C-915-99

Sentencia C-915/99

PENSION GRACIA-Constitucionalidad de su regulación

En el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso de la República, al cual, según lo dispuesto en el artículo 150 de la Carta Política, le corresponde hacer las leyes y específicamente, de acuerdo con lo dispuesto en el literal e del numeral 19 de dicha norma superior, “fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos ...”, lo que implica que la decisión adoptada por el Congreso en 1933, impugnada por el actor, es armónica con el ordenamiento superior vigente.

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 3º. (parcial) de 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”

Actor: Omar Cabrera Polanco

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., noviembre dieciocho (18) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano OMAR CABRERA POLANCO, demandó el artículo 3º (parcial) de la ley 37 de 1933, “por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor y sobre (sic) jubilación de algunos empleados”.

Por auto del 21 de mayo de 1999, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda de la referencia y ordenó su fijación en lista, el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto de su competencia y el envío de las comunicaciones de rigor al señor Presidente de la República, al señor Ministro del Interior, al señor Ministro de Educación y al señor Ministro del Transporte.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. EL TEXTO DE LA DEMANDA

A continuación se transcribe el artículo 3º de la Ley 37 de 1933, destacando y subrayando los apartes demandados :

LEY No. 37 DE 1933

Noviembre 21

“Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre (sic) jubilación de algunos empleados”

El Congreso de Colombia

“(…)

“Artículo 3º. Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto de carácter legislativo, quedarán nuevamente en la cuantía señalada por las leyes.

“Hácese extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.”

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran el principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda

Para el demandante las disposiciones acusadas del artículo 3º de la Ley 37 de 1933, consagran una clara discriminación en contra de los maestros de secundaria que prestan sus servicios en establecimientos oficiales, pues según él, a través de dicha norma se extendió la denominada “pensión de gracia”, creada por medio de la Ley 114 de 1913 para los maestros de primaria, única y exclusivamente a aquellos docentes “...que hayan completado los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria”.

Según la interpretación del actor, las disposiciones acusadas extendieron el beneficio de la pensión de gracia, solamente a aquellos maestros que, habiendo prestado por un tiempo sus servicios en primaria, completen el tiempo establecido en la ley en un establecimiento oficial de secundaria. Es decir, que se les exige el cumplimiento de dos condiciones: haber laborado en una primera etapa en primaria y luego haber complementado los veinte años de servicio que exige la citada ley en secundaria, lo que, a su entender, excluye de la pensión de gracia a los docentes que hubieren laborado todo el tiempo en el nivel de secundaria.

Se refiere luego el demandante, al hecho de que el legislador haya decidido que la pensión de gracia sólo se reconocerá a los maestros que hubieren ingresado al servicio oficial antes del 1º de enero de 1981, decisión que en su concepto también atenta contra el principio de igualdad material que consagra la Constitución, “...pues los educadores oficiales así sean de primaria o secundaria cumplen la misma loable labor sin que haya lugar a discriminarlos.”

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior

Dentro del término establecido para el efecto, el abogado José Rogelio Cano Caballero, actuando como apoderado del señor Ministro del Interior, defendió la constitucionalidad de las disposiciones acusadas del artículo 3º. de la Ley 37 de 1933.

Sostiene el interviniente, que la norma impugnada hace parte de una ley cuyo objeto fue complementar las disposiciones de la Ley 114 de 1913, a través de la cual, precisamente, el legislador quiso dar término a una situación discriminatoria que afectaba a los maestros de primaria, los cuales, al ser contratados por las entidades territoriales, además de recibir remuneraciones más bajas que los docentes vinculados por la Nación, no tenían derecho a pensión de jubilación.

Anota el apoderado del Ministerio del Interior, que el artículo 3º. de la Ley 37 de 1933, lo que hizo fue extender ese beneficio a los maestros oficiales de secundaria, lo que implica que la norma cuestionada antes que atentar contra el principio de igualdad material, contribuye a garantizarlo.

Manifiesta, que de los argumentos esgrimidos por el actor se desprende, que éste hace una errónea interpretación de la disposición acusada, la cual no condiciona el derecho de los maestros de secundaria a recibir la pensión de gracia a que hayan laborado en primaria, únicamente les exige que cumplan con los requisitos establecidos en la ley.

Concluye sus argumentos el interviniente señalando, que el inciso segundo del artículo 3º. de la ley 37 de 1933, de ninguna manera "...quebranta el postulado de igualdad consagrado en la Carta Política, por cuanto el fin esencial de la misma apunta a la necesidad de garantizar el acceso al beneficio de la pensión de gracia previsto para los educadores de primaria del sector oficial, permitiendo para tal fin que dichos educadores [cuando] no hubiesen completado el tiempo legalmente exigido para acceder al mismo, pudieren hacerlo con el tiempo laborado en el sector oficial secundario."

2. Intervención del Ministerio de Educación Nacional

El abogado Fabio Alberto Gómez Santos, actuando en nombre y representación del Ministerio de Educación Nacional, dentro del término establecido intervino en el proceso de la referencia, para solicitarle a esta Corporación que declare la constitucionalidad de la norma acusada.

Para respaldar su solicitud presentó a consideración de la Sala los argumentos que se sintetizan a continuación:

La pensión gracia, señala el interviniente, fue creada por el legislador a través de la ley 114 de 1913, para beneficiar a los docentes de primaria que no estaban a cargo de la Nación, los cuales no tenían derecho a pensión de jubilación. Con esa primera decisión el Congreso quiso "equiparar desigualdades", más tarde, en 1933 al expedir la Ley 37, la cual contiene la norma impugnada, corregiría dos situaciones: una la que se ocasionó con la reducción de tales pensiones, y otra la de los docentes que habían sido reubicados en secundaria

cumpliendo el tiempo de servicio en ese nivel, no obstante haberse desempeñado durante periodos prolongados en primaria, luego sus objetivos fueron siempre propiciar la realización del principio de igualdad.

La norma impugnada, manifiesta el interviniente, aún en la actualidad surte efectos, pues si bien dicho beneficio se suspendió para los maestros que se vincularan al servicio oficial con posterioridad al 31 de diciembre de 1980, el legislador expresamente determinó que se respetarían los derechos adquiridos; así las cosas, no se configura, como lo afirma el actor, violación del principio de igualdad, pues la pensión de gracia se reconoce no sólo a los maestros de primaria sino a los de secundaria vinculados antes del 1º de enero de 1981, siempre que éstos acrediten el cumplimiento de los requisitos que ordena la ley.

3. Intervención del Ministerio del Transporte

El Ministerio del Transporte, a través del abogado Luis Felipe Stapper Moreno, concurrió al proceso dentro del término establecido para el efecto, para presentar los argumentos que en su criterio justifican la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Luego de presentar un análisis del desarrollo legislativo de la pensión de gracia, el interviniente manifiesta, a manera de conclusión, que "...la supuesta vulneración del derecho a la igualdad consagrada en el artículo 13 de la Constitución Política, por los apartes de la norma acusada no existe, imponiéndose en consecuencia la declaración de constitucionalidad en la modalidad de condicionada, toda vez que como está demostrado la pensión de gracia subsiste sólo para los docentes que se vincularon al servicio oficial antes de del 31 de diciembre de 1980, puesto que [a] los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, ...cuando se cumplan los requisitos de ley, se [les] reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que se declaren constitucionales las expresiones acusadas del artículo 3º de la Ley 37 de 1933, pues en su criterio en nada contrarían el ordenamiento superior vigente.

La solicitud del Ministerio Público se respalda en los argumentos que se resumen a continuación :

En primer lugar, advierte el Procurador, que la norma que contiene las disposiciones impugnadas, la cual hace parte de una ley expedida con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, no obstante haber sido expresamente derogada por normas posteriores, aún continúa surtiendo efectos jurídicos, según lo dispuesto en el numeral segundo del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, razón por la cual esta Corporación debe efectuar el control de constitucionalidad que le ordena el artículo 241 de la C.P.

Procede luego a realizar un minucioso análisis de los orígenes de la denominada pensión de gracia, señalando que, como su nombre lo indica, en un principio ese reconocimiento se

concibió, no como un derecho de los trabajadores, sino como una concesión o gracia del Estado hacia ciertos grupos (militares, maestros, etc.).

Anota, que a partir de la expedición de la Ley 39 de 1903, la educación pública primaria estuvo a cargo de los respectivos departamentos y municipios, mientras que la secundaria, toda, se le asignó a la Nación, situación que generó profundas diferencias de carácter salarial y prestacional entre los docentes de primaria y los de secundaria, pues por lo general los primeros tenían una muy baja remuneración y prácticamente ninguna prestación, mientras a los segundos se les pagaban mejores sueldos y se les reconocía el derecho a la pensión de jubilación, lo que desde luego se tradujo en un tratamiento discriminatorio para los docentes de las escuelas primarias.

Precisamente para reparar esas diferencias, anota el concepto fiscal, el legislador, mediante la Ley 114 de 1913, creó la denominada pensión de gracia para los maestros de escuelas primarias oficiales, a los cuales las entidades territoriales que los contrataban, no podían, por sus limitados recursos, reconocerles la pensión de jubilación que la Nación si reconocía a los maestros de secundaria vinculados por ella.

Posteriormente, aclara el Ministerio Público, el legislador hizo extensivo ese beneficio a los maestros de secundaria, a través precisamente del artículo 3º. de la Ley 37 de 1933, norma impugnada por el actor, quien la interpreta equivocadamente, pues de su texto no se desprende, como él afirma, que los maestros oficiales de secundaria, que no hayan en cualquier momento prestado sus servicios en primaria, queden excluidos de dicha pensión.

Anota que en 1945, cuando a través de la Ley 43 se nacionalizó la educación primaria y se terminó con el régimen de gastos compartidos entre los municipios, los departamentos y la Nación, en lo relacionado con el pago de prestaciones sociales a los maestros el legislador dispuso un término de diez años para unificar el sistema, advirtiendo que se respetarían los derechos adquiridos de los trabajadores al servicio de la educación.

En cuanto al régimen de pensiones, manifiesta el Procurador, que el legislador, a través de la Ley 91 de 1989, por la cual creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, dispuso que a los docentes de primaria y secundaria, vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, que tuvieran o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, ésta se les reconocería siempre y cuando ellos cumplieran con la totalidad de los requisitos establecidos en la ley, siendo la misma compatible con la pensión ordinaria de jubilación.

Sostiene el Ministerio Público, que desde 1933 la pensión de gracia creada por la Ley 114 de 1913, se reconoce a favor de los maestros oficiales de primaria y secundaria, lo que quiere decir que la norma acusada "...en manera alguna transgrede el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política..."; además, dice, no obstante tratarse de una norma legal expedida antes de la Constitución de 1991, su contenido desarrolla los principios rectores de dicho texto superior.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. La competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política.

2. La materia

El actor presenta dos cargos concretos de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del artículo 3º de la Ley 37 de 1933, que en su opinión acarrearán la vulneración del principio de igualdad que consagra el artículo 13 de la Carta Política.

El primero, que dicho inciso condiciona el reconocimiento de la pensión de gracia a los maestros oficiales de secundaria, al hecho de que ellos para acceder a ese beneficio, tienen que haber prestado sus servicios, al menos por algún tiempo, como maestros oficiales de primaria, lo que en su opinión constituye una clara e injustificada discriminación.

El segundo, que tal condicionamiento implica que los maestros vinculados por la Nación y los nacionalizados, que ingresaron al servicio oficial a partir del 1º de enero de 1981, quedan excluidos de ese beneficio.

En esa perspectiva, le corresponde a la Corte determinar si en efecto las disposiciones acusadas imponen ese condicionamiento y si es así, si él mismo acarrea algún tipo de discriminación, como tal violatoria del artículo 13 del ordenamiento superior.

2.1. Del origen y la evolución de la pensión de gracia creada para los maestros oficiales en la legislación colombiana.

El artículo 41 de la C.P. de 1886, además de garantizar la libertad de enseñanza y de atribuir al Estado la responsabilidad de ejercer sobre los establecimientos públicos y privados que la impartían la función de suprema inspección y vigilancia, establecía que la educación primaria sería gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria en el grado que señalara la ley.

Posteriormente el legislador expidió la Ley 39 de 1903, “sobre instrucción pública”, a través de la cual dispuso lo siguiente:

“Artículo 2º. La instrucción pública se dividirá en primaria, secundaria, industrial y profesional.

“Artículo 3º. La instrucción primaria costada con fondos públicos será gratuita y no obligatoria. Estará a cargo y bajo la inmediata dirección y protección de los Gobiernos de los Departamentos, en consonancia con las Ordenanzas expedidas por las Asambleas respectivas, e inspeccionada por el Poder Ejecutivo Nacional.

“Artículo 4º. La instrucción secundaria será a cargo de la Nación e inspeccionada por el Poder Ejecutivo.

“Esto no obsta para que los departamentos y municipios que dispongan de recursos suficientes sostengan establecimientos de enseñanza secundaria.”

Es decir, que el legislador estableció de manera inequívoca, que los costos de la educación primaria estarían a cargo de los departamentos y los municipios, mientras los de secundaria

los asumiría la Nación. Tal situación dio origen a una clara diferenciación de carácter salarial y prestacional entre los maestros contratados por las entidades territoriales, las cuales disponían de escasos recursos, y los vinculados al servicio oficial por parte de la Nación, que gozaban de una serie de garantías que no tenían los primeros, entre ellas el derecho a una pensión de jubilación.

Esa circunstancia motivó al legislador a expedir la Ley 114 de 1913, por medio de la cual creó pensiones a favor de los maestros de escuelas oficiales, al efecto dispuso lo siguiente:

Fue claro el legislador cuando dispuso que creaba dicha pensión para los maestros de escuelas primarias oficiales, es decir que en principio excluyó de dicho beneficio a otros servidores del sector educativo, incluidos los maestros de secundaria, los cuales, como se anotó antes, en su mayoría estaban a cargo de la Nación.

La primera extensión del beneficio de la denominada pensión de gracia, la produjo el legislador a través de la ley 116 de 1928, cuyo artículo 6º. dispuso lo siguiente:

“Artículo 6º. 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. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica la inspección.”

De lo anterior se concluye, que a partir de 1928 los beneficiarios de la pensión de jubilación creada a través de la ley 114 de 1913, pensión de gracia, eran los siguientes: los maestros de escuelas primarias oficiales, los profesores y empleados de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública; lo que indica que en esa época un sector de educadores, aquéllos que habiendo prestado sus servicios durante algún tiempo en escuelas primarias posteriormente se habían reubicado en el nivel secundario, y aquéllos que contratados por las entidades territoriales, no por la Nación, tal como a título de excepción lo permitía la ley¹, siempre habían prestado sus servicios en ese nivel, no podían acceder a ese beneficio, situación que corrigió el legislador al expedir la ley 37 de 1933, cuyo artículo 3º., demandado por el actor, dispuso lo siguiente:

“Artículo 3º. Las pensiones de jubilación de los maestros de escuela, rebajadas por decreto legislativo, quedarán nuevamente en la cuantía señalada por la ley.”

“Hácese extensivas estas pensiones a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.”

Más de cuatro décadas después el legislador decidió nacionalizar la educación primaria y secundaria, para lo cual expidió la ley 43 de 1975, cuyo artículo 1º. dispuso lo siguiente:

“ Artículo 1º. 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.

“ (...)

Luego, en 1989, el Congreso expidió la Ley 91 de ese año, “Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”, en cuyo artículo 15 estableció lo siguiente:

“Artículo 15. A partir de la vigencia de la presente ley el personal docente nacional y nacionalizado² y el que se vincule con posterioridad al 1º. de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

“ (...)

“ 2º. 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 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.”

Es decir, que como en anterior oportunidad lo señaló esta Corporación, “...la citada Ley 114 de 1913 y las que posteriormente la modificaron o adicionaron, o sea las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 que ampliaron su radio de acción, fueron derogadas por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, la cual reguló íntegramente la materia relativa a las prestaciones sociales del magisterio y creó para el efecto el Fondo Nacional cuyo objeto es, precisamente, el atender lo relativo, entre otras cosas, al pago de pensiones del sector docente.”³

2.2. Si bien las disposiciones acusadas por el actor están contenidas en una norma legal que ya fue derogada, le corresponde a la Corte Constitucional conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra ellas, pues las mismas continúan surtiendo efectos jurídicos.

La Corte Constitucional, al conocer y decidir sobre una demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunas expresiones de los artículos 1º y 4º de la Ley 114 de 1913, por la cual se creó la pensión de gracia para los maestros oficiales, se detuvo en el análisis de la vigencia de las mismas y señaló lo siguiente:

“...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 tuvieran 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.” 5

Si se tiene en cuenta que el citado artículo 15 de la ley 91 de 1989, en su literal A. establece que la pensión de gracia se seguirá reconociendo a quienes tuviesen o llegaren a tener dicho derecho por mandato de “...las leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las hubieren desarrollado o modificado”, es claro que la norma objeto de la demanda de la referencia, el artículo 3º. de la citada ley 37 de 1933, aún continúa surtiendo efectos jurídicos, motivo por el cual le corresponde a esta Corporación pronunciarse sobre la constitucionalidad de la misma.

Así las cosas, procederá la Corte a analizar y a pronunciarse sobre los cargos de inconstitucionalidad presentados por el actor contra el inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 37 de 1933.

2.3. Previo análisis de la evolución de la legislación sobre la pensión de gracia creada para los maestros oficiales, esta Corporación concluyó, en un juicio de constitucionalidad previo, que tanto los maestros de primaria como los de secundaria, vinculados antes del 1º. de enero de 1981, podían acceder a ella siempre y cuando reunieran los requisitos exigidos por la ley.

En 1998 esta Corporación, al pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra algunas expresiones de los artículos 1º y 4º. de la Ley 114 de 1913, previa la revisión de la evolución legislativa de la denominada pensión de gracia manifestó lo siguiente:

“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: la Ley 39 de 1903, que rigió la educación durante la mayor parte de este siglo, 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 esa 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 6º. 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 3º, hizo extensiva la pensión de gracia “a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de educación 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.” (Corte Constitucional, Sentencia C-479 de 1998, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Pero fue mucho más allá la Corte, pues debió analizar la acusación del actor de la demanda sobre la que se pronunciaba en ese entonces, en el sentido de que las disposiciones que él impugnaba violaban 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”, es decir, un cargo de inconstitucionalidad similar al que ahora se estudia contra el inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 37 de 1933, que expresamente desechó esta Corporación, por las siguientes razones:

“...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 3º. 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 1º. de enero de 1981 y cumplieron o llegaren a cumplir los requisitos de ley.” (Negrillas fuera de texto) (Corte Constitucional, Sentencia C- 479 de 1998, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)

Debe entonces reiterar esta Corporación el análisis que efectuó entonces sobre los alcances del inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 37 de 1933, objeto de la demanda de la referencia, y señalar que la interpretación que hace el actor, que lo lleva a concluir que de acuerdo con las disposiciones impugnadas los maestros de secundaria no pueden acceder a la pensión de gracia, si antes no estuvieron vinculados como docentes oficiales de primaria, es equivocada, pues del texto de dichas disposiciones no se desprende tal condicionamiento, tanto que durante cincuenta años se reconoció indistintamente ese beneficio, a docentes oficiales de primaria y secundaria, como ya lo había establecido esta Corporación, quedando así desvirtuado el primero de los cargos por él invocado.

2.4. No obstante anteriores pronunciamientos de esta Corporación sobre la materia, en el caso que se analiza no se presenta el fenómeno constitucional de la cosa juzgada, ni formal ni material.

2.5. La decisión del legislador, consignada en la Ley 91 de 1989, de suprimir el beneficio de la pensión de gracia a los docentes oficiales vinculados a partir del 1º de enero de 1981, no vulnera el principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la C.P.

El segundo cargo que presenta el actor contra el inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 37 de 1933, es que según él, a través de esa disposición, el legislador suprimió el beneficio de la pensión de gracia para los docentes que se vincularon al servicio oficial a partir del 1º. de enero de 1981; tal afirmación desde luego es equivocada, pues las disposiciones impugnadas antes que abolir ese beneficio lo que hicieron fue extenderlo a los maestros de secundaria, y su texto, producido en 1933, obviamente no pretendía regular la situación de los docentes oficiales cincuenta años después, es decir en 1981. El demandante se refiere, aunque no lo manifiesta, a la decisión del legislador contenida en el literal B. del numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, alegando que ella es violatoria del artículo 13 de la Constitución vigente, materia sobre la cual ya se pronunció esta Corporación declarando exequible el contenido de dichas disposiciones.

En aquella oportunidad la Corte declaró exequibles las expresiones demandadas del citado artículo 15 de la Ley 91 de 1989, sustentando su decisión en los siguientes argumentos:

“La supuesta vulneración al derecho a la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Constitución Política por los apartes de la norma acusada, no existe. En efecto, el legislador, conforme a lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Nacional, en ejercicio de la función de ‘hacer las leyes’ que asignaba también al Congreso Nacional el artículo 76 de la Constitución anterior, puede regular lo atinente al Régimen prestacional del Magisterio, como efectivamente lo ha hecho.

“ La circunstancia de que, en ejercicio de esa función el Congreso Nacional haya preceptuado que la “pensión de gracia” creada por la Ley 114 de 1913 para los maestros oficiales de primaria extendida luego a otros docentes, [a los de secundaria a través del artículo 3º. de la Ley 37 de 1933 objeto de demanda] sólo se conserve como derecho para quienes estaban vinculados al servicio antes del 1º de enero de 1981 y que no se conceda a los vinculados con posterioridad a esa fecha, no implica desconocimiento de ningún “derecho adquirido”, es decir, no afecta situaciones jurídicas ya consolidadas, sino que se limita, simplemente, a disponer que quienes ingresaron a partir de esa fecha, no tendrán posibilidad de adquirir ese derecho, que constituía una “mera expectativa” la que, precisamente por serlo, podía, legítimamente, ser suprimida por el legislador, pues a nadie se afecta en un derecho ya radicado en cabeza suya de manera particular y concreta, por una parte; y, por otra, si las situaciones fácticas de quienes ingresaron al magisterio oficial antes y quienes ingresaron después del 1º. de enero de 1981 no son las mismas, es claro, entonces, que por ser disímiles no exigen igualdad de trato, y que, las consideraciones sobre la antigüedad de la vinculación laboral que se tuvieron en cuenta por el Congreso Nacional al expedir la normatividad cuya exequibilidad se cuestiona, son razones que legitiman lo dispuesto por los apartes del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, objeto de acusación.” (Corte Constitucional,

Sentencia C-084 de 1999, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra).

Es decir, que como en reiteradas oportunidades lo ha señalado esta Corporación, en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso de la República, al cual, según lo dispuesto en el artículo 150 de la Carta Política, le corresponde hacer las leyes y específicamente, de acuerdo con lo dispuesto en el literal e del numeral 19 de dicha norma superior, “fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos ...”, lo que implica que la decisión adoptada por el Congreso en 1933, impugnada por el actor, es armónica con el ordenamiento superior vigente.

Por todo lo dicho, no encuentra la Corte fundamento alguno que respalde las acusaciones del actor contra el inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 37 de 1933, razón por la cual lo declarará exequible.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 37 de 1933, por el cual “ se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados”.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En efecto, el artículo 4º de la Ley 39 de 1903, “Sobre instrucción pública”, establecía que la instrucción secundaria estaría a cargo de la Nación, lo que no obsta, señalaba, “...para que los departamentos y municipios que dispongan de recursos suficientes sostengan establecimientos de enseñanza secundaria.”

2 “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 1º. 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.”

3 Corte Constitucional, Sentencia C- 084 de 1999, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

4 Dicha demanda, que correspondió al expediente D-1973, fue resuelta a través de la sentencia C-479 de 1998, cuya ponencia estuvo a cargo del Magistrado Carlos Gaviria Díaz.

5 Corte Constitucional, Sentencia C- 479 de 1998, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

6 *Ibíd.*

7 Al respecto ver, entre otras, Sentencia C-599 de 1998 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-427 de 1996 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.