley 91 de 1989 “por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio” derogó las disposiciones de la Ley 114 de 1913 y las de las demás leyes que la modificaron (leyes 116 de 1928 y 37 de 1933) pues, a partir de la expedición de dicha ley, el régimen prestacional del personal docente oficial es el contenido en ese ordenamiento.

Sin embargo, advierte la Corte que los artículos parcialmente demandados de la ley 114 de 1913, si bien fueron derogados por normas posteriores, aún continúan produciendo efectos; basta leer el artículo 15 numeral 2 inciso 1 de la ley 91 de 1989 en el que se remite a ellas, al establecer que aquellos docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que tuviesen o llegasen a tener el derecho a la pensión de gracia a que aluden tales preceptos “se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos”. Es decir, que las disposiciones parcialmente acusadas se encuentran vigentes para los docentes que se vincularon con anterioridad a dicha fecha y reúnen los requisitos exigidos para obtener tal beneficio pensional.

En consecuencia, procede la Corte a decidir previas las siguientes consideraciones.

3. El problema que la Corte debe resolver

De acuerdo con los términos de la demanda, la Corte debe analizar si las previsiones acusadas de los artículos 1 y 4 numeral 3 de la ley 114 de 1913, que reconocen una pensión de gracia para los maestros de primaria del sector oficial, y exigen como uno de los requisitos para acceder a ella, el no haber recibido ni recibir otra pensión o recompensa de carácter nacional, consagran a la luz de la Constitución de 1991 una diferenciación

injustificada, en detrimento de los maestros de secundaria oficiales y los que desempeñan igual labor en el sector privado.

4. La pensión de gracia

En la ley 114 de 1913, materia de impugnación parcial, se crea una “pensión de jubilación vitalicia” para los maestros de escuelas primarias oficiales, que hubiesen servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, equivalente a la mitad del sueldo devengado en los dos últimos años de servicio, o el promedio de los salarios recibidos en caso de que éste hubiese sido variable, siempre y cuando cumpliesen con los requisitos exigidos en el artículo 4 de ese mismo ordenamiento, a saber: 1) haberse conducido con honradez y consagración en los empleos desempeñados; 2) carecer de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres; 3) no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Lo cual no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento; 4) haber observado buena conducta; 5) si es mujer, estar soltera o viuda ; 6) haber cumplido cincuenta años, o hallarse en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento.

Esta pensión fue concebida como una compensación o retribución en favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían una baja remuneración y, por consiguiente, tenían un poder adquisitivo precario y menor frente a aquellos educadores cuyas prestaciones estaban a cargo de la Nación. En efecto: en la ley 39 de 1903, que rigió la educación durante la mayor parte de este siglo, se estableció que la educación pública primaria estaría a cargo de los departamentos o municipios, y la secundaria de la Nación. En relación con la primera, la competencia de los entes territoriales era amplia pues, además de fijar los programas educativos debían atender con sus propios recursos el pago de los salarios y prestaciones de los empleados de este sector. Si bien en principio, tales atribuciones respondían a un ánimo claro de descentralización administrativa, en la práctica, y en especial para los maestros del orden territorial, tal sistema adolecía de múltiples fallas, pues los departamentos y municipios mostraron una progresiva debilidad financiera, que se reflejó, entre otras cosas, en los bajos salarios que percibían los docentes de ese nivel. El legislador, entonces, consciente de la situación desfavorable de los educadores de primaria oficiales, decidió crear en su favor la mencionada pensión de gracia, para reparar de algún modo la diferenciación

existente entre los citados servidores públicos.

No obstante esta finalidad, la presión de algunos movimientos de trabajadores del Estado obligaron a la Nación a ampliar dicho beneficio a todos los docentes del sector oficial, como una forma de reconocer la importante labor que cumplían. Se expidieron entonces, las leyes 116 de 1928 “por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la ley 102 de 1927” y la ley 37 de 1933 “por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados”. La primera dispuso en el artículo 6 que “los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan”; y la segunda, en el artículo 3, hizo extensiva la pensión de gracia “a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria”.

Así pues, tanto los maestros de primaria como los de secundaria del sector oficial, podían acceder a la pensión de gracia, claro está, siempre y cuando reunieran los requisitos exigidos por la Ley.

Posteriormente, se expidió la ley 43 de 1975 “por la cual se nacionaliza la educación primaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones” que acabó con el antiguo régimen de responsabilidades compartidas, en materia de educación, entre la Nación y los departamentos y municipios. En efecto, el artículo 1° de la mencionada ley dispuso que “La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley”.

Finalmente, se expidió la ley 91 de 1989 “Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”, en cuyo artículo 15 se estableció lo siguiente:

“Artículo 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado¹ y el que se vincule con posterioridad al 1o. de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

(....)

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 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.

B. Para los docentes vinculados a partir del 1o. de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos 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.”

Según los preceptos legales enunciados la pensión de gracia a que alude el artículo 1o. de la ley 114 de 1993, acusado parcialmente, solamente beneficia a los docentes que se hubiesen vinculado al sector público antes del 30 de diciembre de 1980.

Como ya se anotó, arguye el actor que los artículos 1 y 4 numeral 3 de la ley 114 de 1913, en lo acusado, violan el principio de igualdad al excluir a los docentes de secundaria del sector oficial, del beneficio de la pensión de gracia que en ellas se establece. Criterio que no comparte la Corte por las siguientes razones:

a. En primer lugar, es preciso recordar, que el principio de igualdad implica idéntico tratamiento para los iguales y tratamiento distinto para quienes no lo son y, por tanto, sólo es posible hablar de un trato discriminatorio cuando existe igualdad esencial en los supuestos de hecho frente a los cuales se realiza la comparación correspondiente. Al respecto, esta Corporación ha señalado:

“La igualdad es un principio relacional en el que intervienen por lo menos dos elementos: las

situaciones de hecho que se comparan y el criterio de comparación o 'patrón de igualdad' (también llamado 'tertium comparationis').

....

"Se discrimina cuando se hace una distinción infundada en casos semejantes.....

"La justificación del trato jurídico distinto de una situación jurídica equiparable, sólo es posible si se demuestra que ella resulta claramente de la finalidad perseguida por la norma que establece la distinción"2

"Un trato diferente se ajusta a la Carta si tiene un fundamento objetivo y razonable, es decir, si persigue una finalidad aceptada constitucionalmente; si los hechos son diferentes conforme a un criterio que sea relevante de acuerdo con la finalidad perseguida, si los medios escogidos para la consecución de fin son adecuados y proporcionados para el logro de ese fin"3.

b. Bajo esta perspectiva, es posible sostener que al momento de expedirse la ley 114 de 1913, hace ya ochenta y cinco años, existía una justificación razonable para conceder una pensión de gracia exclusivamente para los educadores de primaria del sector oficial, dada la especial situación de inferioridad en que éstos se encontraban, por cuanto sus salarios y prestaciones eran menores que las que recibían los remunerados por la Nación. Como ya se expresó, antes de entrar en vigencia la ley 43 de 1975, mediante la cual se nacionalizó la educación, las prestaciones de los educadores de primaria del sector oficial estaban a cargo de las entidades territoriales, mientras que las de los maestros de secundaria correspondía a la Nación. Tal división de cargas trajo consigo consecuencias negativas en detrimento de los educadores de primaria, pues los departamentos y municipios carecían de los suficientes recursos para establecer y pagar beneficios pensionales en favor de los maestros vinculados al ente territorial, lo que no ocurría con quienes estaban laborando con la Nación. En consecuencia, la pensión de gracia consagrada en el artículo 1o. de la ley 114 de 1913 perseguía un fin legítimo, pues pretendía corregir de algún modo la desigualdad existente entre los educadores de primaria del sector oficial.

c. Ahora bien: a raíz de la ampliación de la cobertura que en normas posteriores se hizo de la pensión de gracia contenida en el artículo 1o. de la ley 114 de 1913, materia de acusación,

en favor de los maestros de secundaria, la situación que en principio hubiera podido considerarse discriminatoria quedó corregida. En efecto, si bien en la disposición impugnada se reconoció el derecho a una pensión de gracia únicamente en favor de los maestros de escuelas primarias oficiales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la ley 37 de 1933, tal beneficio se extendió a los docentes públicos de secundaria, quedando las dos categorías de maestros con el mismo derecho a obtener la pensión de gracia, desde hace más de cincuenta años. No existe entonces, violación del artículo 13 de la Constitución, pues la pensión de gracia se concede no sólo a los maestros de primaria del sector oficial sino también a los de secundaria del mismo orden, claro está, siempre y cuando se hubiesen vinculado antes del 1 de enero de 1981 y cumplieron o llegaren a cumplir los requisitos de Ley.

En cuanto al aparte acusado del numeral 3 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, que consagra como requisito para gozar de la pensión de gracia el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, no encuentra la Corte que viole la Ley Suprema, concretamente el principio de igualdad, pues el legislador, en virtud de las facultades que la misma Carta le confiere, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo, obviamente, las condiciones para acceder a ella.

Por otra parte, es pertinente anotar que los recursos económicos del Estado para satisfacer el pago de prestaciones sociales no son infinitos sino limitados⁴ y, por tanto, es perfectamente legítimo que se establezcan ciertos condicionamientos o restricciones para gozar de una pensión de jubilación. En este orden de ideas, la norma parcialmente acusada, tiene una justificación objetiva y razonable, pues lo único que pretende es evitar la doble remuneración de carácter nacional y así garantizar la administración racional de los recursos del Estado, cumpliendo el precepto constitucional vigente desde la Constitución de 1886 (art. 34), reproducido en la Carta de 1991 (art.128), sobre la prohibición de recibir doble asignación del Tesoro Público, salvo las excepciones que sobre la materia establezca la ley.

Siendo así, tampoco le asiste razón al demandante, pues la norma acusada parcialmente no infringe el Estatuto Máximo.

6. La diferencia de trato frente a los educadores privados

La demanda se refiere también a la discriminación que, en las normas parcialmente impugnadas, se establece en contra de los educadores del sector privado. Por tanto, la Corte debe determinar si a la luz de la Constitución vigente, es posible que una ley de 1913, derogada antes de expedirse la Carta, concediera un beneficio -pensión de gracia- en favor de los educadores de primaria y secundaria del sector oficial y no lo hiciera respecto de los docentes privados.

Para analizar el cargo, cabe recordar que, en múltiples decisiones esta Corporación ha reiterado que la diferencia entre los empleadores públicos y los del sector privado no es en sí misma un criterio relevante de diferenciación en relación con las prestaciones debidas a los trabajadores. Es decir que, en principio, todas las personas que se dedican a una misma actividad, en este caso la docente, deben gozar de beneficios similares, independientemente de la naturaleza de su empleador. Sin embargo, también ha precisado que ello no significa que en circunstancias particulares y en virtud de una finalidad razonable, al legislador le esté vedado impartir un tratamiento diferente entre los trabajadores del sector público y los del sector privado. Vale la pena recordar lo expuesto en la sentencia C-598 de 1997:5

“La interpretación que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha realizado en relación con el principio de igualdad de los trabajadores en la aplicación y configuración de la ley, parte de la base de que si bien la existencia de dos regímenes jurídicos es una opción constitucional válida para el Legislador, aquella no significa que la naturaleza jurídica del empleador justifique en sí misma la diferencia de trato entre los trabajadores de los dos regímenes jurídicos. Sin embargo, lo anterior no significa un mandato de parificación y de igualitarismo, pues en determinados casos esa diferencia de patrono puede constituir una justificación relevante para un trato diferente, pero en tales casos el examen constitucional de igualdad por el juez constitucional tiene que ser más riguroso.”

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que la pensión de gracia fue derogada antes de expedirse la nueva Constitución, pues tan sólo rige para los docentes vinculados al sector público hasta el 31 de diciembre de 1980, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 de la ley 91 de 1989, no es posible hacer un test fuerte de igualdad pues, como lo ha señalado la Corte, “La aplicación retrospectiva de la Constitución merece un estudio especial en aquellos casos en los cuales la norma que se demanda fue derogada antes de la entrada en vigor del nuevo régimen constitucional, o se aplicó a circunstancias o hechos ocurridos bajo su

vigencia a los cuales les adscribió, en forma simultánea, la correspondiente consecuencia jurídica, pero cuyos efectos, pese a haberse producido, aun no se han agotado. En estos casos, tanto el supuesto de hecho como la consecuencia jurídica se consolidaron durante el intervalo de validez de la disposición. Sin embargo, subsisten en el ordenamiento jurídico algunas secuelas residuales de la ley derogada, que tienen exclusivamente, una vocación temporal de permanencia. El juicio de constitucionalidad respecto de los efectos aún no consumados o agotados de disposiciones preconstitucionales derogadas antes de la vigencia de la nueva Carta, que se aplican a circunstancias ocurridas antes de la derogatoria y a las cuales se les adscribió, en ese entonces, la correspondiente consecuencia jurídica, no puede ser realizado con la misma intensidad que aquél que se aplica a normas producidas o formalmente vigentes durante el imperio del nuevo régimen constitucional. Durante el periodo de transición constitucional, no es razonable exigir la corrección inmediata y total de los efectos futuros y meramente residuales de normas previamente derogadas que consagran categorías virtualmente discriminatorias. Ello, claro está, siempre que no se trate de situaciones de iniquidad manifiesta en las cuales, incluso un “test débil”, obligaría al juez a expulsar o inaplicar la citada disposición.”⁶

(.....)

“En los casos de tránsito constitucional, no puede exigirse al legislador que, de manera definitiva y radical, adecue la totalidad de los efectos de las normas preconstitucionales, incluyendo aquéllas expresamente derogadas antes de dicha transformación, al nuevo orden constitucional. En estos casos, principios como el de la seguridad jurídica, justifican regímenes de transición paulatinos y, en consecuencia, avalan la permanencia de efectos residuales y meramente temporales de disposiciones que, eventualmente, de ser expedidas al amparo de la nueva Carta, podrían ser consideradas inconstitucionales. Todo ello, siempre que las normas derogadas no afecten de manera desproporcionada los principios de equidad consagrados en la Carta, y cuyos efectos sean meramente temporales o residuales.”⁷

A más de lo anterior, debe tenerse en cuenta que el juicio de igualdad en materia de prestaciones sociales, entre el régimen aplicable al sector privado y el del sector público, implica muchas veces el análisis integral de los mismos, pues es posible que en unos casos uno pueda “ser más beneficioso que el otro, pero en otros puntos puede suceder lo contrario, por lo cual no es procedente un examen de aspectos aislados de una prestación entre dos

regímenes prestacionales, ya que la desventaja que se pueda constatar en un aspecto puede aparecer compensada por una prerrogativa en otras dimensiones. Es más, incluso en relación con una misma prestación, es posible que uno de los regímenes sea al mismo tiempo más benéfico y más perjudicial para el trabajador que el otro régimen.”⁸

De otra parte, es conveniente agregar que en materia prestacional el legislador goza de cierta amplitud en la configuración de tales beneficios, siempre y cuando al expedir la regulación correspondiente no vulnere derechos adquiridos ni ninguna otra norma del Estatuto Superior. Es por ello que esta Corporación ha enfatizado que “mientras no exista un derecho adquirido, la ley puede modificar las condiciones para la adquisición de la pensión, los montos, requisitos, etc. Por ejemplo, puede variar la edad mínima para su reconocimiento, los porcentajes de cotización, el tope máximo del monto pensional, sin que por ello, se pueda alegar violación a derecho alguno”⁹. En el caso de debate, no se están desconociendo los derechos adquiridos de quienes ya están disfrutando o están próximos a gozar de la pensión de gracia.

Así pues, de acuerdo con lo expuesto, es preciso concluir que los apartes demandados de los artículos 1 y 4-3 de la ley 114 de 1913, no violan ningún principio ni regla constitucional y, por tanto, serán declarados exequibles.

IV. DECISION

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

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLES las expresiones “.....de escuelas primarias oficiales” contenida en el artículo 1 de la ley 114 de 1913 y “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional” contenida en el numeral 3 del artículo 4 del mismo ordenamiento.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGAR

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Según la ley 91 de 1989, el personal nacional está conformado por aquellos docentes

vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional y el personal nacionalizado, por los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1° de enero de 1976 y el personal nombrado a partir de esa fecha, previa autorización del Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con lo exigido por la Ley 43 de 1975.

2 Sentencia T-230 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Ver, entre otras, sentencias No. C-530 de 1993, T-230 de 1994, C-318 y C-445 de 1995, C-017 de 1996 y C-155 de 1997.

4 Véase, por ejemplo, la sentencia C-155 de 1997. M.P.: Fabio Morón Díaz.

5 M.P. Alejandro Martínez Caballero

6 sent. C-584/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

7 ibidem

8 sent. C-584/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero

9 sent C-444/97 M..P. José Gregorio Hernández Galindo