

Sentencia C-954/00

PENSION GRACIA-Destinatarios

PENSION GRACIA-Origen y alcance

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Carácter relacional/PENSION GRACIA-Exigencia de requisitos no vulnera derecho a la igualdad

A juicio de la Corporación, la circunstancia de exigir requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia -como aquel de no estar percibiendo otra prestación similar pagada directamente por la Nación- no afecta el derecho a la igualdad toda vez que, según su extensa jurisprudencia, la igualdad comporta un criterio relacional y no matemático que permite otorgar un trato diferente a situaciones de hecho semejantes, precisamente, cuando la distinción tiene un fundamento objetivo y razonable a su vez ajustado al marco de los principios, deberes y derechos reconocidos por la Constitución Política.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Límite temporal a reconocimiento de pensión gracia

Referencia: expediente D-2810

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2º del literal A) del artículo 15 de la Ley 91 de 1989

Actor: Augusto Francisco Bernal González

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil (2000)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Augusto Francisco Bernal González, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable del numeral 2º del literal A) del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 “Por la cual se crea el Fondo de Prestaciones del Magisterio”.

El Despacho del suscrito magistrado Sustanciador, mediante auto del 14 de febrero de 2000, decidió admitir la demanda formulada en contra de la norma acusada, por ajustarse a los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991. En

el mismo auto se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se dispuso fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al señor procurador general de la Nación quien rindió el concepto de su competencia.

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

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 39.124 del 29 de diciembre de 1989 y se subraya y resalta lo demandado.

“LEY 91 de 1989

“Por la cual se crea el Fondo de Prestaciones del Magisterio”

“ ... ”

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:

“ ... ”

“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 1993 y demás normas que 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.”

LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que la disposición acusada es violatoria del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.

1. Fundamentos de la demanda

Para el demandante, la disposición acusada vulnera el principio de igualdad material en cuanto discrimina a los docentes nacionales de secundaria vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 1980, negándoles el derecho a disfrutar de la pensión gracia. A su entender, el numeral 2º del literal A) del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, al dejar vigente el artículo 4º numeral 3º de la Ley 114 de 1913 -que prohíbe acceder a la pensión gracia cuando se recibe otra recompensa de carácter nacional-, está privando a los maestros vinculados directamente por la Nación de recibir tal beneficio prestacional, el cual sí se reconoce a los docentes nacionalizados, es decir, a los que fueron nombrados por un departamento, un municipio o por el Distrito Capital.

Según el demandante, la filosofía de la pensión gracia se desnaturaliza cuando tan sólo se aplica a algunos de los docente oficiales -los nacionalizados-, en detrimento de otros -los nacionales- que a nivel de la enseñanza secundaria desarrollan la misma labor de formación de niños, preadolescentes y adolescentes, e incluso, de menores discapacitados físicos y sensoriales.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Educación Nacional

El ciudadano Hernando Alirio Cadena Gómez, actuando en representación del Ministerio de Educación Nacional y dentro de la oportunidad procesal prevista, intervino en el proceso de la referencia y le solicitó a esta Corporación que declare exequible la norma impugnada por cuanto, a su juicio, ésta “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”.

En su escrito de intervención, el apoderado del Ministerio hace un breve recuento de cómo a partir de la Ley 114 de 1913, el régimen de la pensión de gracia para los docentes fue ampliándose y haciéndose extensivo a todos los maestros tanto nacionales como nacionalizados, sin importar el nivel educativo al cual servían. Así, con la expedición de la ley 91 de 1989 -que creó el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio-, se entró únicamente a “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 pagarles las prestaciones, las cesantías y de asumir los riesgos de salud y económicos de los docentes.” De esta manera, la citada Ley 91, y concretamente la norma impugnada, no alteró el orden de derechos prestacionales reconocidos a través del tiempo a los maestros nacionales y nacionalizados.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Extemporáneamente, una vez cumplido el trámite de registro del proyecto para fallo, el señor ministro de Hacienda y Crédito Público presentó escrito de intervención solicitándole a la Corte que declare exequible la norma acusada. Luego de explicar las razones de inconveniencia presupuestal y administrativa que podría generar el hecho de que se ampliara el margen de reconocimiento de la pensión gracia, el funcionario consideró que el

cargo imputado, relacionado con la aplicación del requisito fijado en el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913, ya había sido decidido por la Corte en la Sentencia C-479 de 1998 en la que se explicaron las razones de su avenencia con la Constitución Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Dentro de la oportunidad legal prevista, el Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia y le solicitó a la Corte Constitucional que declarara exequible la disposición acusada.

Citando los conceptos emitidos en anteriores procesos de inconstitucionalidad en los que también se controvertió el derecho de acceso a la pensión gracia (Nos. 1522 y 1567 de 1998 y 1964 de 1999), el Ministerio Público considera que los cargos esgrimidos por el demandante contra la norma impugnada, en el sentido de que la misma consagra un trato diferenciado para aquellos docentes vinculados antes del 1° de enero de 1981 que no acceden a la pensión gracia, no son suficientes para considerar probada una discriminación que conduzca a su inexecutable. En efecto, apoyado también en jurisprudencia constitucional sobre la materia, el concepto fiscal indica que el trato diferencial otorgado a los docentes vinculados con anterioridad a la fecha enunciada, se justifica en aras de garantizar los derechos adquiridos por este grupo de trabajadores en materia pensional, y que “(e)l motivo del legislador para resguardar el régimen especial [de la pensión de gracia] resulta razonable y justificado a la luz de la Constitución, pues el respeto de esos derechos adquiridos es motivo suficiente para establecer excepciones al régimen general”.

En síntesis, el Ministerio Público sostiene que mal puede vulnerarse el principio de igualdad cuando los trabajadores objeto de la comparación se encuentran en distinta situación de hecho, precisamente, en razón a su tiempo de vinculación y consecuentes derechos adquiridos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el numeral 4° del artículo 241 de la Carta Política.

2. El problema jurídico planteado.

El artículo 15 de la Ley 91 de 1989, establece las reglas que en materia de prestaciones sociales le son aplicables a los docentes nacionales y nacionalizados que se hayan vinculado al magisterio antes y después del 1° de enero de 1990.

En desarrollo de esa preceptiva, el literal A) del numeral 2° del citado artículo, que a su vez corresponde a la parte acusada, le reconoce a los docentes oficiales vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, que cumplan previamente con los requisitos señalados en la Ley 114 de 1913 y demás normas complementarias, el derecho a disfrutar de la pensión de gracia que seguirá a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social de conformidad a lo preceptuado en el Decreto 081 de 1976.

Por su parte, la Ley 114 de 1913, a la cual remite la norma impugnada para efectos de su aplicación material, establece que se hacen acreedores a la pensión gracia los maestros de escuelas primarias oficiales que hayan servido en el Magisterio por un término no menor de veinte años (artículo 1°), siempre y cuando cumplan con los requisitos fijados en su artículo 4° a saber: 1°) haberse desempeñado con honradez y consagración, 2°) carecer de medios de subsistencia en relación con la posición social y costumbres, 3°) no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, 4°) observar buena conducta, 5°) ser soltera o viuda en el caso de las mujeres, y, 6°) haber cumplido cincuenta años o, estar en incapacidad, por enfermedad u otra causa, de devengar lo necesario para el sostenimiento propio.

Sobre la base de tales supuestos normativos, el actor considera que el literal A) del numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 es discriminatorio, en la medida en que le impide a los docentes nacionales disfrutar de la pensión gracia, precisamente, al remitir, para efectos de su reconocimiento, a los requisitos fijados por la Ley 114, particularmente, a aquél que prohíbe disfrutar de tal prestación cuando se percibe otro ingreso del orden nacional (art. 4° numeral 3°).

En consecuencia, siguiendo los términos de la demanda, le corresponde a la Corte definir si la norma acusada, por el hecho de condicionar el reconocimiento de la pensión gracia al cumplimiento del requisito fijado en el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913, discrimina a los docentes que fueron vinculados directamente por la Nación hasta el 31 de diciembre de 1980.

3. La solución al problema.

3.1 Reiteración de jurisprudencia en relación con el cargo invocado en la demanda.

En punto al problema jurídico planteado, es menester destacar que el mismo ya fue resuelto por la Corte en la Sentencia C-479 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), en la que, precisamente, se declaró exequible el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 114 de 1913 que, como se indicó anteriormente, es la norma que contiene la prohibición legal cuestionada, consistente en exigirle al interesado, como requisito previo para acceder a la pensión gracia, demostrar “Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional.”

Inicialmente, haciendo referencia a la vigencia del numeral 3° del artículo 4° de la citada Ley 114 de 1913, en la aludida Sentencia se indicó que, a pesar de que dicho dispositivo se encontraba derogado por normas posteriores, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 objeto de la presente demanda, el mismo continuaba produciendo efectos jurídicos respecto de aquellos docentes oficiales que se hubiesen vinculado al servicio público de educación “hasta el 31 de diciembre de 1980”. Concretamente, se dijo en el fallo:

“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.”

Dentro de este contexto, y para efectos de dilucidar el problema jurídico que motivó la presente acusación, la Sentencia se ocupó de precisar el origen y alcance de la pensión gracia¹ en los siguientes términos:

“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 cumplieren 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 nacionalizado² 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.”

Ya frente a la presunta discriminación que el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 114 de 1993 pudo generar, entre los docentes designados por el gobierno Nacional (nacionales) y los nombrados por las entidades territoriales (nacionalizados) que se hubiesen vinculado hasta el 31 de diciembre de 1980, la Corte consideró que si bien las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 se habían encargado de ampliar el marco de aplicación de la pensión gracia, haciéndola extensiva a todos los maestros del sector oficial sin importar la fuente de su vinculación³, el hecho de que el reconocimiento de esa prestación quedara supeditado a la exigencia de no recibir otra recompensa de la Nación encontraba un claro fundamento, primero, en el principio de libre configuración legislativa, el cual le permite al Congreso de la República fijar los objetivos generales relacionados con el régimen prestacional de los servidores públicos⁴ y, segundo, en la razón o causa que inicialmente inspiró la consagración legal de la gracia: establecer un estímulo o retribución a favor de los maestros del nivel territorial cuyos salarios eran sustancialmente inferiores a los recibidos por los docentes nacionales. Esta diferencia se originaba en el déficit presupuestal que permanentemente acompañaba a los Departamentos y Municipios ante los bajos ingresos fiscales que percibían, lo cual, por supuesto, les impedía remunerar en forma justa y adecuada la labor desarrollada por los maestros de las escuelas primarias que, por mandato expreso de la Ley 39 de 1903, debían ser nombrados y pagados por las mencionadas entidades territoriales.

Pero además, consideró la Corte que tal restricción encuentra también un fundamento lógico en la necesidad de evitar que una misma persona pueda recibir doble remuneración de carácter nacional, garantizando así el uso racional de los recursos estatales cuya protección, entratándose de la referida premisa, aparecía expresamente contenida en el artículo 64 de la Constitución centenaria de 1886 el cual, a su vez, fue reproducido casi literalmente por el artículo 128 de la Carta Política de 1991 que reza: “Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.”

De este modo, a juicio de la Corporación, la circunstancia de exigir requisitos para el reconocimiento de la pensión gracia -como aquel de no estar percibiendo otra prestación similar pagada directamente por la Nación- no afecta el derecho a la igualdad toda vez que, según su extensa jurisprudencia, la igualdad comporta un criterio relacional y no matemático que permite otorgar un trato diferente a situaciones de hecho semejantes, precisamente,

cuando la distinción tiene un fundamento objetivo y razonable a su vez ajustado al marco de los principios, deberes y derechos reconocidos por la Constitución Política.

Sobre este punto, que precisamente se erige en el tema central de la demanda, y que también lo fue en el caso analizado por la Sentencia C-479 de 1998, la Corte manifestó expresamente:

“5. La justificación del trato desigual entre educadores del sector oficial

“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’5

‘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’6.

“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 limitados⁷ 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. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Entonces, siguiendo los criterios expuestos en el citado fallo, es evidente que la presunta desigualdad material que se le imputa a la norma acusada, fundada en la circunstancia de condicionar el reconocimiento de la pensión gracia al cumplimiento de los requisitos consagrados en la Ley 114 de 1913 -en particular al descrito en el numeral 3° de su artículo 4°-, no está llamada a prosperar pues, como ya lo explicó la Corte, la aplicación de esta normatividad a los docentes oficiales vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980, encuentra plena justificación en las causas que motivaron su expedición (C.P art. 13), en el principio de libre configuración legislativa (C.P. art. 150) y, además, en el objetivo Superior de darle un

uso racional, proporcional y adecuado a los recursos públicos (C.P. art. 128).

Así las cosas, teniendo en cuenta que el literal A del numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 se limita a garantizar y reconocer el derecho a la pensión gracia de “Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, en los términos en que la prestación fue concebida por las disposiciones legales que la consagran, desarrollan y modifican -Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933-, la Corte procederá a declarar su exequibilidad pues no observa que, por tal motivo, la preceptiva amenace o vulnere el derecho a la igualdad ni ninguna otra disposición constitucional que le sea aplicable.

Cabe precisar, sin embargo, que la decisión adoptada en la presente causa, fundada en el respeto por el precedente, no cobija la expresión “Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, pues, a pesar de que ésta también hace parte integral de la norma acusada -estableciendo un límite temporal al reconocimiento del derecho a la pensión gracia-, la misma ya había sido declarada exequible por la Corte en la Sentencia C-489 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), por lo cual ha de entenderse que respecto de tal expresión ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en los términos prescritos por el artículo 243 del Estatuto Superior.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Declarar EXEQUIBLE el literal A del numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, salvo la expresión “Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980” respecto de la cual se estará a lo resuelto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-489 de 2000 que declaró su exequibilidad condicionada.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En relación con el origen y alcance de la pensión gracia, se pueden consultar también las Sentencia C-084 y C-915 de 1999, Ms.Ps. Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz, respectivamente.

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 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.

4 Bajo la vigencia de la Constitución de 1886 -dentro de cuyo marco se expidió la Ley 114 de 1913-, la competencia del Congreso de la República era todavía más amplia pues, según el artículo 76-9 de ese Estatuto Superior, era de su resorte establecer -a través de una ley marco- el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos, correspondiendo al ejecutivo tan sólo señalar sus dotaciones y emolumentos.

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

6 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.

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