COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/393/11

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/393/11
Expediente	—
Fecha	2011-05-18
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Demanda Contra El Titulo De Una Ley
- Metodo Para Liquidar Intereses Sobre Las Cesantias De Los Trabajadores Particulares
- Principio Pro Actione En Demanda De Inconstitucionalidad
- C Osa Juzgada Constitucional Formal Y Material
- Cosa Juzgada Constitucional Material En Sentido Estricto Y En Sentido Amplio O Lato
- Titulo De La Ley

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-928 de 2006, que declaró EXEQUIBLE la expresión “equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período” , del literal B del numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, “por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”, por el cargo analizado.…

Texto completo

C-393-11 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-393/11 DEMANDA CONTRA EL TITULO DE UNA LEY-Competencia de la corte constitucional METODO PARA LIQUIDAR INTERESES SOBRE LAS CESANTIAS DE LOS TRABAJADORES PARTICULARES- No vulnera el derecho a la igualdad PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Aplicación COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Configuración COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Definición COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Función negativa y positiva/ COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Tipos/ COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Efectos Se ha sostenido por esta Corte, que la cosa juzgada tiene como función negativa, prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico. No obstante, la Corte ha precisado que los efectos de la cosa juzgada constitucional no son siempre iguales y que existen varios tipos que pueden, incluso, modular los efectos vinculantes del fallo: “i) formal, cuando se predica del mismo texto normativo que ha sido objeto de pronunciamiento anterior de la Corte; ii) material, cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido sustancial es igual; iii) absoluta, en tanto que, en aplicación del principio de unidad constitucional y de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto

2067 de 1991, se presume que el Tribunal Constitucional confronta la norma acusada con toda la Constitución, por lo que, con independencia de los cargos estudiados explícitamente, en aquellos casos en los que la Corte no limita expresamente la cosa juzgada, se entiende que hizo una comparación de la norma acusada con toda la Carta y, iv) relativa, cuando este Tribunal limita los efectos de la cosa juzgada para autorizar que en el futuro vuelvan a plantearse argumentos de inconstitucionalidad sobre la misma disposición que tuvo pronunciamiento anterior".

C OSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL Y MATERIAL- Diferencias Específicamente en relación con la cosa juzgada formal y material, la jurisprudencia constitucional ha introducido diferencias significativas dentro del propósito de garantizar la seguridad jurídica y el derecho de los demandantes a obtener decisiones materiales. La cosa juzgada formal tiene lugar "cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es objeto de una nueva demanda, o cuando una nueva norma con un texto exactamente igual a uno anteriormente examinado por la Corte es nuevamente demandado por los mismos cargos. En estas hipótesis la Corte no puede pronunciarse de nuevo sobre la constitucionalidad de la norma. Por su parte, la cosa juzgada material, se presenta "cuando la disposición demandada reproduce el mismo sentido normativo de otra norma que ya fue examinada por la Corte. Esta identidad normativa debe apreciarse desde el punto de vista de la redacción de las disposiciones demandadas, como desde el punto de vista del contexto dentro del cual ellas se ubican, de tal forma que si la redacción es diversa, pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que existe identidad.

Por el contrario, pese a que el texto sea el mismo, si el contexto normativo en el que se reproduce es diferente, no cabe hablar de cosa juzgada material.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL EN SENTIDO ESTRICTO Y EN SENTIDO AMPLIO O LATO- Distinción En relación con la cosa juzgada material, la jurisprudencia ha distinguido entre cosa juzgada material en sentido estricto y cosa juzgada material en sentido amplio o lato.

La cosa juzgada material en sentido estricto, se presenta cuando "existe un pronunciamiento previo declarando la inexequibilidad, por razones de fondo, de un contenido normativo que es reproducido en la disposición que es nuevamente acusada. La identidad del contenido acusado deberá ser deducida tanto de la redacción del precepto como del contexto normativo en el que se expidió. La estructuración de la cosa juzgada en este evento está condicionada, además, a que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en que se sustentó la declaratoria previa de inexequibilidad". La cosa juzgada material en sentido amplio, tiene lugar cuando "existe un pronunciamiento previo declarando la exequibilidad de la norma demandada cuyo contenido normativo es igual al actualmente atacado. Cuando ello sucede, ha indicado la jurisprudencia no se obliga, a la Corte Constitucional a estarse a lo resuelto en la sentencia anterior, pero en cambio, sí se le exige a esta justificar las razones por las cuales no seguirá dicha sentencia que constituye un precedente específico aplicable a la norma reproducida. Tales razones deben ser poderosas, en los términos que ha señalado la jurisprudencia: "Una vez reproducida la norma exequible, la Corte debe apreciar si en el nuevo contexto dentro del cual fue expedida, ésta adquirió un alcance o unos efectos distintos, lo cual justificaría un fallo de fondo en un sentido diferente al anterior. Lo mismo sucedería en caso de que la Corte encuentre razones poderosas para introducir ajustes en su jurisprudencia o cambiarla".

CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE EL TITULO DE UNA LEY- Jurisprudencia constitucional El título o epígrafe de las leyes o actos legislativos, según la jurisprudencia constitucional, tiene como propósito circunscribir o delimitar la materia tratada en el respectivo cuerpo normativo, presupuesto que con fundamento en el artículo 169 de la Constitución es susceptible de ser verificado con ocasión del control constitucional que ejerce esta Corporación. La Corte ha sostenido de manera clara y reiterada que el título de una ley puede ser objeto de control constitucional, a pesar de no configurar por sí mismo una norma jurídica con eficacia jurídica directa, cuando el legislador desconoce alguna de las importantes funciones que la Carta y la jurisprudencia constitucional le han reconocido. Esta competencia radica en el artículo 241,

numeral 4, de la Carta, que le atribuye a la Corte capacidad para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, tanto por su contenido material como por los vicios de procedimiento en su formación, control que se aplica tanto al contenido normativo como a la titulación, en tanto ambos hacen parte del contenido de la las leyes, y la Carta no distingue entre uno y otro para el efecto.

TITULO DE LA LEY- Funciones que cumple/ TITULO DE LA LEY- Importancia Al título de las leyes se le ha reconocido relevancia constitucional dado el importante papel que cumple, en el sentido de: (i) dar una idea general de la materia objeto de regulación, a manera de elemento pedagógico para los ciudadanos, de tal forma que el contenido de la ley debe reflejarse en el título del proyecto; (ii) permitir que quienes estén llamados a cumplir las disposiciones contenidas dentro de una ley puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular;

(iii) servir como criterio de interpretación para establecer el sentido de las disposiciones contenidas en el cuerpo de la ley; y (iv) servir como uno de los diferentes criterios para establecer el eventual incumplimiento del principio de unidad de materia.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA AL MOMENTO DE EJERCER SU FUNCION DE TITULACION DE LAS LEYES- Limitaciones La jurisprudencia constitucional ha precisado que a pesar de contar el legislador con un amplio margen en el ejercicio de su potestad legislativa al momento de ejercer su función de titulación de las leyes, tal función tiene las siguientes limitaciones: (i) Entre el título y la ley debe existir relación de correspondencia o conexidad, de manera que el primero haga una alusión clara y precisa a la materia que dicha normatividad regula, a pesar de que existe un amplio margen de discrecionalidad por parte del legislador; (ii) El título elegido para una determinada ley no debe contener alusiones discriminatorias que contraríen la proscripción contenida expresamente en el artículo 13 de la Carta, como la raza, el sexo, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión y la opinión política o filosófica; (iii) El título de una ley no puede sustituir el número y la descripción general del contenido de la misma, ya que tales requisitos están establecidos de manera explícita en la Ley Orgánica del reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), parámetro de constitucionalidad en materia de vicios de procedimiento ; (iv) El título de una ley no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, por ser una materia propia de las leyes de honores (art.

150-15 CP). De conformidad con lo anterior, el título de una ley puede vulnerar la Constitución, a pesar de no poseer el carácter de norma y debe ser excluido del ordenamiento jurídico si no cumple los requisitos constitucionales y legales previstos en el artículo 169 de la Constitución y en los artículos 193 y 195 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), que lo desarrollan, de conformidad con los cuales se verifica la concordancia que debe existir entre el título de la ley y su contenido .

LIQUIDACION DE INTERESES EN CESANTIAS DE DOCENTES DIFERENTE A LA REGULADA EN LA LEY 50 DE 1990- Cosa juzgada constitucional RECONOCIMIENTO DE INTERESES ANUALES A LA CESANTIA DE LOS TRABAJADORES PARTICULARES- No contiene alusiones discriminatorias que contraríen el artículo 13 de la Constitución Política Referencia.: expediente D-8267 Actor: Alberto Ortiz Saldarriaga Demanda de inconstitucionalidad contra el título (parcial) de la Ley 52 de 1975, “por la cual se reconocen intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares” y el literal B (parcial) del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, “por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”.

Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Alberto Ortiz Saldarriaga demandó el título (parcial) de la Ley 52 de 1975, “por la cual se reconocen intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares” y el artículo 15, numeral 3, literal B (parcial) de la Ley 91 de 1989, “por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”.

Mediante Auto del 22 de septiembre de 2010, la demanda fue inadmitida por presentar deficiencias de carácter argumentativo. El actor corrigió la demanda y por medio de Auto del 14 de octubre de 2010, este Despacho decidió su admisión y ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de la Protección Social, y a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 244 de la Constitución Política y los artículos 7, 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991.

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

II. NORMAS DEMANDADAS El texto de las disposiciones demandadas, tal como aparece publicado en el Diario Oficial No 39.124 del 29 de diciembre de 1989, resaltado en negrillas y subrayas, es el siguiente:

LEY 52 DE 1975 (Diciembre 18) Diario Oficial No 34.475, del 26 de enero de 1976 EL CONGRESO DE COLOMBIA Por la cual se reconocen los intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares.

LEY 91 DE 1989 (Diciembre 29) por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio El Congreso de Colombia, DECRETA:

(…) 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 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

1. (…). 3. Cesantías: A. Para los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio pagará un auxilio equivalente a un mes de salario por cada año de servicio o proporcionalmente por fracción de año laborado, sobre el último salario devengado, si no ha sido modificado en los últimos tres meses, o en caso contrario sobre el salario promedio del último año.

B. Para los docentes que se vinculen a partir del 1. de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero sólo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1o. de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período.

Las cesantías del personal nacional docente, acumuladas hasta el 31 de diciembre de 1989, que pasan al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, continuarán sometidas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

(…) III. LA DEMANDA 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas El actor considera que la expresión particulares contenida en el título de la Ley 52 de 1975 y el aparte demandado del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, vulneran el derecho a la igualdad (artículo 13 de la CP) de los docentes al servicio del Estado respecto de los trabajadores particulares, al establecer métodos diferentes para liquidar la tasa de interés de las cesantías.

2. Fundamentos de la demanda El actor demanda la inconstitucionalidad parcial del título de la Ley 52 de 1975, y el literal B del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por vulnerar el artículo 13 de la Carta (derecho a la igualdad). En su concepto, el régimen establecido en la Ley 52 de 1975 para liquidar los intereses a las cesantías de los trabajadores particulares es más favorable que el consagrado en el literal B del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de

1989 para el personal docente nacional y nacionalizado, e introduce un tratamiento diferente que es inadmisible frente a ciudadanos que se encuentran en similares circunstancias.

El demandante solicita a la Corte retirar del ordenamiento la expresión particulares, que hace parte del título de la Ley 52 de 1975, porque de ella se deriva: (i) el ámbito de aplicación de la ley a los trabajadores particulares; (ii) la exclusión de la aplicación del régimen en ella regulado (monto porcentual y fechas de pago de los intereses a las cesantías) a los docentes vinculados con el Estado; y (iii) un tratamiento desventajoso para los docentes debido a las condiciones prevista para el pago (fijación de una fecha topo de pago y sanción frente a su incumplimiento).

El actor afirma que la exclusión de esos servidores públicos de la garantía que la ley otorga a los empleados particulares en materia de intereses a las cesantías, les genera un perjuicio inadmisible a la luz de la Carta Política vigente. El beneficio que el demandante echa de menos en cabeza específicamente de los docentes, y que si tienen los trabajadores particulares, por un lado, es la garantía de un valor porcentual mínimo del 12% por concepto de intereses a las cesantías acumuladas al 31 de diciembre de cada año, el cual debe cancelarse oportunamente en enero del año siguiente a aquel en que se generaron los intereses (artículo 1, inciso 2, de la Ley 52 de 1975); y por el otro, que frente a dilaciones injustificadas o extemporaneidad en el pago de tales intereses, se sanciona al obligado, a título de indemnización y por una sola vez, a cancelar al trabajador un valor adicional igual al de los intereses causados.

Anota además el actor, que el hecho de que los docentes no puedan recibir el pago de los intereses de cesantías en el mes de enero de cada año, tal y como lo dispone el artículo 1, inciso 2, de la Ley 52 de 1975 para los trabajadores particulares, sino en los meses de marzo y abril de cada año, resulta excluyente y discriminatorio a la luz del artículo 13 de la Constitución.

Concluye el demandante, que en virtud de la forma de liquidación de los intereses de las cesantías de los docentes oficiales y de la no aplicación para ellos, en sus aspectos favorables de la Ley 52 de 1975, como consecuencia de la existencia del aparte demandado de la misma ley, (i) durante los últimos ocho años, los docentes públicos han venido percibiendo porcentualmente intereses a las cesantías por debajo del 12% consagrado para los trabajadores particulares, lo que ha implicado que dejan de pagárseles en relación con éstos últimos, 32,44% menos de lo que se ha debido reconocer porcentualmente de serles aplicable la Ley 52 de 1975;

[1] (ii) no reciben sus intereses de cesantías en las mismas fechas que los restantes trabajadores del país, puesto que las liquidaciones definitivas de cesantías anuales de los docentes es reportada en los primeros veinte días del mes de enero de cada año a la respectiva oficina regional del Fondo del Magisterio, oficina que tiene un término de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de la información por parte de la entidad territorial para remitir la información debidamente verificada, y cuyo pago se efectúa en los meses de marzo y abril de cada año, es decir, 2 y 3 meses después de los meses en los que se le paga a los trabajadores beneficiarios de la Ley 52 de 1975; y (iii) son frecuentes los retrasos en los pagos de los docentes, sin que ello implique indemnización o indexación alguna de las sumas adeudadas.

Finalmente, el demandante solicita a la Corte declarar inexequible el artículo 15, numeral 3, literal B, de la Ley 91 de 1989 por desconocer el derecho fundamental a la igualdad de los docentes al servicio del Estado, pues si se declara inexequible la expresión particulares de la Ley 52 de 1975 por vulnerar el artículo 13 constitucional, se debe garantizar que el aparte demandado de la Ley 91 de 1989 no quede incólume, en la medida que haría inocuo el primero de los pronunciamientos.

IV. INTERVENCION DEL Ministerio de la Protección Social La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo del Ministerio de la Protección Social solicitó a la Corte abstenerse de conocer el contenido de la demanda, por cuanto la pretensión del actor es agregar a las normas objeto de reparo un ingrediente normativo que en su originalidad no contienen, puesto que la Ley 52 de 1975 está dirigida a los trabajadores particulares y el literal B del

numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 a los docentes nacionales y nacionalizados vinculados con el Estado, sin cobijar, ésta última, a todos los trabajadores del sector público. De manera que el actor yerra en su formulación del cargo de inconstitucionalidad, toda vez que da lugar a una proposición jurídica inexistente sobre la cual no resulta factible que se adelante un juicio de constitucionalidad, en el entendido que el juez constitucional adelanta su accionar a través de comparar o trasponer el contenido literal de la ley con el de la Constitución, y no sobre los supuestos normativos subjetivos de creación de quien pretende se le concedan las pretensiones.

Para la interviniente resultan claros los propósitos perseguidos por el actor, quien pretende que por vía de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas invocadas, se resuelva el supuesto problema de los docentes al servicio del Estado, que perciben desde el año 2002 como intereses a las cesantías un valor inferior al 12% que reciben los trabajadores particulares, propósito que repudia la finalidad misma de la acción, pues la Corte ha sido clara y reiterativa al afirmar que en la acción pública de inconstitucionalidad debe predominar el interés público de defensa del ordenamiento jurídico, y no puede aceptarse que sea utilizada con el interés principal de obtener beneficios particulares.

[2] Finalmente, señala la interviniente que en todo caso la fijación del régimen de prestaciones sociales para el sector público y el sector privado se realiza en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, del cual deviene que el legislador pueda introducir en las normas que expide diferenciaciones, que como en este caso, consisten en disponer un régimen de intereses a las cesantías especial para los trabajadores particulares (Ley 52 de 1975) y otro para los docentes del sector público nacionales y nacionalizados que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990 y de los docentes nacionales vinculados con anterioridad a esta fecha que rige a partir de 1990 (literal B del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989).

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Ministerio Público solicita a la Corte declararse inhibida para conocer de la presente demanda contra la expresión “particulares”, contenida en el título de la Ley 52 de 1975, por ineptitud sustantiva de la demanda; y declarar la existencia de cosa juzgada material y, en consecuencia, estarse a lo resuelto en la sentencia C-928 de 2006, [3] que declaró exequible la expresión “equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período”, del literal b) del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Afirma la Vista Fiscal en relación con la expresión “particulares” contenida en el título de la Ley 52 de 1975, que el actor no demuestra con argumentos, de qué manera el artículo 13 Superior resulta vulnerado con la expresión acusada. Se limita a hacer una comparación incompleta, pues identifica los beneficios establecidos en la Ley 52 de 1975, pero no precisa el régimen, ni los beneficios, que se aplica a los docentes públicos. Además, omite aludir a los regímenes especiales y diferenciados contenidos en la norma cuestionada, para que sea posible hacer la comparación y, en lugar de ello, afirma sin mayor discernimiento que la expresión demandada, “constituye una preposición (sic) jurídica completa, se deriva (con evidente violación del derecho constitucional y fundamental a la igualdad) para los trabajadores no particulares (al servicio del Estado) todo un impedimento legal que los margina del disfrute y goce de derechos que sí se le conceden injustificablemente a los trabajadores particulares.” Del discurso del actor, anota el señor Procurador, ni siquiera se puede sacar en claro si lo que cuestiona es el beneficio, que considera injustificado, de los particulares, o si, por el contrario, lo injustificado es el trato diferente para los particulares, respecto del que se da a los docentes públicos. En el primer supuesto, no demuestra por qué el beneficio es injustificado en términos constitucionales, y en el segundo, no completa la comparación, para considerar si existe una discriminación y, de ser así, si está o no justificada en términos constitucionales.

En relación con el cargo dirigido contra la expresión del literal B, numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, el Ministerio Público considera que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material. En efecto, en la sentencia C-928

de 2006, la Corte se pronunció sobre la misma expresión que ahora se demanda y por el mismo cargo:

desconocer el artículo 13 Superior con el argumento de que se omite la obligatoriedad de pagar a los profesores el 12% de intereses a la cesantía que es el monto que recibe cualquier trabajador en Colombia.

En esta oportunidad, precisa el señor Procurador, la Corte resolvió declarar exequible la expresión “equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período” , del literal B del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por los cargos analizados, con el argumento de que la forma de calcular y de pagar los intereses a las cesantías a los docentes públicos, a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, no vulnera la igualdad de trato en relación con la rentabilidad, porque obedece a propósitos distintos, propios de regímenes prestacionales diferentes.

VI . CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

Antes de proceder a formular el problema jurídico que deberá absolver la Corte en esta oportunidad, la Sala preliminarmente deberá ocuparse de dos asuntos: la solicitud de abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo, formulada por el Ministerio de la Protección Social y a Procuraduría General de la Nación; y sobre la existencia de cosa juzgada constitucional aducida por el Ministerio Público.

2. Aptitud de la demanda El Ministerio de la Protección Social sostiene que la demanda en general es inepta, en tanto la pretensión del actor es agregar a las normas objeto de reparo un ingrediente normativo que en su origen no contienen, puesto que la Ley 52 de 1975 está dirigida a los trabajadores particulares y el literal B del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 a los docentes nacionales y nacionalizados vinculados con el Estado, sin cobijar, ésta última, a todos los trabajadores del sector público. De manera que el actor yerra en su formulación del cargo de inconstitucionalidad, toda vez que da lugar a una proposición jurídica inexistente sobre la cual no resulta factible que se adelante un juicio de constitucionalidad, en el entendido que el juez constitucional adelanta su accionar a través de comparar o trasponer el contenido literal de la ley con el de la Constitución, y no sobre los supuestos normativos de creación de quien pretende se le concedan las pretensiones.

El señor Procurador General de la Nación aduce expresamente que el cargo dirigido contra la expresión “ particulares ”, contenida en el título de la Ley 52 de 1975 por violación del artículo 13 constitucional es inepto porque se limita a afirmar que la disposición acusada establece un trato discriminatorio para ciertas personas, sin especificar en qué consiste la diferencia de trato y por qué éste implica un trato discriminatorio contrario al principio de igualdad, la Corporación abordará previamente este asunto.

La Corte ha señalado que cuando se atribuye a una norma la posible violación del principio de igualdad, no es suficiente una argumentación que se limite a afirmar que la disposición acusada establece un trato discriminatorio contrario al artículo 13 de la Carta. Para que el demandante estructure adecuadamente el cargo, salvo que se trate de alguno de los criterios sospechosos señalados expresamente por la norma, (sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, entre otros), debe constatar que efectivamente dos o más grupos de personas están recibiendo un tratamiento diferenciado, ya sea porque la ley acusada da un trato diferente a situaciones que deben recibir el mismo trato o porque la ley cuestionada da el mismo trato a situaciones que deberían recibir un tratamiento diferenciado, e indicar las razones por las cuales se considera discriminatoria tal situación.

Se requiere, en consecuencia, que en el caso concreto se establezca (i) entre quiénes se está dando un trato diferenciado, (ii) en qué sentido o en virtud de qué actuación se da esa diferenciación, y (iii) con base en qué criterios. Al respecto la Corporación se ha pronunciado en los siguientes términos:

“ Se debe señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas”, [4] toda vez que “la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales”.

[5] En el presente asunto, los argumentos centrales de la demanda plantean principios mínimos de satisfacción a los requisitos antes señalados, puesto que el ciudadano presenta como sujetos de comparación a los empleados particulares y a los docentes públicos, específicamente en torno al régimen previsto para unos y otros en materia de liquidación y pago de los intereses a las cesantías. Mencionando las normas que los rigen y aportando un cuadro comparativo a partir del cual efectúa un cálculo de lo recibido por los trabajadores particulares en comparación con los docentes por concepto de intereses a las cesantías. Para los primeros, identifica mayores beneficios porque considera que (i) los docentes públicos han venido percibiendo porcentualmente intereses a las cesantías por debajo del 12% consagrado para los trabajadores particulares, lo que ha implicado que dejan de pagárseles en relación con éstos últimos, 32,44% menos de lo que se ha debido reconocer porcentualmente de serles aplicable la Ley 52 de 1975; (ii) que los docentes al servicio del Estado no reciben sus intereses de cesantías en las mismas fechas que los restantes trabajadores del país, puesto que las liquidaciones definitivas de cesantías anuales de los docentes públicos es reportada en los primeros veinte días del mes de enero de cada año a la respectiva oficina regional del Fondo del Magisterio, oficina que tiene un término de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de la información por parte de la entidad territorial para remitir la información debidamente verificada, y cuyo pago se efectúa en los meses de marzo y abril de cada año, es decir, 2 y 3 meses después de los meses en los que se le paga a los trabajadores beneficiarios de la Ley 52 de 1975; y (iii) que son frecuentes los retrasos en los pagos de los intereses a las cesantías de los docentes, sin que ello implique indemnización o indexación alguna de las sumas adeudadas.

Finalmente, argumenta que ambos grupos de trabajadores deben recibir el mismo trato en materia de reconocimiento y pago de los intereses a las cesantías porque en su opinión no existe soporte constitucional alguno que permita que una norma de rango legal, contra todo principio, avale que a unos trabajadores, los docentes al servicio del Estado, se les niegue lo que a otros, los que trabajan con el sector privado, se les concede, o que impida que unos trabajadores puedan acceder a unas garantías mínimas que a otros el legislador les ha garantizado.

Por lo anterior y dado que la acción de inconstitucionalidad está regida por el principio pro actione al poder ser ejercida por quien ostente la condición de ciudadano colombiano, principio que obliga a la Corte a no proceder con excesivo rigor al examinar el cumplimiento de los requisitos de la demanda, prefiriendo una decisión de fondo antes que un fallo inhibitorio, pues éste último podría restringir el derecho de participación ciudadana y frustrar el acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte, “dando lugar a una suerte de denegación de justicia constitucional”, [6] la Sala considera que la demanda cumple con los requisitos mínimos para emitir un pronunciamiento de fondo.

3. Existencia de cosa juzgada constitucional respecto de la expresión del literal B del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 Según lo señala el Ministerio Público en el asunto bajo estudio existe un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional proferido el 8 de noviembre de 2006, mediante la sentencia C-928 de 2006, [7] en la que se examinó una demanda dirigida contra el mismo aparte del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 que en esta oportunidad se cuestiona, por vulneración de los derechos a la igualdad y al trabajo.

Para defectos de determinar si en el caso bajo análisis se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, la Sala, en primer lugar, hará referencia al concepto de cosa juzgada constitucional, y luego procederá a aplicarlo al caso concreto.

3.1. Cosa juzgada constitucional Los fallos que dicta la Corte Constitucional en ejercicio de su función de guarda de la integridad de la Constitución hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, en virtud de los artículos 243 de la Carta, 46 y 48 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y 22 del Decreto 2067 de 1991.

[8] El fenómeno de la cosa juzgada constitucional ha sido objeto de numerosos fallos de esta Corporación que la han definido como “una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas.” [9] Tal como lo recordó la Corte en la sentencia C-720 de 2007 [10] , el efecto de cosa juzgada constitucional apareja, al menos, las siguientes consecuencias:

“En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio. Como lo ha reconocido la jurisprudencia, la figura de la cosa juzgada constitucional promueve la seguridad jurídica, la estabilidad del derecho y la confianza y la certeza de las personas respecto de los efectos de las decisiones judiciales .

[11] ” [12] Así, se ha sostenido por esta Corte, que la cosa juzgada tiene como función negativa, prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico.

[13] No obstante, la Corte ha precisado que los efectos de la cosa juzgada constitucional no son siempre iguales y que existen varios tipos que pueden, incluso, modular los efectos vinculantes del fallo:

“i) formal, cuando se predica del mismo texto normativo que ha sido objeto de pronunciamiento anterior de la Corte; ii) material, cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido sustancial es igual; iii) absoluta, en tanto que, en aplicación del principio de unidad constitucional y de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, se presume que el Tribunal Constitucional confronta la norma acusada con toda la Constitución, por lo que, con independencia de los cargos estudiados explícitamente, en aquellos casos en los que la Corte no limita expresamente la cosa juzgada, se entiende que hizo una comparación de la norma acusada con toda la Carta y, iv) relativa, cuando este Tribunal limita los efectos de la cosa juzgada para autorizar que en el futuro vuelvan a plantearse argumentos de inconstitucionalidad sobre la misma disposición que tuvo pronunciamiento anterior.

[14] ” Específicamente en relación con la cosa juzgada formal y material, la jurisprudencia constitucional ha introducido diferencias significativas dentro del propósito de garantizar la seguridad jurídica y el derecho de los demandantes a obtener decisiones materiales.

La cosa juzgada formal tiene lugar “cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es objeto de una nueva demanda, o cuando una nueva norma con un texto exactamente igual a uno anteriormente examinado por la Corte es nuevamente demandado por los mismos cargos. En estas hipótesis la Corte no puede pronunciarse de nuevo sobre la constitucionalidad de la norma.

[15] ” [16] Por su parte, la cosa juzgada material, se presenta “cuando la disposición demandada reproduce el mismo sentido normativo de otra norma que ya fue examinada por la Corte.

[17] Esta identidad normativa debe apreciarse desde el punto de vista de la redacción de las disposiciones demandadas, como desde el punto de vista del contexto dentro del cual ellas se ubican, de tal forma que si la redacción es diversa, pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que existe identidad.

[18] Por el contrario, pese a que el texto sea el mismo, si el contexto normativo en el que se reproduce es diferente, no cabe hablar de cosa juzgada material.

[19] ” [20] En relación con la cosa juzgada material, la jurisprudencia ha distinguido entre cosa juzgada material en sentido estricto y cosa juzgada material en sentido amplio o lato.

[21] La cosa juzgada material en sentido estricto, se presenta cuando “existe un pronunciamiento previo declarando la inexequibilidad, por razones de fondo, de un contenido normativo que es reproducido en la disposición que es nuevamente acusada. La identidad del contenido acusado deberá ser deducida tanto de la redacción del precepto como del contexto normativo en el que se expidió. La estructuración de la cosa juzgada en este evento está condicionada, además, a que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en que se sustentó la declaratoria previa de inexequibilidad”.

[22] La cosa juzgada material en sentido amplio, tiene lugar cuando “existe un pronunciamiento previo declarando la exequibilidad de la norma demandada cuyo contenido normativo es igual al actualmente atacado.

Cuando ello sucede, ha indicado la jurisprudencia [23] no se obliga, a la Corte Constitucional a estarse a lo resuelto en la sentencia anterior, pero en cambio, sí se le exige a esta justificar las razones por las cuales no seguirá dicha sentencia que constituye un precedente específico aplicable a la norma reproducida. Tales razones deben ser poderosas, en los términos que ha señalado la jurisprudencia:

“Una vez reproducida la norma exequible, la Corte debe apreciar si en el nuevo contexto dentro del cual fue expedida, ésta adquirió un alcance o unos efectos distintos, lo cual justificaría un fallo de fondo en un sentido diferente al anterior. Lo mismo sucedería en caso de que la Corte encuentre razones poderosas para introducir ajustes en su jurisprudencia o cambiarla.” [24] A continuación procede la Sala a verificar si respecto del aparte demandado del literal B del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, se configuró el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

3.2. Existencia de cosa juzgada formal respecto del aparte demandado del literal B del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 En la sentencia C-928 de 2006, [25] en la que se examinó un asunto similar al planteado por el demandante, la vulneración del derecho a la igualdad, fue sustentada con el argumento de que el aparte demandado no reconocía a los docentes el 12% de intereses a las cesantías causadas a 31 de diciembre de cada año, que si recibían los demás trabajadores en Colombia. En esa oportunidad, el demandante señaló que el trato discriminatorio a los docentes en materia de cesantías, en relación con los demás trabajadores sometidos a la Ley 50 de 1990, consistía en que “ ésta sólo obliga pagarles a los docentes los rendimientos generados por las cesantías consignadas, pero la norma obvió la obligatoriedad de pagarle a los profesores el 12% de intereses a la cesantía por parte del ente obligado a cancelar los emolumentos de las prestaciones sociales, llámese bien alcaldía, Nación, Gobernación y/o cualquier otro ”.

[26] En este orden de ideas, la Corte analizó si efectivamente se presentaba una discriminación injustificada contra los docentes en materia de cesantías en relación con los trabajadores sometidos a la Ley 50 de 1990; y si la expresión acusada vulneraba el derecho al trabajo.

En relación con el cargo por vulneración del derecho a la igualdad, la Corte sostuvo, “que no está llamado a prosperar por la sencilla razón de que, no sólo se trata de un régimen especial, que comprende aspectos prestacionales (cesantías y vacaciones) y de seguridad social (pensiones y salud), basado en sus propias reglas, principios e instituciones, sino que además no existe el alegado impago de los intereses a las cesantías; lo que sucede es que, simplemente la manera como se liquidan y pagan aquellos es distinta a la regulada en la Ley 50 de 1990, sin que por ello se configure discriminación alguna.

Así las cosas, la Corte declarará exequible la expresión “equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período”, del literal b) del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por ausencia de violación del derecho a la igualdad.” [27] En el presente caso, la demanda está dirigida contra la misma disposición que fue objeto de análisis en la sentencia C-928 de 2006, el literal B, numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, y con fundamento en el mismo cargo que en esa oportunidad se formuló:

vulneración del derecho a la igualdad (artículo 13 de la CP), por no prever el pago a los docentes del 12% por concepto de intereses a las cesantías en el mes de enero de cada año, tal y como lo dispone el artículo 1, inciso 2, de la Ley 52 de 1975, para los trabajadores particulares.

Constata entonces la Sala que ante la identidad de cargo (violación del artículo 13 de la Carta) y de contenido normativo, pues el texto demandado es exactamente el mismo, efectivamente se configura la existencia de cosa juzgada formal respecto del aparte demandado del literal B del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por violación del derecho a la igualdad, y en consecuencia, se estará a lo resuelto en esa oportunidad, en relación con ese aparte.

Establecida la existencia de la cosa juzgada constitucional respecto del aparte demandado del literal B del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, la Sala procederá a formular el problema jurídico que en esta oportunidad le corresponde absolver.

4. Problema jurídico Corresponde a la Corte determinar sí el término “particulares” del título de la Ley 52 de 1975 “por la cual se reconocen los intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares”, [28] vulnera el derecho a la igualdad (artículo 13 CP) de los docentes al servicio del Estado en la medida que establece un régimen para liquidar los intereses a las cesantías de los trabajadores particulares más favorable que el consagrado en el literal B del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 para el personal docente nacional y nacionalizado, introduciendo un tratamiento diferenciado que es inadmisible frente a ciudadanos que se encuentran en similares circunstancias.

Para resolver el anterior problema jurídico, en primer lugar, la Sala se referirá a la jurisprudencia constitucional que determina la competencia de la Corte para ejercer control de constitucionalidad sobre el título de una ley, y a continuación, abordará el caso concreto.

5. Competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre demandas de inconstitucionalidad dirigidas contra el título de una ley por concordancia entre el título de la ley y su contenido El título o epígrafe de las leyes o actos legislativos, según la jurisprudencia constitucional, tiene como propósito circunscribir o delimitar la materia tratada en el respectivo cuerpo normativo, presupuesto que con fundamento en el artículo 169 de la Constitución es susceptible de ser verificado con ocasión del control constitucional que ejerce esta Corporación.

[29] La Corte ha sostenido de manera clara y reiterada que el título de una ley puede ser objeto de control constitucional, [30] a pesar de no configurar por sí mismo una norma jurídica con eficacia jurídica directa, cuando el legislador desconoce alguna de las importantes funciones que la Carta y la jurisprudencia constitucional le han reconocido. Esta competencia radica en el artículo 241, numeral 4, de la Carta, que le atribuye a la Corte capacidad para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, tanto por su contenido material como por los vicios de procedimiento en su formación, control que se aplica tanto al contenido normativo como a la titulación, en tanto ambos hacen parte del contenido de la las leyes, y la Carta no distingue entre uno y otro para el efecto.

[31] Así, al título de las leyes se le ha reconocido relevancia constitucional dado el importante papel que cumple, [32] en el sentido de: (i) dar una idea general de la materia objeto de regulación, a manera de elemento pedagógico para los ciudadanos, [33] de tal forma que el contenido de la ley debe reflejarse en el título del proyecto;

[34] (ii) permitir que quienes estén llamados a cumplir las disposiciones contenidas dentro de una ley puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular [35] ; (iii) servir como criterio de interpretación para establecer el sentido de las disposiciones contenidas en el cuerpo de la ley [36] ;

y (iv) servir como uno de los diferentes criterios para establecer el eventual incumplimiento del principio de unidad de materia. [37] Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha precisado que a pesar de contar el legislador con un

amplio margen en el ejercicio de su potestad legislativa al momento de ejercer su función de titulación de las leyes, tal función tiene las siguientes limitaciones:

(i) Entre el título y la ley debe existir relación de correspondencia o conexidad, de manera que el primero haga una alusión clara y precisa a la materia que dicha normatividad regula, a pesar de que existe un amplio margen de discrecionalidad por parte del legislador;

[38] (ii) El título elegido para una determinada ley no debe contener alusiones discriminatorias que contraríen la proscripción contenida expresamente en el artículo 13 de la Carta, como la raza, el sexo, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión y la opinión política o filosófica;

[39] (iii) El título de una ley no puede sustituir el número y la descripción general del contenido de la misma, ya que tales requisitos están establecidos de manera explícita en la Ley Orgánica del reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), parámetro de constitucionalidad en materia de vicios de procedimiento;

[40] (iv) El título de una ley no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, por ser una materia propia de las leyes de honores (art.

150-15 CP). [41] De conformidad con lo anterior, el título de una ley puede vulnerar la Constitución, a pesar de no poseer el carácter de norma y debe ser excluido del ordenamiento jurídico si no cumple los requisitos constitucionales y legales previstos en el artículo 169 de la Constitución y en los artículos 193 [42] y 195 [43] del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), que lo desarrollan, de conformidad con los cuales se verifica la concordancia que debe existir entre el título de la ley y su contenido .

6. La expresión particulares contenida en el título de la Ley 52 de 1975 no vulnera la Constitución En el presente caso, el actor demanda la expresión particulares contenida en el título de la Ley 52 de 1975, cuyo texto completo dice “por la cual se reconocen intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares ” [44] con el argumento de que introduce una discriminación que vulnera el artículo 13 de la Carta, al establecer un sistema para la liquidación de la tasa de interés de las cesantías, que implica que el pago de tales intereses en el caso de los docentes del Estado, no se realice con la misma diligencia, oportunidad y cuantía que la de los trabajadores particulares, y que además implica el que frente a dilaciones injustificadas del pago se sancione a título de indemnización y por una sola vez a reconocerle al trabajador un valor adicional igual al de los intereses a las cesantías, prerrogativa que no tienen los docentes. Situación que es inadmisible frente a ciudadanos que se encuentran en similares circunstancias, toda vez que se traduce en desigualdad.

La Sala encuentra que la diferencia de trato que el actor cuestiona, no surge del aparte demandado del título, que tiene por objeto, de conformidad con la jurisprudencia citada en apartado número 5 de la parte motiva de esta providencia, dar una idea general de la materia objeto de regulación y del cual no se desprenden prescripciones susceptibles de aplicación, sino de1 contenido mismo de la Ley 52 de 1975, “por la cual se reconocen intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares” y de la Ley 91 de 1989, “por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio” , normatividades que definen los sujetos a quienes se aplicarán, así como el respectivo sistema para la liquidación de la tasa de interés de las cesantías.

En efecto, la Ley 52 de 1975, [45] que consta de tres artículos, reconoce los intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares, a partir del 1 de enero de 1975, señalando cuando deberán pagarse, en qué cuantía, y las consecuencias del no pago por parte de los empleadores. En la exposición de motivos que acompañó al proyecto que dio origen a esta ley, el legislador se refirió en los siguientes términos al objeto de la misma:

“Siendo que los valores de las cesantías son sumas que pertenecen a los trabajadores, estas como todo capital debe producir un beneficio para su dueño Para no tener que entrar a formar organismos que complicarían y encarecerían el

manejo de las cesantías, estas deben permanecer como capital de trabajo de las empresas que los tengan que pagar, a manos que haya una razón legal para entregarla al trabajador dueño de ella.

Con la probación de la presente ley se le va a hacer justicia a los trabajadores haciendo que sus dineros le produzcan un rendimiento razonable, también seguirá beneficiando a todas las empresas porque podrán seguir utilizando las sumas de cesantías de sus trabajadores como capital de trabajo a una rata de interés razonable.

Además todas las empresas seguirán teniendo parte de las cesantías de los trabajadores sin que tengan que entregarlos a una organización para luego tener que salir a buscar que se las presten nuevamente. Este sistema es muy democrático porque las sumas por cesantías seguirán ayudando a todas las empresas de Colombia en todos los sitios del país a donde se encuentren, sin ninguna clase de complicaciones, ni papeleos." [46] Por su parte, la Ley 91 de 1989, modificada por los decretos 116 de 1976 y 219 de 1976, en su artículo 15, numeral 3, literal B, prevé lo propio para el personal docente nacional y nacionalizado.

[47] El Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, es la entidad encargada de administrar y pagar las cesantías de los docentes. En la exposición de motivos que acompañó al del proyecto de ley que dio origen a la Ley 91 de 1989, se sostuvo que frente al desorden que la situación del magisterio padecía en materia salarial y prestacional, con el proyecto se pretendía definir claramente las responsabilidades en estas materias, y replantear los mecanismos financieros y administrativos vigentes para el pago de las obligaciones existentes y futuras.

En los siguientes términos, se hizo alusión al tema: "Con el ánimo de poner fin a las fallas administrativas que constantemente obstaculizan el pago oportuno de las prestaciones sociales y los servicios médico asistenciales del personal docente y administrativo oficial del país, de crear un mecanismo ágil y eficaz para efectuar tales pagos y de garantizar el buen manejo de los dineros recaudados a través de un Fondo Especial, el Gobierno nacional pone en consideración el siguiente proyecto de ley, "por el cual se crea el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio". El Proyecto contiene variables jurídicas, económicas, y administrativos elementos sin cuya interrelación sería imposible consolidar la solución esperada.

Jurídica y doctrinariamente se deberán mantener los regímenes que han sido reconocidos y legitimados en cada entidad territorial para aquellos docentes que fueron contratados bajo las circunstancias laborales enunciadas. Lo anterior conlleva a dejar en claro que a partir del 1 de enero de 1990, quienes se vinculen en calidad de docentes al sector educativo nacional estarán cobijados por el régimen establecido para los empleados nacionales. (…)".

[48] Por otra parte, la Sala encuentra que la expresión particulares contenida en el título de la Ley 52 de 1975, no desconoce las funciones que la jurisprudencia constitucional le ha reconocido a los títulos de las leyes dentro del ámbito de delimitar o circunscribir la materia tratada en el respectivo cuerpo normativo o de servir como criterio de interpretación para establecer el sentido de las disposiciones contenidas en la ley. En efecto, la expresión cuestionada da una idea general de la materia objeto de regulación; identifica claramente el contenido de la ley; existe relación de correspondencia con la normatividad que regula; no hace alusiones discriminatorias que contraríen el artículo 13 de la Carta, como el sexo, la paz, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión y la opinión política o filosófica; y no concede reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica.

En consecuencia, dado que (i) existe un amplio margen de configuración del legislador, en el proceso de titulación de las leyes; (ii) que la expresión demandada no tiene un contenido normativo propio del cual se pueda desprender una diferencia de trato que vulnere el derecho a la igualdad, ni establece un criterio de interpretación contrario a la Carta; (iii) que el aparte del título cuestionado hace una alusión clara y precisa a la materia que regula; (iv) que no contiene alusiones discriminatorias que contraríen el artículo 13 de la Carta, como la raza, el sexo, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión y la opinión política o filosófica; y (v) que esta Corte ha concluido que no es posible comparar

aisladamente aspectos puntuales de un régimen especial que comprende asuntos prestacionales y de seguridad social, basado en sus propias reglas, principios e instituciones; la Corte procederá a declarar exequible, por el cargo analizado, la expresión particulares contenida en el título de la Ley 52 de 1975, “por la cual se reconocen intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares” .

VII. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-928 de 2006, que declaró EXEQUIBLE la expresión “equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período” , del literal B del numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, “por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”, por el cargo analizado.

Segundo.- Declarar exequible , por el cargo analizado, la expresión “ particulares ” contenida en el título de la Ley 52 de 1975, “por la cual se reconocen intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares” .

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. JUAN CARLOS HENAO PEREZ Presidente MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVAN PALACIO PALACIO Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Dicho que soporta en un cálculo realizado partiendo del año 2002 hasta el 2009, tomando la tasa de interés anual, conforme la certificación de la Superintendencia Bancaria y en la cual establece la diferencia porcentual del interés recibido en su criterio, por los docentes durante cada año de los incluidos en la tabla No. 1 (folio 4 del cuaderno principal).

[2] Se refiere a la sentencia C-1052 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). [3] MP. Humberto Antonio Sierra Porto. [4] Sentencia C-913 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[5] Sentencia C-022 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz). También se pueden consultar, entre muchas otras, las siguientes sentencias: C-1031 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-176 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández); C-1115 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-1086 de 2008 (MP. Jaime Córdoba Triviño. AV. Jaime Araújo Rentería) y Auto 132 de 2008 (MP.

Clara Inés Vargas Hernández). [6] Sentencias C-451 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández); C-372 de 2009 (MP. Nilson Pinilla Pinilla). [7] MP.

Humberto Antonio Sierra Porto. [8] Sentencias C-397 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Espinosa); y C-310 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

[9] Sentencia C-397 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); Auto 289A de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett) y sentencias C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Espinosa); C-394 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-030 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis) y C-181 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[10] MP. Catalina Botero Marino. AV. Catalina Botero Marino. [11] Sentencia C-153 de 2002 (MP. Clara Inés Vargas. SV. Manuel José Cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Galvis).

[12] Sentencia C-720 de 2007 (MP. Catalina Botero Marino. AV. Catalina Botero Marino). [13] Sentencias C-301 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. SPV. Fabio Morón Díaz, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa; y SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero); C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José cepeda Espinosa); y C-310 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

[14] Sobre el alcance y significado de la cosa juzgada material y formal, de un lado, y absoluta y relativa, de otro, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa); C-310 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-004 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); C-039 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); C-1122 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis); y C-469 de 2008 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería; AV. Jaime Córdoba Triviño).

[15] Ver sentencias C-030 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-181 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). [16] En este mismo sentido ver también las siguientes sentencias: C-427 de 1996 (MP.

Alejandro Martínez Caballero. AV. y SV. José Gregorio Hernández Galindo); C-489 de 2000 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-565 de 2000 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa);

C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa); C-310 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-1038 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. SPV. Eduardo Montealegre Lynett; AV. Jaime Araújo Rentería); C-030 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-210 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández); C-627 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. AV. Alfredo Beltrán Sierra; AV. Jaime Araújo Rentería); C-1143 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño);

C-1116 de 2004 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Rodrigo Escobar Gil); C-308 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. y AV. Jaime Araújo Rentería); C-349 de 2009 (MP. Luís Ernesto Vargas Silva. SV. Humberto Antonio Sierra Porto); y C-443 de 2009 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

[17] Ver sentencias C-030 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis); y C-211 de 2007 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SPV. Antonio Humberto Sierra Porto). [18] Ver entre otras las sentencias C-427 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero. AV.

y SV. José Gregorio Hernández Galindo), en la que la Corte señaló que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata, no de una norma cuyo texto normativo es exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino cuando los contenidos normativos son iguales.

[19] Ver sentencia C-228 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. AV. Jaime Araújo Rentería). [20] Sentencia C-181 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Además, se pueden consultar las siguientes sentencias: C-1189 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

AV. Jaime Araújo Rentería); C-308 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. y AV. Jaime Araújo Rentería); C-693 de 2008 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

SV. Jaime Araújo Rentería). [21] Sentencia C-1189 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. AV. Jaime Araújo Rentería). [22] Sentencia C-1173 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Humberto Antonio Sierra Porto; SV. Jaime Araújo Rentería).

[23] Sentencia C-096 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). [24] Sentencia C-311 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). [25] MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

[26] Sentencia C-928 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto). [27] Respecto al cargo por violación del derecho al trabajo la Corporación señaló en esta providencia:

“A diferencia de lo sostenido por el Ministerio Público, la Corte estima que el demandante sí estructuró un cargo de inconstitucionalidad por vulneración al derecho a la trabajo, en el sentido de que se violarían los derechos laborales de los docentes, de llegar a entenderse que efectivamente el legislador omitió regular los intereses de las cesantías, es decir, se trataría, prima facie, de un caso de inconstitucionalidad por omisión relativa. Con todo, la Corte estima que el cargo no está llamado a prosperar dado que, como se explicó ampliamente en el anterior numeral, de manera alguna el

legislador le desconoció a los docentes su derecho a recibir intereses por las cesantías; lo que sucede, se insiste, es que la forma de calcularlos y cancelarlos no resulta ser igual a la establecida en la Ley 50 de 1990. // En este orden de ideas, la Corte declarará exequible la expresión "equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período", del literal b) del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por ausencia de violación del derecho al trabajo." [28] Sólo hasta la entrada en vigencia de la Ley 52 de 1975 se creó el interés sobre las cesantías, como una prestación social consistente en el pago de una suma de dinero equivalente al 12% sobre los saldos de cesantías que el patrono tiene en su poder a 31 de diciembre de cada año, o proporcional por fracciones de tiempo inferiores al año. La ley fue reglamentada por el Decreto 116 de 1976. Tanto la ley como el decreto están vigentes a la fecha.

[29] Sentencias C-026 de 1993 (MP. Jaime Sanín Greiffenstein); C-152 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández); C-1057 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV.

Jaime Araújo Rentería). [30] Sentencias C-290 de 2000 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-152 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández); C-1057 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV.

Jaime Araújo Rentería); C-821 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-908 de 2007 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-141 de 2010 MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

[31] Sentencia C-1057 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araújo Rentería). [32] La Corte ha señalado que además de estas consideraciones, en el artículo 169 de la Constitución se encuentra un fundamento constitucional autónomo para llevar a cabo el control de constitucionalidad de los títulos empleados por el Legislador, cuyo texto dice:

"El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido" , de manera que tal prescripción "resulta suficiente para que la Corte Constitucional examine en sede jurisdiccional tal relación de congruencia." Ver sentencia C-821 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-908 de 2007 (MP.

Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araújo Rentería; SV. Nilson Pinilla Pinilla). [33] Sentencias C-821 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-230 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

[34] Ha dicho la Corte al respecto: "(…) la Constitución otorga carácter vinculante a la titulación de las leyes de la República, convirtiendo tal mandato en el deber correlativo del Congreso de emplear para cada cuerpo normativo un título consonante con el eje temático central sobre el cual gira. (…) Esa previsión constitucional, si bien puede incorporarse al análisis sobre la unidad de materia, tiene entidad propia y significación independiente (…)." Ver sentencia C-821 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

[35] Al respecto, las sentencias C-290 de 2000 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-1185 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz. SV. Vladimiro Naranjo Mesa;

SV. Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa) del mismo año, señalaron que la importancia que la Constitución da a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido tiene íntima relación con el principio de unidad de materia, y que éste, a su vez, garantiza que las disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley guarden coherencia para facilitar su aplicación, interpretación y cumplimiento. Ver también la sentencia C-230 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

[36] Ver sentencias C-152 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández); C-230 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-141 de 2010 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

AV. Nilson Pinilla Pinilla; AV. María Victoria Calle Correa; AV. Humberto Antonio Sierra Porto; SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). [37] Ver Sentencia C-908 de 2007 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), en la que la Corte precisó que "el título funge como elemento orientador, en tanto da luces sobre la materia que se pretende regular, y es por ello que la jurisprudencia en reiteradas ocasiones ha sostenido que el principio de unidad de materia está conformado por los dos mandatos constitucionales contenidos en los artículos 158 y 169 superiores (…). De lo anterior se sigue, entonces, que lo que se busca es que exista "unidad" o "correspondencia" entre las disposiciones del cuerpo normativo y, a su vez, entre éstas y el título de la ley, el cual debe ofrecer una idea general sobre la materia que dicha ley va a regular." [38] Ver las sentencias C-152 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández);

C-821 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), precitadas. [39] Ibídem. [40] Sentencia C-152 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández), precitada.

[41] Ver sentencias C-152 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández);

C-821 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), precitadas. [42] Ley 5 de 1992. "Artículo 193. Títulos de las leyes. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: // "El Congreso de Colombia, // DECRETA"" [43] Ley 5 de 1992. "Artículo 194. Secuencia numérica de las leyes. Las leyes guardarán secuencia numérica indefinida y no por año." [44] Negrilla fuera del texto.

[45] El texto de la Ley 52 de 1975, fue publicado en el Diario Oficial Diario Oficial No 34.475, del 26 de enero de 1976, así: " LEY 52 DE 1975 (diciembre 18) // EL CONGRESO DE COLOMBIA // Por la cual se reconocen los intereses anuales a las cesantías de los trabajadores particulares. // DECRETA: // ARTICULO 1o. A partir del primero de enero de 1975 todo patrono obligado a pagar cesantías a sus trabajadores conforme al capítulo VII Título VIII parte 1a. del Código Sustantivo del trabajo y demás disposiciones concordantes, les reconocerá y pagara intereses del 12% anual sobre los saldos que en 31 de diciembre de cada año, o en las fechas de retiro del trabajador o de liquidación parcial de cesantía, tenga este a su favor por concepto de cesantía. // 2o. Los intereses de que trata el inciso anterior deberán pagarse en el mes de enero del año siguiente aquel en que se causaron, o en la fecha del retiro del trabajador o dentro del mes siguiente a la liquidación parcial de cesantía, cuando se produjere antes del 31 de diciembre del respectivo periodo anual, en cuantía proporcional al lapso transcurrido del año. // 3o. Si el patrono no pagare al trabajador los intereses aquí establecidos, salvo los casos de retención autorizados por la ley o convenios por las partes, deberá cancelar al asalariado a titulo de indemnización y por una sola vez el valor adicional igual al de los intereses causados. // 4o. Salvo en los casos expresamente señalados en la ley, los intereses de las cesantías regulados aquí estarán exentos de toda clase de impuestos y serán irrenunciables e inembargables. // ARTICULO 2o. En la reglamentación que el gobierno deberá hacer de esta ley dentro de los treinta días siguientes a su promulgación, incluirá los sistemas dirigidos a que el trabajador disponga de información y control adecuados sobre el estado de su cuenta de cesantía e interés. // ARTICULO 3o. Esta ley rige desde su sanción." [46] Anales del Congreso, Tomo VI, No. 25 de 1975. Archivo del Congreso, expediente Original.

[47] El texto completo del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, es el siguiente: " 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 1. de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones: // 1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de

diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes. // Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1o. de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley. // 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 hubieran 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 1. 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.” [48] Anales del Congreso. Tomo 2, No. 69, 1 de septiembre de 1989, p. 7.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 30 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.