COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/085/02

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/085/02
Expediente	—
Fecha	2001-09-02
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr ALFREDO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- /Pension Gracia
- Docente Oficial

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Declarar exequible el artículo 6 de la Ley 116 de 1928 “Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927” Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. MARCO GERARDO MONROY CABRA Presidente JAIME ARAÚJO RENTERIA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT…

Texto completo

C-085-02 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-085/02 NORMA DEROGADA -Producción de efectos PENSION GRACIA -Limitación legislativa de acceso NORMA ACUSADA -Situación histórica legislativa PENSION GRACIA -Situación histórica legislativa /PENSION GRACIA -Educadores oficiales de primaria y secundaria PENSION GRACIA -Razones históricas de establecimiento PENSION GRACIA -Establecimiento legislativo de ampliación de derecho a acceso /PENSION GRACIA -Extensión a empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública DOCENTE OFICIAL -Pertenencia a esferas administrativas diferentes /PENSION GRACIA -Extensión de acceso Referencia: expediente D-3670 Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 6 de la Ley 116 de 1928, “Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927.” Actor: Omar Cabrera Polanco.

Magistrado ponente : Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil dos (2002). 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.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Omar Cabrera Polanco demandó el artículo 6 de la Ley 116 de 1928, “Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA. A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada. “Ley 116 de 1928 Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927 “Artículo 6. 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.” III.

LA DEMANDA. Considera el actor que este artículo viola el principio de igualdad material consagrado en el 13 de la Constitución, por las siguientes razones :

La Ley 39 de 1903, en los artículos 2, 3 y 4, dispuso que la instrucción pública se dividirá en primaria, secundaria, industrial y profesional, y señaló la forma como se desarrollaría. En la Ley 114 de 1913 se creó, en el artículo 1, una pensión de jubilación vitalicia para los maestros de escuelas primarias, denominada “pensión de gracia”.

Posteriormente, la Ley 116 de 1928, en el artículo 6 acusado, esta pensión de gracia se hizo extensiva a los profesores y empleados de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública, pero estableció “una discriminación injustificada, o trato diferente porque se les reconoce dicha pensión gracia a los profesores y empleados de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública oficiales del orden Departamental, mientras que dejo (sic) por fuera de esta pensión gracia a los profesores y empleados de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública oficiales del orden Nacional, no debiendo ser así pues ambas categorías de profesores realizan la misma labor en condiciones iguales de trabajo, y se les discrimina simplemente por el hecho del tipo de vinculación, concretándose la transgresión del artículo 13 de la Constitución Nacional.” (folio 2) IV. INTERVENCIONES.

En este proceso intervinieron apoderados de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y Seguridad Social y de Educación Nacional, quienes expusieron las razones que justifican la constitucionalidad del artículo demandado, que se resumen así :

a) Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la doctora María Andrea Merchán señaló que la Ley 114 de 1913, en el artículo 4, estableció los requisitos para acceder a la pensión de gracia. Uno de los requisitos consiste en que el docente debe acreditar que no recibe otra pensión o recompensa del tesoro nacional, lo que significa que los docentes del orden nacional, que reciben la pensión ordinaria de jubilación no tienen derecho a la pensión de gracia. A ella sólo tienen derecho los docentes del orden departamental y municipal, por razones históricas que se resumen así : la Ley 39 de 1903 determinó que la educación pública primaria estaría a cargo de los departamentos y municipios y la educación pública secundaria, a cargo de la Nación. Esto significó, en la práctica, que los salarios de los primeros fueran más bajos que los docentes del orden nacional. Con el fin de compensar la diferencia, se consagró la pensión de gracia para aquellos, en la Ley 114 de 1913.

Posteriormente, la Ley 43 de 1975 nacionalizó la educación primaria, ésta junto con la secundaria quedaron a cargo de la Nación. En este momento dejó de existir la justificación para el reconocimiento de la pensión de gracia, a los docentes del orden departamental y municipal. Pero ésta sólo se eliminó con la Ley 91 de 1989, para los docentes vinculados con posterioridad al 31 de diciembre de 1980.

La Corte Constitucional, al declarar la exequibilidad del numeral 3 del artículo 4 de la Ley 114 de 1913, determinó que la pensión de gracia es sólo para los docentes nacionalizados y no para los nacionales, lo que no viola el derecho a la igualdad. Esto se apoya en las sentencias de la Corte C-479 de 1998 y C-954 de 2000.

En consecuencia, dice la interviniente, pretender que la pensión de gracia se extienda a los normalistas e inspectores del orden nacional, desconocería lo señalado en las citadas sentencias.

b) Del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la doctora Elizabeth Cortés Suárez señaló que, revisado el artículo acusado, encuentra que no hay fundamento para afirmar, como lo hace el actor, que la pensión de gracia sólo se aplique a los empleados y profesores de escuelas normales e inspectores de instrucción pública, a nivel departamental, pues el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 37 de 1933, dispuso hacer extensivas las pensiones a los maestros que hayan completado el tiempo en los establecimientos de enseñanza secundaria. Cita la sentencia C-954 de 2000, que contiene el recuento histórico de la legislación en cuanto a la pensión de gracia, y en la que se concluye que las dos categorías de maestros tienen el mismo derecho a obtener la pensión de gracia desde hace más de 50 años. Por lo que considera que existe cosa juzgada constitucional, y pide a la Corte estarse a lo allí dispuesto.

c) Del Ministerio de Educación Nacional, la doctora Claudia Patricia Otálvaro Trejos considera que no tiene razón el demandante, en cuanto afirma que el artículo acusado dejó por fuera de la pensión de gracia a los docentes nacionales de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública, dado que no obstante que la pensión de gracia es anterior a la Constitución de 1991, ésta no se consagró como un beneficio especial para los maestros de primaria o normalista de los departamentos, municipios o distritos, sino para todos los docentes que impartían enseñanza en escuelas públicas, tal como lo estudió la Corte en la sentencia C-479 de 1998. Señala que las Leyes 114 de 1913 y 116 de 1928, en ninguno de sus apartes consagran que la pensión se otorgue sólo a los docentes del nivel territorial, es más, esta pensión se ha venido reconociendo a los docentes departamentales y nacionales que reúnan los requisitos establecidos en la ley, tal como lo definió, expresamente, la Ley 91 de 1989, en su artículo 15.

Considera que a lo que se refiere el demandante es que al docente que se encuentre recibiendo la pensión de jubilación de carácter nacional no le asiste derecho a percibir la pensión de gracia, porque no reúne uno de los requisitos adicionales para recibirla, como es el de “no recibir otra pensión o recompensa de carácter nacional”. Esta expresión fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la mencionada sentencia C-479 de 1998.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION. El señor Procurador General de la Nación, en el concepto Nro. 2676, de fecha 2 de septiembre de 2001, solicita declarar exequible el artículo acusado, por las siguientes razones :

Recuerda que en Colombia, las prestaciones sociales se empezaron a reconocer a finales del Siglo IXX para trabajadores públicos y privados, con una marcada tendencia a las pensiones de jubilación a militares y maestros. Estas se consideraban como “una gracia del Estado en recompensa o estímulo por los servicios prestados, concepto que evolucionó hasta constituirse en un derecho adquirido, después de haber laborado para una empresa o institución.” La Ley 50 de 1886 inició el establecimiento de reglas para la concesión de pensiones, en el caso de los empleados de la instrucción pública. Vinieron después las Leyes 39 de 1903 y 114 de 1913, ésta última que creó la pensión de jubilación para los maestros de escuela, para compensar la baja remuneración de los docentes a cargo de las entidades territoriales.

El artículo acusado de la Ley 116 de 1928 amplió el beneficio de la pensión a los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública, limitando el derecho a si la vinculación correspondía a las entidades territoriales. Con posterioridad, la Ley 37 de 1933, artículo 3, extendió el beneficio a los maestros que completaran su tiempo de servicio en los establecimientos de enseñanza secundaria.

Después, la Ley 43 de 1975 nacionalizó la educación primaria que oficialmente estaban prestando los entes territoriales, lo que significó que se acababa con el antiguo régimen de responsabilidades compartidas entre la Nación y tales entes, quedando éstas sólo en cabeza de la Nación. El Decreto 081 de 1976, impuso en Cajanal todo lo correspondiente a estas pensiones. Con la Ley 91 de 1989 se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En esta Ley se hicieron las diferencias pertinentes, según el vínculo laboral. De acuerdo con el artículo 15-2 de la Ley 91 de 1989, ha de

entenderse que el reconocimiento de la pensión de gracia de los docentes vinculados con posterioridad al 31 de diciembre de 1981 dejó de regir, pero esta pensión sigue produciendo efectos.

Al hacer este recuento normativo, la Procuraduría concluye que no obstante que el artículo demandado se encuentra derogado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, el mismo sigue produciendo efectos jurídicos respecto de aquellos docentes vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, por las entidades territoriales que se nacionalizaron, hecho que justifica el examen de constitucionalidad.

Señala el Procurador que el no reconocer la pensión de gracia en igualdad de condiciones a todos los educadores del sector oficial, es justo y razonable, y no vulnera el principio de igualdad, dado que el legislador al establecer tal pensión a favor de los docentes vinculados a los entes territoriales o nacionalizados, lo hizo para acabar la inequidad que se presentaba entre los salarios recibidos por éstos y los percibidos por los docentes vinculados con la Nación.

Considera que la Corte se ha pronunciado en este tema en las sentencias C-479 de 1998, que declaró exequibles el artículo 1 y el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 114 de 1913, sobre la prohibición de acceder a esta pensión si se recibe otra. La sentencia C-084 de 1999, que declaró exequible la expresión : “vinculados antes del primero de enero de 1981”; y la sentencia C-954 de 2000 que declaró la exequibilidad del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, sobre el cumplimiento de requisitos para tener el derecho.

En conclusión, el señor Procurador pide la declaración de exequibilidad pues, el precepto demandado está justificado en las razones que originaron su expedición; no se encuentra probada la discriminación; y, el legislador tiene competencia para regular la pensión y las condiciones para acceder a ella.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS. 1. Competencia. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra disposiciones contenidas en leyes, como la objeto de esta acción.

2. Aclaración previa. La Ley 91 de 1989 “Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”, en el artículo 15, se ocupó de regular lo concerniente al personal docente nacional y nacionalizado, en materia de pensiones. Por ello, puede decirse que el artículo 6 acusado está derogado. Sin embargo, en el mencionado artículo 15, numeral 2, la Ley 91 distinguió dos situaciones en relación con los docentes, una, para los vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 y, otra, para los vinculados a partir del 1º de enero de 1981, teniendo en consideración, para los primeros, la naturaleza del vínculo, según lo dispuesto en las Leyes 114 de 1913, 116 de 192, 37 de 1937, entre otras.

La fijación por el legislador de estas dos fechas : 31 de diciembre de 1980 y 1º de enero de 1981, como punto de referencia para establecer en el tiempo quiénes conservan el derecho a la pensión de gracia y quiénes en el futuro no lo tienen, fue declarada exequible por la Corte en sentencias C-489 de 2000 y C-084 de 1999, respectivamente.

En consecuencia, no obstante la expedición de la Ley 91 de 1989, el artículo acusado puede continuar produciendo efectos jurídicos respecto de los docentes nacionalizados, es decir, los vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, por las entidades territoriales, por lo que la Corte procederá a decidir de fondo sobre su exequibilidad.

3. Lo que se debate. Según el demandante, el legislador al establecer la denominada pensión de gracia a los profesores y empleados de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública oficiales del orden territorial, dejó por fuera a los profesores y empleados de los mismos establecimientos del orden nacional, lo que viola el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, dado que la diferencia que hace el legislador carece de justificación, puesto que sólo tuvo en cuenta la clase del vínculo laboral : territorial o nacional, no obstante que la labor que desempeñan tales docentes es la misma.

Aunque parecería, a primera vista, que el artículo acusado consagrara, en efecto, un privilegio injustificado a favor de sólo un sector de personal vinculado a la docencia oficial, el tema planteado únicamente puede resolverse, tal como lo manifestaron los intervinientes en este proceso y el señor Procurador, ubicándolo dentro del marco histórico que dio origen a la disposición acusada. Marco histórico que la Corte ha expuesto en algunas sentencias en las que, como en el presente caso, se han debatido las razones por las que el legislador limitó el derecho a acceder a la pensión de gracia, desde dos aspectos : uno, atendiendo el origen de la vinculación de los docentes : si es territorial o nacional; y, otro, las fechas que el legislador estableció, en la Ley 91 de 1989, para tener derecho o no a esta pensión, a saber : docentes vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 y los vinculados a partir del 1º de enero de 1981. Estas providencias son : C-954 y C-489, ambas de 2000; C-915 y 084, ambas de 1999; y, C-479 de 1998.

4. Ubicación histórica del artículo 6 de la Ley 116 de 1928. Referencia necesaria. 4.1 Aun cuando la exequibilidad o inexequibilidad de una norma legal, no puede juzgarse conforme a la legislación posterior sobre la materia, en este caso se hace indispensable tener en cuenta el contenido legislativo del artículo 6 de la Ley 116 de 1928 en el marco de la situación histórico-legislativo en que fue expedida.

Hay que mencionar, en primer lugar, que la Ley 39 de 1903, “sobre Instrucción pública”, estableció que la enseñanza primaria se costearía con fondos de los departamentos y la secundaria, con fondos de la Nación. Sólo con la expedición de la Ley 43 de 1975, se dispuso que la educación primaria y secundaria estarían a cargo de la Nación, y con la Ley 91 de 1989, se reguló lo concerniente a las prestaciones sociales del magisterio.

En lo relativo a la pensión de gracia, pensión que es a la que se refiere el artículo 6 acusado, dado que extendió el derecho a percibirla a otros docentes distintos a los mencionados en la Ley 114 de 1913, la Corte, en la sentencia C-479 de 1998, analizó las causas que la originaron, al examinar la constitucionalidad de uno de los requisitos para acceder a ella, pues, la acusación, en aquella ocasión, consistía en que había una diferencia injustificada para su reconocimiento entre los educadores oficiales de primaria y los de secundaria. La Corte, entonces, se remontó a las razones históricas que explicaron su establecimiento, y señaló que la pensión de gracia se concibió como una compensación o retribución a favor de los maestros de primaria del sector oficial, cuyos salarios y prestaciones estaban a cargo de los entes territoriales, en cuantía mucho menor que la que recibían los docentes de la secundaria, vinculados a la Nación . En esta providencia, también se mencionó que el artículo 6 de la Ley 116 de 1928, ahora acusado, constituyó una ampliación al número de educadores con derecho a acceder a la misma. En lo pertinente, la providencia dijo 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: 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." (sentencia C479 de 1998, M.P., doctor Carlos Gaviria Díaz) (se subraya) Obsérvese, entonces, que cuando el legislador estableció la ampliación del derecho a acceder a la pensión de gracia a los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción pública, de que trata el artículo 6 acusado, lo que hizo fue poner en igualdad de condiciones a quienes tenían su vinculación por los entes territoriales y la Nación, a saber, los maestros oficiales de primaria y los docentes oficiales de secundaria, respectivamente, según disponía la Ley 39 de 1903, y por eso la Corte dijo, en lo subrayado de la sentencia transcrita que :

"... 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." 4.2 Como se puede apreciar a simple vista, con el establecimiento de la pensión de gracia y la extensión del derecho que hizo el artículo acusado a los empleados y profesores de las Escuelas Normales y a los Inspectores de Instrucción Pública, el legislador adoptó la decisión contenida en el artículo 6 de la Ley 116 de 1928, en virtud de que los salarios y prestaciones sociales de los docentes oficiales a cargo de las entidades territoriales eran, por razones presupuestales, inferiores en su cuantía a los que devengaban los vinculados directamente por la Nación. Por ello, con la norma objeto de la acusación, simplemente se extendió a los empleados y profesores de las Escuelas normales e Inspectores de Instrucción Pública una norma inicialmente prevista para los docentes oficiales de las escuelas primarias.

4.3 Como se ve, los docentes oficiales en el país pertenecían a dos esferas administrativas diferentes: unos, vinculados por su nombramiento a las entidades territoriales y, otros, directamente nombrados por la Nación para la prestación del servicio. Se trata entonces de dos universos diferentes, lo que trajo como consecuencia remuneraciones distintas y, en materia de pensión, resultaba, en consecuencia, que los docentes oficiales del orden territorial, en principio, no tenían derecho a pensión por parte de la Nación, al paso que los vinculados a ésta sí tenían derecho a ella. Por eso, no resulta inexequible que el legislador haya instituido para los primeros la denominada pensión de gracia a cargo de la Nación, bajo el requisito de que no tuvieran ninguna otra a cargo del Tesoro Nacional, lo cual en nada vulnera el derecho de los docentes a cargo de la Nación a que se les reconociera y pagara luego su respectiva pensión por su empleador, es decir, la Nación, previo el cumplimiento de los requisitos legales para el efecto.

Siendo ello así, si las situaciones de unos y otros son, por las razones expuestas, ostensiblemente distintas, no puede, entonces afirmarse que se viola el principio de igualdad (art. 13 de la Constitución), y por ello, no asiste la razón al ciudadano demandante.

En consecuencia, se declarará exequible el artículo 6 de la Ley 116 de 1928. VII. DECISION. En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE :

Declarar exequible el artículo 6 de la Ley 116 de 1928 "Por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la Ley 102 de 1927" Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el

expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA Presidente JAIME ARAÚJO RENTERIA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.