COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

# Sentencia C/506/06

| | |
|---|---|
| **Corte** | Corte Constitucional |
| **Tipo** | Sentencia de constitucionalidad |
| **Referencia** | C/506/06 |
| **Expediente** | — |
| **Fecha** | 2006-07-06 |
| **Sala** | Sala Plena |
| **Magistrado ponente** | Dra CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ |
| **Partes** | — |

## Temas que titula la Corte Constitucional

- Principio De Unidad De Materia
- Control De Constitucionalidad De Normas Expedidas Antes De Constitucion Politica De 1991 Proposicion Juridica Completa
- Control De Constitucionalidad Por Vulneracion Del Principio De Unidad De Materia
- Derecho A La Igualdad En Pension Gracia De Docente
- Derechos Adquiridos En Pension Gracia De Docente
- Regimen Prestacional Del Sector Docente Y Derechos Adquiridos

## Resumen del caso (según la propia sentencia)

Declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos 2 y 15 de la Ley 91 de 1989, por el cargo de violación del principio de unidad de materia. Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD , por los cargos examinados, de las expresiones “aplicables a dicho personal” del parágrafo del artículo 2; “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…

## Texto completo

C-506-06 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-506/06 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD- Norma no vigente que produce efectos jurídicos Ya esta Corporación ha establecido, que cuando las normas legales han perdido vigencia carece de todo fundamento jurídico proceder a ejercer el control de constitucionalidad, salvo cuando dichas disposiciones continúen produciendo efectos jurídicos o proyectándose ultraactivamente, como en este caso.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- Vulneración constituye vicio material CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS EXPEDIDAS ANTES DE CONSTITUCION POLITICA DE 1991 PROPOSICION JURIDICA COMPLETA -Integración PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA -Concepto PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA -No rigidez LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA- Facultad de establecer contenido específico de disposiciones legales como de decidir como organizarlas y relacionarlas CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- Necesidad de establecer el núcleo temático de la ley de la cual hace parte la norma acusada CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- Elementos a tener

en cuenta para la determinación del núcleo temático PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA -No vulneración por existencia de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con la materia dominante No encuentra así la Corte en las normas examinadas una ruptura con el núcleo temático de la ley por cuanto se trata de medidas consecuentes con el tema central de la misma. Con la creación de un Fondo especial además de regular los aspectos administrativos propios de dicho ente administrativo como los referidos a la naturaleza administrativa, órgano de dirección y funciones, entre otros, era también indispensable abordar como un desarrollo y puesta en marcha de dicho Fondo, las situaciones acaecidas bajo los diferentes regímenes prestacionales vigentes para dicho momento, como lo hizo el legislador a través de las normas demandadas al señalar la manera, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 43 de 1975, como la Nación y las entidades territoriales asumirían las obligaciones prestacionales para con el personal docente nacional y nacionalizado, causados hasta la fecha de la promulgación de la presente ley, y así mismo, indicar las disposiciones que habrán de regir a dicho personal partir de la vigencia de la Ley 91 de 1989 y con posterioridad al 1 de enero de 1990. Las normas acusadas guardan entonces una relación objetiva y razonable, como también de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con la materia dominante de la Ley 91 de 1989. Por consiguiente, se habrá de declarar la exequibilidad de los artículos 2 y 15 de la Ley 91 de 1989, en relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia.

DERECHO A LA IGUALDAD EN PENSION GRACIA DE DOCENTE - No desconocimiento por no concesión a vinculados con posterioridad al 1º de enero de 1981 DERECHOS ADQUIRIDOS EN PENSION GRACIA DE DOCENTE -No desconocimiento por no concesión a vinculados con posterioridad al 1º de enero de 1981 REGIMEN PRESTACIONAL DEL SECTOR DOCENTE Y DERECHOS ADQUIRIDOS - Norma que establece responsabilidades en el pago de las prestaciones sociales y unifica régimen pensional no consagra condiciones más desfavorables a los docentes nacionales/ REGIMEN PRESTACIONAL DEL SECTOR DOCENTE -Prestaciones causadas hasta fecha de promulgación de ley 91 de 1989 /REGIMEN PRESTACIONAL DEL SECTOR DOCENTE -Pensiones de docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1981/ REGIMEN PRESTACIONAL DEL SECTOR DOCENTE- Docentes nombrados a partir del 1º de enero de 1990 Con la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, era consecuente que buscando establecer las responsabilidades en la cancelación de las prestaciones sociales de los docentes se diera claridad y unificara el régimen pensional en función del margen de configuración normativa que le asiste al legislador por la entrada en vigencia de una nueva ley, es decir, regulatoria de las situaciones futuras y bajo el respeto de las situaciones consolidadas. No se está consagrando con las expresiones acusadas condiciones más desfavorables a los docentes nacionales ya que como se ha expuesto los apartes demandados persiguen brindar la necesaria claridad sobre los regímenes que deben aplicarse a los docentes vinculados hasta la fecha de promulgación de la ley y quienes se vinculen con posterioridad a la misma. El legislador busca mantener las prestaciones establecidas para los docentes vinculados y señalar las normas aplicables a quienes se vinculen a partir del 1 de enero de 1990. las expresiones acusadas no vulneran los principios y derechos señalados por el actor. El legislador al regular, en ejercicio del margen de configuración normativa, las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados persiguiendo otorgar la claridad necesaria y definir un régimen laboral único a través de la creación de un Fondo especial, atendió los mandatos constitucionales al mantener, en relación con las situaciones acaecidas hasta la fecha de promulgación de la Ley 91 de 1989, los regímenes establecidos en relación con los docentes nacionales. Y, respecto a las situaciones de los docentes nacionales a partir de la vigencia de la presente ley y que se vinculen con posterioridad a la misma, como en relación con las pensiones de los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y aquellos que se nombren a partir del 1º de enero de 1990, refirió al régimen aplicable por la entrada en vigencia de la Ley, sin vulnerar los derechos adquiridos, el derecho al pago oportuno y reajuste periódico de pensiones y la favorabilidad laboral, el derecho a la seguridad social y el derecho a la igualdad.

Referencia: expediente D-5984 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, parágrafo, parcial y 15, numeral 1, inciso 2 y numeral 2 “B”, parcial, de la Ley 91 de 1989 Actor: Jorge Lucas Tolosa Cañas Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Bogotá D. C., seis (6) de julio de dos mil seis (2006). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Lucas Tolosa Cañas solicita a la Corte Constitucional la declaración de inexequibilidad del artículo 2, parágrafo, parcial y 15 numeral 1 inciso 2, numeral 2 “A” parcial y numeral 2 “B”, parcial, de la Ley 91 de 1989; artículos 2 y 5, parciales, del Decreto 1095 de 2005; artículo 116, parcial, de la Ley 6 de 1992; y artículo 1, parcial, del Decreto 2108 de 1992.

Mediante auto del 19 de septiembre de 2005, fue inadmitida la demanda respecto a las expresiones acusadas del parágrafo del artículo 2 y del inciso 2 del numeral 1 y del numeral 2 “B”, parcial, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989. Así mismo, se dispuso rechazar la demanda en relación con las expresiones demandadas del numeral 2 “A” del artículo 15 de la Ley 91 de 1989; del Decreto 1095 de 2005;

de la Ley 6 de 1992; y del Decreto 2108 de 1992. En providencia de 29 de septiembre de 2005, se admitió la demanda contra las expresiones acusadas del parágrafo del artículo 2 y el inciso 2 del numeral 1 y las expresiones demandadas del numeral 2 “B” del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por haber cumplido los requisitos contemplados en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, y se ordenó i) la fijación en lista de las normas acusadas y simultáneamente correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Educación, al Ministerio de la Protección Social y al Ministerio del Interior y de Justicia, de conformidad con los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991, e iii) invitar a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de los Andes, como también a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para que aporten sus opiniones sobre la demanda de la referencia.

En auto de 10 de octubre de 2005, se declaró la improcedencia del recurso de reposición presentado contra la providencia admisoria de la demanda. Así mismo, en auto de 1 de noviembre de 2005, la Sala Plena confirmó el auto de fecha 19 de septiembre de 2005, atendiendo el recurso de súplica presentado por el actor.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto y previo concepto del Jefe del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la presente demanda.

II. TEXTOS DE LA NORMAS ACUSADAS Se transcribe a continuación el texto de los artículos 2, parágrafo, parcial y 15, numeral 1, inciso 2 y numeral 2 “B”, parcial, de la Ley 91 de 1989, resaltando y subrayando los apartes acusados.

“ 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 2. De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, la Nación y las entidades territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:

1. Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, así como los reajustes y la sustitución de pensiones son de cargo de la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional de Ahorro y en consecuencia seguirán siendo pagadas por dichas entidades, o las que hicieren sus veces.

2. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado causadas hasta el 31 de diciembre de 1975, así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de las respectivas entidades territoriales o las cajas de previsión, o las

entidades que hicieren sus veces, a las cuales venía vinculado este personal y, en consecuencia, seguirán siendo pagadas por dichas entidades.

3. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas en el período correspondiente al proceso de nacionalización (1. de enero de 1976 a 31 de diciembre de 1980), así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de la Nación o de las respectivas entidades territoriales o de las cajas de previsión, o de las entidades que hicieren sus veces. La Nación pagará, pero estas entidades contribuirán, por este período, con los aportes de ley, para la cancelación de las prestaciones sociales en los mismos porcentajes definidos en el Artículo 3 de la Ley 43 de 1975.

4. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas y no pagadas en el período comprendido entre el 1o. de enero de 1981 y la fecha de promulgación de la presente Ley, serán reconocidas y pagadas por las respectivas entidades territoriales o las cajas de previsión social, o las entidades que hicieren sus veces, a las cuales estaba vinculado dicho personal.

Pero para atender los respectivos pagos, la Nación tendrá que hacer los aportes correspondientes, tomando en consideración el valor total de la deuda que se liquide a su favor, con fundamento en los convenios que para el efecto haya suscrito o suscriba ésta con las entidades territoriales y las cajas de previsión social o las entidades que hicieren sus veces.

5. Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir del momento de la promulgación de la presente Ley, son de cargo de la Nación y serán pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; pero las entidades territoriales, la Caja Nacional de Previsión Social, el Fondo Nacional de Ahorro o las entidades que hicieren sus veces, pagarán al Fondo las sumas que resulten adeudar hasta la fecha de promulgación de la presente Ley a dicho personal, por concepto de las prestaciones sociales no causadas o no exigibles.

PARÁGRAFO. Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal .

Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975.” 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." 3.

Cesantías: A. ... B. …. 4. Vacaciones:… PARÁGRAFO 1…." III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA Para el ciudadano las normas acusadas parcialmente desconocen los artículos 2, 4, 13, 25, 48, 53, 58, 153 y 158 de la Constitución, por lo siguiente [1] :

" A la Ley 91 de 1989. … 8. Una vez establecido los derechos prestacionales por ley de la República o decreto extraordinario; éstos no pueden modificarse o derogarse por una norma simple; o por normas que traten temas relativos a funciones administrativa, competencia, organización de trámite, turnos, financiación, aportes, creación de entes administrativos para el trámite y reconocimiento de los derechos prestacionales, desconociendo el principio de la unidad de materia.

9. La creación, reestructuración, redistribución, organización o unificación de los funcionarios públicos o trabajadores oficiales en un solo ente, por área, especialidad, funciones, dedicación o exclusividad; no permite, ni es constitucional, el modificar, suprimir, derogar, restringir los derechos prestacionales; para los funcionarios públicos que transfiere solo funciones al ente de seguridad social, que en adelante se dedicará al reconocimiento de los derechos y pagos.

10. La ley 91 de 1989, al crear el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el único propósito de unificar todo el personal docente del país en una institución de seguridad social, que se encargara del reconocimiento y pago de sus prestaciones sociales, consagradas en la ley de la República y decretos extraordinarios; y asumir el pago prestacional para los docentes, no podía incluir la asimilación de las prestaciones de los funcionarios de una rama o especialidad, a otra de funciones diferentes y prestaciones diferentes, autónomas; consagrada en estatutos jurídicos propios, independientes y de estirpe constitucional y legal extraordinaria.

11. Extender las normas de carácter nacional que por mandato legal, rigen para los funcionarios públicos del orden nacional para los funcionarios docentes sean del orden nacional o de cualquier otro nivel, es una extralimitación que riñe con la propia Carta fundamental, con la ley y hasta con la naturaleza de las funciones que ejercen el amplio gremio docente.

12. La supresión, eliminación o derogación de la pensión de gracia consagrada en las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993, derecho o expectativa de derecho para los docentes que reúnan cierta formalidad; si bien está condicionada al tiempo de su vinculación laboral, bien podría ser potestativo del Congreso de la República, así como el de fijar condiciones o asimilar los funcionarios públicos de una legislación salarial o prestacional a otra como en el sub-judice; este debe adelantarse en una ley específica, de contenido único y con propósito regulatorio de toda la materia.

13. Las normas demandadas en inexequibilidad son materia de derechos primarios, sustanciales y de alto grado de sensibilidad, tanto para la función o labor pública encomendada, como para sus derechos de contenido salarial y prestacional. Por ello la Constitución Política en sus artículos 153 y 158, el primero sobre las leyes estatutarias, toda vez que los derechos del personal docente están consagrados en leyes estatutarias, como los estatutos docentes que les han deferido el derecho a escalafón, a la compatibilidad de sueldo y pensión, a la compatibilidad de la pensión de derecho con la pensión de gracia, entre otras; y el segundo sobre la congruencia de la materia de la cual se trata.

14. En consecuencia, la materia sobre la creación, unificación, reubicación de los derechos prestacionales de los docentes en un fondo prestacional; bien podía, como en efecto, se adelantó a través de una ley ordinaria, común y corriente; pero la derogación de derechos prestacionales y la asimilación de la calidad de funcionarios nacionales administativos a los

docentes de cualquier nivel, en sus condiciones relativas al régimen prestacional y salarial; ha debido establecerse en una ley estatutaria, igual a la jerarquía en la cual fueron promulgadas y/o subsumidas; o por lo menos en una ley marco, como mínimo.” Posteriormente, el actor realiza unas reflexiones sobre lo que considera la inequidad de la mesada pensional que le corresponde a los trabajadores colombianos, como también efectúa lo que denomina una reseña histórica legislativa “de los dispositivos legales que entronizaron en el universo jurídico el concepto de la doble pensión o jubilación” . Y agrega respecto a la pensión de gracia:

“Carece de toda lógica, pretender aplicar la prohibición del disfrute de la pensión gracia, a quien reciba otra pensión o recompensa de carácter nacional que consagra la Ley de 1913, a los derechos consagrados en los preceptos normativos de los años 1928-1933-1989, entre otros. Es una clara aplicación analógica perversa, por decir lo menos, a claros derechos autónomos, generadores de nuevos e independientes derechos. Recoger lo limitativo, lo acotado, lo constreñido de una ley para aplicársela a otra en una remisión que consagra la misma ley, solo para efectos prácticos en lo referente a las formalidades o requisitos para acceder al derecho, es una desproporción jurídica que afrenta los derechos fundamentales de una buena parte del sector docente. … …El empleado o servidor público, que una vez adquirido el derecho sustancial o de gracia conforme a la legislación expedida por el Estado, se ve abocado a la denegación o la dilación indefinida de su propio derecho, por razón de las leyes impeditivas y obstaculizadoras que promulga el mismo Estado, o las sentencias que se procura, el cual acaba conjugando en sí, a la vez, la condición de ser el deudor de tales derechos y el autor de la ley que impide su propio pago. Con lo cual se incurre en deslealtad jurídica y en injusticia sustancial, contra lo previsto en el artículo 2 de la Carta Política (“vigencia de un orden justo”) y esto lo manifiesto con especial respeto, pero en defensa de una clase trabajadora.

Es especialmente necesario resaltar que tales actos administrativos y sentencias han tenido siempre como características el ser disposiciones y proveídos contrarios a las normas constitucionales que amparan el derecho al trabajo y las que otorgan garantía de eficacia a los derechos y obligaciones “adquiridos con arreglo a las leyes civiles”, como los que surgen de las relaciones laborales en general (artículos 53, 58 y 333 de la Carta Política), por ejemplo “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales”. Aquí encontramos otro acápite de la violación a derechos fundamentales como causal de inexequibilidad, los anteriores registrados en forma de extracto y otros como aquella regulación constitucional de “primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de relaciones laborales”, o la exigencia de la eficacia de los derechos pensionales mediante la expresión de la Carta de “El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones artículo 53 de la Constitución Política”. Se garantizan los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores artículo 58 de la Carta Magna. Muchos menos anteriores al principio de igualdad (artículo 13 de la C. Política), otros preceptos fundamentales como los artículos 25, 48, 53, preceptos de alto contenido jurídico, social, filosófico, que sólo los podemos citar como unas figuras exóticas; fuera de la clase socio laboral más débil, ser fuente de loables pronunciamientos de los altos tribunales a los cuales respetuosamente los remito, … No obstante estos derechos fundamentales, el Estado, deudor de obligaciones sociales quebranta su propia regla fundamental (artículo 4 Constitución Política), para evitar el reconocimiento y pago de sus obligaciones o dilatarlas en el tiempo. Esa lucha histórica del derecho laboral colombiano que es la pugna entre el derecho y su negación por actos unilaterales del propio Estado (deudor y legislador), ha encontrado un gran sector de la administración de justicia que con base en dichas disposiciones han venido decidiendo conforme a las leyes inconstitucionales, sin el suficiente juicio crítico para romper la abierta injusticia que ello ha significado para la clase laboral docente.” A continuación, alude a la potestad legislativa de derogación de la legislación preexistente como causal de inexequibilidad con normas de igual o superior jerarquía.

También a la violación de la Ley 43 de 1975 y al concepto de nacionalización como causal de inexequibilidad respecto a las normas constitucionales y el Decreto 2277 de 1979, para señalar “Siendo que las causas que originaron la pensión gracia siguen vigentes, sus efectos serán extensibles a todos los educadores oficiales, sin distinción de nivel o cualquier otra condición, que como se analizó, los preceptos que precedieron a la Ley 114, fueron ampliando la cobertura del derecho, de acuerdo a la modernización y apertura de los espacios culturales, científicos y tecnológicos.” En el escrito de corrección de la demanda señala lo siguiente:

- En relación con la violación del artículo 158 de la Constitución, expone que “se trata de derecho de alta estirpe jurídica; por tratarse un derecho fundamental, específico, consagrados en preceptos estatutarios, amparados en convenios internacionales y cuya modificación, derogación o limitación, exigen no solamente una concertación a nivel de todas las clases laborales del país, sino además un trato exclusivo y preferencial en el sentido de que su regulación debe de versar sobre la específica materia. El haber creado un organismo burocrático, no le permitía o extendía facultades para desaparecer el beneficio prestacional del universo jurídico, en donde había pervivido por casi un siglo. El gobierno responsable del pago de ese derecho prestacional, pretextando un desorden burocrático y una pluralidad de regímenes jurídicos, que como se señala en la demanda no existían en realidad, toda vez que lo que existía era varios entes geopolíticos, reconociendo y pagando el derecho prestacional a los docentes que cumplieran las formalidades que el propio régimen jurídico prestacional imponía. La violación del precepto constitucional estriba entonces, en la obligación constitucional de regularse la materia específica en un precepto específico y de la misma jerarquía normativa. No se puede hablar de congruencia, cuando la exposición de motivos…versan sobre temas diferentes, ya que uno es gerente administrador y responsable del reconocimiento y pago de los derechos y otra la naturaleza o esencia del derecho. La frase y parágrafo demandado son la primera excluyente igual que la segunda que comprende todo el párrafo al incluir una asimilación a la específica función del ministerio con las funciones que desarrolla los empleados públicos administrativos del orden nacional, contemplando el régimen que no solamente se diferencia en sus funciones si no en el trato excluyente y limitativo de uno respecto al otro….

Pero de lo que se trata con la violación de este precepto constitucional es que se le dio un trato a la naturaleza jurídica de la prestación, dentro de un régimen del cual carecía de facultad para regularlo. Diferente hubiera sido si se hubiese un trato integral del derecho, si este se hubiera originado con el organismo de seguridad social y como un derecho novísimo en el régimen prestacional de la clase trabajadora docente…” .

- Respecto al artículo 153 de la Carta, indica que la regulación de los derechos salariales y prestacionales de la clase trabajadora debe realizarse a través de normas estatutarias. Agrega que “se trata de cotejar el precepto y calidad de derecho que contiene o contenían con la decisión unilateral de asimilarlo a un orden jurídico diferente y/o hacerlo desaparecer del universo jurídico a través de una ley ordinaria o común y corriente y no a través de una ley estatutaria que exige un procedimiento cualificado y calificado…En consecuencia, la modificación sustancial que se operó en el régimen prestacional docente, tenía que efectuarse al amparo de una ley estatutaria, no sólo por mandato de la propia Constitución, sino por estar estos derechos insertados en los estatutos docentes que han regulado la profesión docente…” .

- En cuanto a la presunta violación del artículo 58 de la Constitución, considera que se trata de establecer si la prestación concebida para únicamente los empleados y funcionarios del nivel docente “les asiste el derecho como tal…Se reitera se trata de establecer si la prestación así contenida es un derecho adquirido para la clase social laboral del país docente o es una jurisprudencia del pasado, que estableció que en materia social no hay derechos adquiridos o que las meras expectativas no generan derechos adquiridos. …Es decir, que quien ingresó al servicio docente del país y en ese momento existía la prestación, ese derecho lo cubra hasta el retiro siempre y cuando reúna las formalidades que misma ley establece. La frase y el párrafo demandado, consagró una asimilación, sin haber previsto las anteriores

consecuencias, dejó por fuera a docentes que por un día de trabajo o por un día de cumplimiento de un término de edad estén despojados del derecho al transitarlos de un régimen a otro. Entonces de lo que se trata es de salvaguardar el derecho adquirido de la prestación como tal y no de la expectativa como tal….Las institucionales salariales y prestacionales, una vez el trabajador se vincula en el imperio de vigencia de esos derechos deben permanecer inalterados…” .

- En lo referente a la violación del artículo 53 de la Constitución, expone que dicho mandato garantiza el pago oportuno y reajuste del derecho prestacional con lo cual ampara el derecho al reconocimiento. Manifiesta que “esta parte que es la satisfacción del derecho conquistado se torna en una garantía inane, frente a lo dramáticamente tortuoso de acceder al derecho, además ¿de qué sirve tener tantas garantías y tantos principios para el reconocimiento de un derecho y sus reajustes, si los mecanismos para obtener el derecho sin inaccesibles o a desaparecido el derecho o limitado, como en el presente caso para toda una clase laboral. La inobservancia de este precepto implica que se careció de concertación entre los beneficiarios y el ente nominador junto con el legislativo, principio inalterable en las relaciones patrono-trabajador, fundamento indispensable para la protección de los derechos mínimos y la propia paz laboral. La introducción de la expresión y párrafo excluyentes, es una inequidad y una inconstitucionalidad manifiesta, toda vez que dichos términos para nada favorecen, ni han favorecido la prestación de la clase laboral docente; al punto de que si por puro ejercicio práctico e intelectual se suprimen del texto, en nada alteran la constitución del ente administrativo de seguridad social, pues este puede seguir autónomamente prestando las funciones para la cual fue creado. Entre otros el reconocimiento y pago de las prestaciones de los docentes ya existentes; relevando de la lesión jurídica a tantos principios enunciados en el texto constitucional” .

- En lo atinente al artículo 48 de la Constitución, señala que se viola por el cambio jurídico de todo un régimen prestacional por otro. Añade que se equipara un régimen a otro “siendo la remisión un régimen más desfavorable hacia la clase remitente por razones de la propia naturaleza del servicio y también de condiciones y formas de liquidación del régimen prestacional” .

- Respecto a la presunta violación del artículo 25 superior, expresa que “el régimen prestacional de la clase laboral docente del país, debe de estar protegido por el Estado al tenor de este precepto. Es que el régimen prestacional de todos los empleados del país, deviene de su calidad de trabajador, es una consecuencia de la propia vinculación laboral, en la medida que existiendo trabajo para una persona, por ese solo hecho se genera el régimen prestacional, que lo ampara el artículo reseñado” .

- En cuanto al derecho a la igualdad (art. 13 superior), indica que debe confrontarse con las normas acusadas ya que va dirigido a una clase laboral concreta, con funciones especiales y cuyas condiciones se mantienen inalterables en el tiempo y en el espacio. Considera que “El condicionamiento, limitación y retiro de la prestación social, no es otra cosa que una eliminación jurídica de la misma del universo jurídico, por un acto por el cual no se estaba facultado. So pretexto de equiparar el régimen prestacional, no se puede confundir en un solo régimen a todo el personal de la administración pública, toda vez que las funciones y condiciones son absolutamente diferentes y especializadas, como las del poder judicial, las de los propios docentes, la de los funcionarios de la seguridad social, las del poder legislativo y demás. Por ello, la igualdad debe compararse entre los iguales, también debe regularse entre los iguales y no como en los preceptos jurídicos demandados que se están asimilando arbitrariamente de un nivel y especialidad diferente a otro nivel.” - En relación con el artículo 4 de la Carta, indica que “se estima conculcado por el acto legal demandado, que al comparar los textos aparece efectivamente la ley riñendo con el precepto constitucional. La diferencia estriba en primer lugar en el tipo de precepto normativo que es vehículo del derecho, con el tipo de precepto normativo en el cual ha debido tratarse esos derechos. Es decir, que siendo el régimen prestacional de los docentes de contenido estatutario, no podía tratarse en una ley ordinaria, tal y como aparece definido en el acto demandado. En segundo lugar que el tipo de

derecho regulados deberían haberse tratado íntegramente en un texto que se dedicara exclusivamente a la materia que trató, más no a una materia diferente, haberle dispuesto expresiones que asimilaron la calidad de funcionarios de una especie a otra especie; es decir, en un género acumuló materias de diferentes especies, sin que ello constitucional y legalmente fuera posible, por el contrario, está expresamente prohibido” .

- Respecto al artículo 2 de la Constitución, estima que se viola por cuanto se “asimiló o niveló a los docentes al régimen de los funcionarios de la rama administrativa del poder público nacional, llevándose de paso todo el régimen prestacional a que tienen derecho los docentes; es decir, que logró hacer desaparecer todo un régimen especializado, sin fundamentos, argumentos o piso jurídico válido. La clase laboral docente del país, creía que la fundación de la entidad de seguridad social, que atendería sus prestaciones le garantizaría todas las conquistas prestacionales logradas en firmes posiciones sindicales. Hoy unos incisos aparecidos como gazapos jurídicos, en un conjunto de preceptos normativos que regulan materia diversa, le suprime la vigencia a un derecho justo, así lo plantea este artículo; el respeto a los derechos legalmente establecidos. Nada tenía que agregarse a la creación del ente administrativo de seguridad social, que no fuera la operatividad y el manejo de los recursos económicos, la prelación de turnos y la forma de acto administrativo para proveer los recursos; anexarle las expresiones demandadas sobraban como actualmente sobran del texto normativo, pues ellas son despojatorias de derechos legítimos y son expresiones intrusas, que de paso en forma aparentemente sutil están desmontando todo un derecho prestacional de una clase laboral especializada”.

IV. INTERVENCIONES 1. Ministerio de Educación Nacional José Mario Botero Giraldo, ciudadano interviniente en este asunto, quien actúa como apoderado del Ministerio de Educación Nacional manifiesta la existencia de una ineptitud sustantiva de la demanda. También solicita declarar la exequibilidad de las normas parcialmente acusadas.

Señala en primer lugar que las apreciaciones del actor son equivocadas, han sido objeto de pronunciamiento en sentencias C-479/98, C-954 de 2002 y C-084 de 1994, no tienen fundamento jurídico alguno y no están en contradicción con la Constitución Política. Indica que existe una ineptitud sustancial de la demanda al no existir un hilo conductor en la demanda o una relación sustantiva en las normas acusadas, por cuanto el actor mezcla diversas normas que no guardan relación temática y no logra relacionarlas entre sí.

Expone que el actor confunde las expresiones “estatuto” y “ley estatutaria” , ya que mientras estatuto es genérico y aplicable al conjunto normativo sobre una materia cualquiera integrado por normas constitucionales, legales o de otro jerarquía estén agrupadas o dispersas, las leyes estatutarias están destinadas a regular materias taxativamente señaladas en la Constitución. Agrega que la distinción también radica en el nivel jurídico por cuanto las leyes estatutarias son superiores a las demás leyes en el ámbito del asunto que regulan, en cambio un estatuto sobre una determinada materia en principio es una ley estatutaria y sólo excepcionalmente alcanza el carácter estatutario.

Conforme a ello, sostiene que resulta claro que las prestaciones sociales del magisterio no forman parte de las materias reguladas en forma taxativa por el artículo 152 de la Constitución. Es el artículo 150-19 de la Carta, el que otorga al legislador la competencia para regular el régimen prestacional de los educadores oficiales.

Aduce que la pensión de gracia, como lo ha sostenido la Corte, es más la recompensa otorgada a algunos maestros pensionados que la de un derecho que se adquiere en condiciones de igualdad, pues, sólo se otorga a los pensionados que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1993. Añade que por expresa voluntad del legislador la Ley 91 de 1989, en el artículo 15, reconoce a los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que tuvieren derecho, la pensión de gracia siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en la Ley 114, por lo que no rige para los vinculados a partir del mes de enero de 1981, ya que tendrán derecho a una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Indica que la conformidad de las disposiciones legales con la Constitución

radica en la facultad que tiene el legislador conforme a lo establecido en el artículo 150 de la Carta, al constituir un ejercicio de la función de hacer las leyes en cuanto al régimen prestacional del magisterio.

En relación con las consideraciones que realiza respecto a los decretos reglamentarios y la ley 6 de 1992, la Corte no habrá de referir a ellas por cuanto por dichos cargos la demanda fue rechazada.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público Ana María del Pilar Nieto Nieto, ciudadana interviniente en el asunto de la referencia y como apodera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte declararse inhibida o en su defecto la exequibilidad de las expresiones acusadas.

Expone que el actor con gran dificultad fundamenta los cargos en apreciaciones subjetivas y juicios de valor. Al entrar a analizar los cargos formulados por el actor expone que respecto al artículo 158 de la Constitución, el actor incumple los presupuestos que debe observar respecto a un cargo por falta de unidad de materia al no explicar de forma clara y suficiente cuál es la materia de que trata la Ley 91 de 1989, ni indicar las razones por las que considera que la expresión del artículo 2 y del inciso 2 del numeral 1 del artículo 15, están en contra de la materia de dicha ley.

En relación con el derecho a la igualdad aduce que no se desconoce por cuanto el legislador en ejercicio de sus funciones puede regular lo correspondiente al régimen prestacional del magisterio. Anota que el haberse previsto que la pensión de gracia se conserve sólo hasta antes del 1 de enero de 1981, no desconoce los derechos adquiridos al limitarse simplemente a disponer que quienes ingresaron a partir de dicha fecha no tendrán posibilidad de adquirir dicho derecho.

Agrega que las situaciones fácticas de quienes ingresaron al magisterio oficial antes y quienes lo hicieron después del 1 de enero de 1981, no son las mismas, por lo cual está ajustado a la Carta las diferencias existentes entre los docentes nacionales y territoriales en materia de pensión de gracia y entre los docentes nacionales vinculados antes y después del 1 de enero de 1981.

En relación con el artículo 153 de la Carta, expresa que se trata de evaluar la constitucionalidad de una disposición expedida con anterioridad a la Constitución, lo que permite afirmar que el cargo no es cierto ya que para el momento en que fue expedida la Ley 91 de 1989, no existían las leyes estatutarias dentro del ordenamiento jurídico.

Respecto al artículo 53 de la Constitución, no justifica el actor las razones de dicha afirmación como tampoco señala las razones por las cuales considera que se viola este artículo por lo que no resulta ser un cargo claro, específico y suficiente. En lo correspondiente a los artículos 2 y 4 de la Carta, anota que no se esgrimen ni desarrollan los argumentos. Precisa que no se relacionan cuáles son los fines que se desconocen y en cuanto al artículo 4, considera que se está ante una apreciación falsa del actor por cuanto los beneficios de la seguridad social no está dentro de los temas que deben ser regulados por medio de leyes estatutarias.

En cuanto a la presunta violación del derecho al trabajo señala que el actor no es claro en señalar si efectivamente se está desprotegiendo el régimen prestacional docente, como también omite exponer las razones por las que considera ha sido vulnerado el artículo 25 superior, por lo que el cargo tampoco es claro, específico y suficiente. En lo que respecta al artículo 48 de la Constitución, indica que el cargo no recae sobre situaciones reales ni expone las razones de inconstitucionalidad por lo que adolece de certeza, especificidad y suficiencia.

A continuación, indica el interviniente que de considerar la Corte que debe proferirse un fallo de fondo habrá de tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- Recuerda que la Corte ha establecido que la supresión de la pensión de gracia para los docentes vinculados después del 1 de enero de 1984, se ajusta a la Constitución Política.

- Indica que la Ley 91 de 1989, fue expedida con anterioridad a la Constitución de 1991. Anota que en la Constitución de 1886, no existían las leyes estatutarias sólo las ordinarias, por lo que es improcedente pretender que la Ley 91, fuera

expedida como ley estatutaria. Tampoco se observa que se afecte la unidad de materia ya que la Ley 91 de 1989, no solo comprende la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio sino que obedece a la necesidad de organizar y unificar el pago de las prestaciones sociales de los docentes en un solo fondo como asegurar los recursos para pagar dichas prestaciones.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN En concepto recibido en la Secretaría General de esta Corporación, el día 14 de febrero de 2006, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte inhibirse para conocer del cargo por violación del trámite legislativo estatutario respecto a las expresiones acusadas de los artículos 2 y 15 de la Ley 91 de 1989 y declarar exequibles respecto al principio de unidad de materia y por la violación de los derechos a la igualdad, favorabilidad laboral y derechos adquiridos.

Empieza el Ministerio Público realizando una aclaración previa consistente en que en este caso analizará los apartes demandados teniendo en cuenta que el régimen prestacional de los docentes oficiales fue modificado a través del artículo 81 de la Ley 812 de 2003, específicamente en el tema pensional para los docentes que se vinculen a partir de la vigencia de dicha ley, que se reafirmó por el parágrafo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Carta. Anota que en dicha ley se dispuso que el régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales que se encontraban vinculados al servicio educativo oficial hasta el momento de su promulgación, continuará siendo el establecido para el magisterio en las normas vigentes hasta ese momento legislativo y para los vinculados a partir de dicha expedición rige lo señalado en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, en lo pensional especialmente, ya que en los otros aspectos prestacionales sigue vigente lo previsto en la Ley 91 de 1989. Concluye que entonces el estudio de constitucionalidad abarcará lo vigente de la Ley 91 de 1989, en materia de prestaciones sociales para los docentes y los efectos en el tiempo que continúe produciendo el régimen pensional para tales servidores, el cual fue derogado mediante el artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

Expone que en cuanto al contenido de los artículos 2 y 15 de la Ley 91 de 1989, la administración de derechos y obligaciones prestacionales y pensionales de los docentes nacionales y nacionalizados se relaciona sustancialmente con la función y finalidad para las cuales fue creado el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo que es procedente su regulación conjunta conforme al principio de unidad de materia legislativa. Anota que en relación con las leyes expedidas antes de la Constitución de 1991, el principio de unidad de materia es aplicable por cuanto no se trata de un vicio formal sino material, por lo que no se presenta la caducidad de la acción de inconstitucionalidad.

Señala que la Corte debe integrar la unidad normativa con el resto del mismo articulado (2 y 15 de la Ley 91 de 1989), atendiendo que se refieren en su integridad a la manera como se deben asumir las obligaciones prestacionales con el personal docente hasta la fecha de promulgación de la Ley 91 y el régimen para las prestaciones sociales de los docentes a partir de vigencia de la misma.

Manifiesta que las disposiciones acusadas se refieren a los regímenes aplicables para el reconocimiento y pago de las obligaciones prestacionales de los docentes nacionales y nacionalizados, y señalan los entes estatales responsables de dichas obligaciones en cuanto a las situaciones jurídicas que se presentaron antes y después de la vigencia de la ley.

Aduce que la regulación de dichos asuntos, en principio, pareciera corresponder a una materia diferente a la que motivó la expedición de la Ley 91, como lo fue la creación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, según lo establece el título y lo desarrollan los artículos 3 a 14 de la misma. Sin embargo, la finalidad de la Ley 91, no consistió exclusivamente en dar luces a la creación del Fondo sino también en unificar la administración del régimen del régimen prestacional de los docentes del país en aras de brindar un manejo racional por la dispersión normativa y administrativa regional que los regía para los docentes nacionalizados y “el tratamiento de empleados públicos del orden nacional que

se venía aplicando para los docentes nacionales, teniendo en cuenta que la Ley 43 de 1975 había dispuesto la nacionalización de la educación primaria y secundaria.” .

Considera que la regulación realizada por la Ley 91 de 1989, en cuanto a regímenes prestacionales para docentes nacionales y nacionalizados, fue de carácter aclaratorio, “al efectuar las precisiones pertinentes con la finalidad hacer viable su administración, en materia de reconocimiento por parte del Ministerio de Educación Nacional y pago por parte del Fondo. De lo contrario, la unificación de regímenes prestacionales a cargo de la Nación y su administración, desde el punto de vista de la eficiencia, hubieran resultado seriamente comprometidas. De igual manera, también fue aclaratorio la regulación de la responsabilidad en el cubrimiento de las obligaciones prestacionales surgidas con anterioridad a la vigencia de la creación del Fondo, precisamente para efectos de que la Nación, a través el Fondo, pudiera cumplir con el pago en relación con los docentes a su cargo, a partir del 29 de diciembre de 1989.” .

Indica que es indudable la relación sustancial existente entre el contenido normativo acusado, en lo correspondiente a la aclaración de los regímenes aplicables a los docentes nacionalizados y nacionales, la precisión respecto a la responsabilidad en el cubrimiento de las obligaciones prestacionales surgidas con anterioridad a la vigencia de dicha ley, y la finalidad de administración centralizada de dicho régimen prestacional a cargo de la Nación por intermedio del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio. Añade que se trata de “una conexidad sistemática y teleológica, porque las regulaciones analizadas aclaran y precisan de manera integral lo correspondiente a los regímenes aplicables a los docentes nacionalizados y nacionales y a la responsabilidad en el cubrimiento de las obligaciones prestacionales surgidas con anterioridad a la vigencia de la Ley 91 de 1989, para permitirle al Fondo cumplir con sus obligaciones de pago y administración eficiente de sus recursos en lo atinente a las deudas que tiene que atender en relación con las obligaciones prestacionales surgidas con anterioridad al 29 de diciembre de 1989 y cuyo cubrimiento estaba a cargo de la Nación o de los entes territoriales.” A continuación, indica que por su carácter aclaratorio en función de la unificación nacional de la administración del régimen prestacional de los docentes oficiales mediante la creación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el trato dado por el legislador en lo que corresponde a los derechos de los docentes nacionales fue igualitario, respetó sus derechos en dicho sentido y también la favorabilidad laboral.

A este respecto expone que el legislador dispone de una amplia potestad de configuración normativa en materia de prestaciones sociales de los trabajadores en general siempre que sea razonables y proporcional atendiendo los principios laborales fundamentales, la garantía a la seguridad social y las normas internacionales que protegen el trabajo y la seguridad social, por lo que resultan justificables regímenes salariales y prestacionales especiales o la tendencia de unificación de los mismos, sobre todo por razones de viabilidad financiera y universidad en la cobertura. Expresa que atendiendo que la regulación de las prestaciones sociales en la Ley 91, fue de carácter aclaratorio, en cuanto a los docentes nacionales respecto a sus prestaciones sociales causadas hasta el momento de vigencia de dicha ley, se reconocerían y pagarían conforme a las normas prestacionales del orden nacional aplicables a ese personal. Y que, a partir de dicho momento esos derechos se regirían por las disposiciones que se les aplicaban a los empleados públicos del orden nacional.

Señala que a partir del 1 de enero de 1981, los docentes vinculados son nacionales y recibirían el tratamiento pensional para los empleados públicos del orden nacional, incluido el reconocimiento de sólo una pensión de jubilación por el monto indicado (Ley 33 de 1985). Dicho tratamiento prestacional equivalente al de los empleados públicos del orden nacional es razonable y proporcionado al no encontrarse ninguna diferencia científica o social de tal magnitud que obligara al legislador en reconsiderar dicha situación. La decisión del legislador de mantener el régimen prestacional de los docentes nacionales bajo las normas aplicables a los empleados públicos del orden nacional “constituye un trato igualitario que resulta razonable y proporcionado desde los puntos de vista funcional, del origen de la relación laboral, de los principios mínimos laborales y de la eficiencia administrativa para el que fue creado el Fondo” .

Respecto a la presunta discriminación de los docentes oficiales vinculados a partir del 1 de enero de 1981 y del 1 de enero de 1990, frente a los que se encontraban vinculados a 31 de diciembre de 1980, indica que debe tenerse en cuenta lo señalado por la Corte en Sentencia C-084 de 1999. En relación con la presunta violación de los derechos adquiridos y expectativas razonables que llegaren a tener los docentes al momento de la creación del Fondo, por un presunto cambio en su régimen prestacional, señala que el proceder del legislador fue justo desde el punto de vista laboral ya que lo que hizo fue aclarar la situación jurídica de los diversos regímenes prestacionales docentes como mantener su vigencia.

Agrega que “En el presente caso, ni los derechos adquiridos, ni las expectativas razonables, ni las meras expectativas fueron vulneradas, en la medida que el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los docentes nacionales vinculados al momento de entrar en vigencia la Ley 91 de 1989, se haría de acuerdo con el régimen prestacional del orden nacional que regía en ese instante legislativo, es decir, el aplicable a los empleados públicos del orden nacional. A su vez, el legislador determinó que el régimen a aplicar a partir de la Ley 91 de 1989, para los docentes nacionales ya vinculados en ese momento y los que se vincularan posteriormente, en relación con tales prestaciones sociales, continuaría siendo el mismo régimen en ese entonces para los empleados públicos del orden nacional. Es decir, se mantuvo el mismo trato legal en el tránsito de legislación indicado, por lo que los derechos adquiridos y las expectativas prestacionales de los docentes permanecieron incólumes. Por las mismas razones, tampoco se vulneró el principio de favorabilidad laboral en el sentido de menoscabo de los derechos prestacionales de los docentes con la norma para la creación del Fondo (artículo 53 constitucional), porque simplemente el legislador aclaró el alcance de tales derechos manteniendo su vigencia” .

Finalmente, señala que el concepto de ley estatutaria es propio de la Constitución Política actual, por lo que no es procedente el control de constitucionalidad de dicho aspecto en relación con las leyes anteriores a su vigencia.

VI. CONSIDERACIONES 1. Competencia La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Planteamientos de la demanda y solicitud de inhibición Para el actor las expresiones “aplicables a dicho personal” , previstas en el parágrafo del artículo 2;

“Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1 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” , contenidas en el inciso 2 del numeral 1 del artículo 15; y “Sólo” y “del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional” , comprendidas en el literal B, del numeral 2 del mismo artículo 15 de la Ley 91 de 1989, desconocen los artículos 2, 4, 13, 25, 48, 53, 58, 153 y 158 de la Constitución [2] .

Los ciudadanos intervinientes que representan al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitan a la Corte inhibirse de proferir un fallo de fondo por ineptitud sustancial de la demanda, principalmente atendiendo los siguientes argumentos: i) no existir un hilo conductor o una relación sustantiva en las normas acusadas al mezclarse en un mismo escrito diversos preceptos que no guardan relación temática, y ii) fundamentarse los cargos en apreciaciones subjetivas y juicios de valor, siendo escasos los argumentos de inconstitucionalidad (ausencia de claridad, certeza, especificidad y suficiencia) [3] .

Para la Corte el actor estructuró en debida forma los cargos de inconstitucionalidad por violación de los artículos 13, 48, 53 (sólo en cuanto al derecho al pago oportuno y reajuste periódico de pensiones y principio de favorabilidad laboral), 58 y 158 de la Constitución, aunque no ocurre lo mismo respecto a los artículos 2, 4, 25 y restantes principios del artículo 53 de la Carta, y 153 Idem.

Así se aprecia cuando el actor, en relación con los apartes acusados, expone en debida forma las razones de inconstitucionalidad al satisfacer los presupuestos mínimos para que la Corte se pronuncie de fondo [4] . En efecto, se señala que:

El principio de unidad de materia (art. 158) se vulnera por cuanto las expresiones acusadas refieren a un tema específico como son los derechos salariales y prestacionales de los docentes que no debieron hacer parte de la ley acusada al regular una materia diversa como lo es la creación de un ente administrativo para lo cual solo debió contemplarse las normas referidas a su operatividad, presentándose así una incongruencia normativa. Los derechos adquiridos (art. 58) se violan por cuanto dicha unificación de regímenes prestacionales los despoja de sus conquistas laborales (pensión de gracia) que debieron permanecer hasta el retiro del servicio.

Así mismo, el derecho al pago oportuno y reajuste periódico de pensiones y el principio de favorabilidad laboral (art. 53) se consideran vulnerados ya que se desprotege el derecho al reconocimiento de la pensión y se extiende por el legislador el régimen más desfavorable a los intereses de los docentes. El derecho a la seguridad social (art. 48) como servicio público se viola por la equiparación de regímenes diferentes siendo aplicable el más desfavorable a los derechos de los docentes. Y el derecho a la igualdad (art. 13) se vulnera por cuanto se equiparan en la ley acusada regímenes y especialidades diferentes al confundirse en un solo régimen a todo el personal, cuando la igualdad se predica entre los iguales (pensión de gracia).

Sin embargo, no fueron estructurados en debida forma los cargos respecto a los artículos 2, 4, 25 y restantes principios del artículo 53 de la Constitución, así como respecto del artículo 153, por cuanto se presenta una ausencia de razones de inconstitucionalidad. Ello se aprecia al no configurarse por el actor al menos un cargo concreto de inconstitucionalidad que gire alrededor de las específicas disposiciones constitucionales consideradas infringidas. El actor se limita a reiterar y mezclar en relación con dichos preceptos constitucionales los argumentos que había predicado de las otras normas constitucionales presuntamente vulneradas, sin añadir ningún nuevo elemento de juicio de naturaleza constitucional que refiriera a las específicas disposiciones constitucionales.

Y, en relación con el cargo relativo al desconocimiento de la reserva de ley estatutaria, se limitó el actor a expresar tan solo que las normas acusadas han debido expedirse mediante este tipo de leyes sin indicar razón alguna que soportara tal afirmación, máxime cuando los artículos 152 [5] y 153 [6] de la Constitución Política de 1991, vinieron a establecer por primera vez la reserva legal estatutaria para las materias taxativamente previstas y observando un procedimiento cualificado, entre las cuales no se encuentra la referida al régimen prestacional de los docentes o estatuto de los docentes. Igualmente, se limitó el actor a aducir que dicha normatividad ha debido expedirse "…o por lo menos en una ley marco, como mínimo" , sin dar ninguna razón que permitiera a la Corte adelantar el análisis de constitucionalidad respectivo.

A continuación, la Corte procederá a determinar los problemas jurídicos a resolver. 3. Problemas jurídicos a resolver La Corte debe examinar si las expresiones acusadas, como lo señala el actor, violan i) el principio de unidad de materia al presentarse una incongruencia normativa ya que las normas demandas al referir a los derechos prestacionales no debieron formar parte de la ley acusada que regula una materia diferente como lo es la creación de un Fondo especial para lo cual ha debido solo contemplarse las normas referidas a su operatividad; ii) los derechos adquiridos por cuanto con la equiparación y unificación de regímenes prestacionales especializados diferentes se despojó a los docentes de las conquistas laborales como lo es la pensión de gracia que ha debido permanecer hasta el retiro del servicio, iii) el pago oportuno y reajuste periódico de pensiones y el principio de favorabilidad laboral al desproteger el derecho al reconocimiento de las prestaciones como la pensión de gracia y extender precisamente el régimen más desfavorable, iv) la seguridad social como servicio público ya que al efectuarse la asimilación de regímenes diferentes resulta aplicable el menos favorable a los intereses de los docentes, y v) la igualdad al equipararse regímenes y especialidades diferentes que

da lugar a la existencia de un trato discriminatorio en el sistema pensional por la no extensión del disfrute de la pensión de gracia a todos los docentes.

Las intervenciones de quienes representan al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público coinciden en solicitar la exequibilidad de las expresiones acusadas. Igualmente, el Procurador General de la Nación solicita declarar exequibles las disposiciones acusadas.

Antes de entrar a resolver los problemas jurídicos señalados debe precisar la Corte que si bien se han presentado algunas modificaciones al régimen prestacional de los docentes oficiales, en efecto, se han expedido i) la Ley 812 de 2003, referida al Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, que en el artículo 81, alude al régimen prestacional de los docentes oficiales [7] y ii) el Acto Legislativo 01 de 2005, que adicionó algunos incisos y parágrafos del artículo 48 de la Constitución, estableciendo el régimen pensional de los docentes que les será aplicable [8] ; las normas acusadas continúan produciendo efectos jurídicos según lo dispuesto en la nueva regulación cuando señala que el régimen prestacional de los docentes mencionados es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad.

Ya esta Corporación ha establecido, que cuando las normas legales han perdido vigencia carece de todo fundamento jurídico proceder a ejercer el control de constitucionalidad, salvo cuando dichas disposiciones continúen produciendo efectos jurídicos o proyectándose ultraactivamente [9] , como en este caso.

Procederá entonces esta Corporación a examinar los problemas jurídicos planteados en este asunto para lo cual entrará a determinar previamente si las normas legales acusadas desconocen el principio de unidad de materia en el caso concreto, y así entrar a examinar los restantes interrogantes formulados.

4. Análisis de los cargos planteados en la demanda 4.1. Las normas acusadas no vulneran el principio de unidad de materia Debe recordarse en primer lugar que en relación con las disposiciones legales parcialmente acusadas que hacen parte de la Ley 91 de 1989 y que entraron en vigencia con anterioridad a la Constitución actual de 1991, el principio de unidad de materia resulta aplicable por cuanto dicha exigencia, que se traduce en palabras de esta Corporación en un vicio material y no formal que no da lugar a la caducidad de la acción de inconstitucionalidad [10] , fue contemplado igualmente en la Constitución de 1886 (arts. 77 y 92), en términos similares a los ahora contenidos en los artículos 158 y 169 superiores.

El actor centra su acusación en el argumento de la incongruencia normativa que se presenta en los artículos 2 y 15, parcialmente acusados, al hacer relación a aspectos principalísimos como son los derechos prestacionales de los docentes que no han debido contenerse en la ley demandada que regula una materia totalmente diferente como lo es la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para lo cual bastaba con referir a su organización y funcionamiento.

Al respecto, encuentra la Corte necesario acudir a la integración excepcional de la proposición jurídica completa, ya que el actor sólo demanda algunos apartes de los artículos 2 y 15 de la Ley 91 de 1989, que no permiten la comprensión integral y completa del régimen prestacional de los docentes.

Ya esta Corporación “sobre la integración de la proposición jurídica completa ha sostenido: “Ya ha avanzado la Corte en la doctrina según la cual, cuando los apartes demandados de un precepto legal se hallan íntima e inescindiblemente unidos a fragmentos o partes no acusados, de tal manera que entre sí todos configuran una proposición jurídica cuya integridad produce unos determinados efectos y sólo es susceptible de comparar con la Constitución en cuanto tal, puede el juez constitucional extender el alcance de su fallo a las partes no señaladas por el actor, con el propósito de evitar que, proferido aquél apenas parcialmente, se genere incertidumbre colectiva acerca del contenido armónico e integrado de la norma legal materia de análisis. Eso implica que la Corte Constitucional, en el ejercicio de su función, confronte normas

completas, con alcances definidos, impidiendo que la acción ciudadana, ejercida selectivamente sobre ciertos textos desvirtúe el sentido exacto de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, bajo un cierto designio del actor o, por inadvertencia de éste, con el resultado de hacer que el precepto, según el sentido del fallo, presente un contenido incoherente o inaplicable"" [11] (Sentencia C-381 de 2005 [12] ).

El actor sólo demandó las expresiones "aplicables a dicho personal" , contenidas en el parágrafo del artículo 2; "Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1 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" , previstas en el inciso 2 del numeral 1 del artículo 15; y "Sólo" y "del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional" , contempladas en el literal B, numeral 2 del mismo artículo 15 de la Ley 91 de 1989, sin que hubiere acusado los supuestos de los cuales se predica ni extendido su argumentación a aquellos contenidos normativos de los cuales hacen parte y que entran en permanente conjunción al estar inescindiblemente ligados, que permitiría a la Corte realizar una confrontación de normas legales completas respecto al principio de unidad de materia.

Procederá, entonces, la Corte a integrar la proposición jurídica completa con el resto de las expresiones contenidas en los artículos demandados, que señalan:

" ARTÍCULO 2 . De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, la Nación y las entidades territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:

1. Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, así como los reajustes y la sustitución de pensiones son de cargo de la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional de Ahorro y en consecuencia seguirán siendo pagadas por dichas entidades, o las que hicieren sus veces.

2. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado causadas hasta el 31 de diciembre de 1975, así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de las respectivas entidades territoriales o las cajas de previsión, o las entidades que hicieren sus veces, a las cuales venía vinculado este personal y, en consecuencia, seguirán siendo pagadas por dichas entidades.

3. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas en el período correspondiente al proceso de nacionalización (1. de enero de 1976 a 31 de diciembre de 1980), así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de la Nación o de las respectivas entidades territoriales o de las cajas de previsión, o de las entidades que hicieren sus veces. La Nación pagará, pero estas entidades contribuirán, por este período, con los aportes de ley, para la cancelación de las prestaciones sociales en los mismos porcentajes definidos en el Artículo 3 de la Ley 43 de 1975.

4. Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas y no pagadas en el período comprendido entre el 1o. de enero de 1981 y la fecha de promulgación de la presente Ley, serán reconocidas y pagadas por las respectivas entidades territoriales o las cajas de previsión social, o las entidades que hicieren sus veces, a las cuales estaba vinculado dicho personal.

Pero para atender los respectivos pagos, la Nación tendrá que hacer los aportes correspondientes, tomando en consideración el valor total de la deuda que se liquide a su favor, con fundamento en los convenios que para el efecto haya suscrito o suscriba ésta con las entidades territoriales y las cajas de previsión social o las entidades que hicieren sus veces.

5. Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir del momento de la promulgación de la presente Ley, son de cargo de la Nación y serán pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; pero las entidades territoriales, la Caja Nacional de Previsión Social, el Fondo Nacional de

Ahorro o las entidades que hicieren sus veces, pagarán al Fondo las sumas que resulten adeudar hasta la fecha de promulgación de la presente Ley a dicho personal, por concepto de las prestaciones sociales no causadas o no exigibles.

PARÁGRAFO. Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal.

Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975.

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.

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.

4. Vacaciones: Las vacaciones del personal docente que se vincule a partir del 1o. de enero de 1990, continuarán regidas por lo previsto en el Decreto-Ley 2277 de 1979. Esta Ley no incluye la prima de vacaciones a que tienen derecho de manera general los empleados públicos del orden nacional, de acuerdo con el Decreto 1045 de 1978.

PARÁGRAFO 1. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuando su situación financiera lo permita, podrá extender los servicios asistenciales a las familias de los docentes de acuerdo con el reglamento que se expida.

PARÁGRAFO 2. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no pagará las siguientes prestaciones, que continuarán a cargo de la Nación como entidad nominadora, en favor del personal nacional o nacionalizado, vinculado antes o con posterioridad al 31 de diciembre de 1989: Primas de navidad, de servicios y de alimentación, subsidio familiar, auxilio de transporte o movilización y vacaciones." El principio de unidad de materia en virtud del cual todo proyecto de ley debe guardar unidad temática persigue salvaguardar el debate público y transparente de todo proyecto de ley o de acto, evitando la inclusión de normas extrañas o que no guardan ninguna relación con el objeto fundamental de la ley.

Esta Corte así lo ha señalado al manifestar que el principio de unidad de materia busca evitar las incongruencias normativas que pudieran presentarse en el trámite de los proyectos de ley para garantizar un debate democrático público y transparente sobre materias previamente conocidas, definidas y discutidas, que resulten afines con el asunto desarrollado en el respectivo proyecto de ley [13] .

De igual forma, ha precisado que dicho propósito no puede observarse desde una óptica rigurosa que termine obstaculizando el debate legislativo sino más bien desde una perspectiva flexible sin que tampoco llegue a privarse de contenido a dicho principio [14] . Al efecto, la Corte ha reiterado:

"En ese sentido, viene sosteniendo la jurisprudencia constitucional que la expresión "materia" debe entenderse desde una perspectiva "amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley" [15] . Con base en tal apreciación, ha concluido igualmente que "Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley" [16] (Sentencia C-796 de 2004) [17] .

Para establecer la conexión material entre los contenidos normativos de la ley, ha señalado esta Corporación que la libertad de configuración legislativa implica tanto la facultad de establecer el contenido específico de las disposiciones legales como la de "decidir como organizarlas y relacionarlas. El sistema jurídico no está compuesto por un conjunto de compartimientos estancos predeterminados que le imponen al Congreso la forma como debe ser concebido el derecho, que es funcionalmente cambiante para responder a las necesidades, prioridades, expectativas y aspiraciones de la sociedad. Los legisladores, …pueden reorganizar la normatividad de la manera como consideren conveniente y más acorde con los objetivos de política pública que lo guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que tradicionalmente se consideraban inescindibles. …La estructura que el legislador quiera otorgarle al sistema normativo hace parte esencial de los debates de técnica legislativa que se surten en el seno del Congreso, con relación a cuál es la mejor forma de regular un tema, pues el cumplimiento y eficacia de una ley no sólo depende del contenido material de las normas que la componen, también obedece a la forma como éstas hayan sido organizadas para que sean medios idóneos para lograr los fines de política pública que guían al legislador. En virtud del principio de unidad de materia no puede socavarse la potestad que tiene el legislador para crear y reinventar instrumentos normativos que sirven para organizar un sistema jurídico. Lo contrario implica aceptar que las facultades creadas y definidas por el constituyente, como la potestad de configuración del legislador, encuentran un límite en la tradición, que

lo ataría al pasado, o en una teoría sobre el ordenamiento jurídico ideal, que no aparece por ninguna parte en la Constitución." (Sentencia C-618 de 2002 [18] ) Así mismo, ha señalado la Corte que para proceder a ejercer el control de constitucionalidad por violación del principio de unidad de materia es menester determinar el núcleo temático de la ley para lo cual puede acudirse a la exposición de motivos. En Sentencia C-245 de 2004 [19] , se sostuvo:

"Así pues, para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley, sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador. Ha dicho la Corte:

"...resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte".

[20] En el presente caso, no encuentra la Corte que se viole el principio de unidad de materia. Al contrario, se aprecia que las normas examinadas se encuentran dentro del núcleo temático del contexto general de la Ley 91 de 1989, sin que se observe elemento ajeno al objeto de regulación específica, o que no guarde una relación objetiva y razonable de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con la materia dominante.

En efecto, la Ley 91 de 1989, refiere en su título a la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y consta de 17 artículos, a los cuales se referirá brevemente la Corte con la finalidad de contextualizar la ley en estudio.

El artículo 1, define el alcance conceptual de cada uno de los sujetos a los cuales habrá de cobijar como son el personal nacional, personal nacionalizado y personal territorial. El artículo 2, acusado, alude a la manera como se asumirán las obligaciones prestacionales en relación con el personal nacional o nacionalizado, tanto por la Nación como por las entidades territoriales según lo previsto en la Ley 43 de 1975, atendiendo la entrada en vigencia de la presente Ley 91 de 1989. Se establece respecto del personal nacional o nacionalizado las entidades que continuarán cancelando dichas obligaciones prestacionales para finalmente señalar que las prestaciones sociales del personal docente nacional y nacionalizado que se causen a partir de la promulgación de la presente ley, serán pagados por el Fondo que se crea bajo el condicionamiento de que las entidades responsables pagarán a dicho Fondo las sumas que resulten adeudar hasta la fecha de promulgación de la presente ley por concepto de prestaciones sociales no causadas o no exigibles. El parágrafo indica la normatividad con la cual se reconocerán y pagarán las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado causadas hasta la fecha de promulgación de la presente ley, señalando que las prestaciones del personal nacional serán reconocidas y pagadas de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional aplicables a dicho personal y las del personal nacionalizado será de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975.

El artículo 3, alude a la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio indicando cuál es su naturaleza jurídica, cómo serán manejados los recursos previendo la suscripción de un contrato de fiducia mercantil y que será dotado de mecanismos regionales que garanticen la prestación descentralizada de los servicios en cada entidad territorial sin afectar el principio de unidad. Los artículos 4 y 5, señalan que el Fondo atenderá las prestaciones sociales

de los docentes nacionales y nacionalizados vinculados a la fecha de promulgación de la ley y los que se vinculen con posterioridad, estableciendo como objetivos del Fondo la cancelación de las prestaciones sociales del personal afiliado, garantizar la prestación de los servicios médicos asistenciales, llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos para cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, velar porque la Nación y entidades deudoras del Fondo cumplan oportunamente, el primero, con los aportes que le corresponden y transfiera los descuentos de los docentes y, el segundo, con el pago de sus obligaciones.

Los artículos 6 a 14, refieren i) a que el contrato de fiducia mercantil previsto en el artículo 3, habrá de prever un Consejo Directivo del Fondo, indicando para el efecto su conformación; ii) a las funciones del Consejo Directivo del Fondo, indicando su parágrafo que para el cumplimiento de sus funciones en relación con las entidades territoriales, considerará preferentemente recomendar o escoger los fondos prestacionales que vienen atendiendo a los docentes en el respectivo territorio, sin perjuicio de otra alternativa; iii) a los recursos por los cuales estará constituido dicho Fondo, dentro de los cuales se prevé las sumas que debe recibir de la Nación y las entidades territoriales por concepto de prestaciones sociales adeudadas, como los dineros que resulten adeudar la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional del Ahorro. El parágrafo refiere a que en ningún caso podrán destinarse los recursos del Fondo al pago de prestaciones sociales para personal diferente al indicado en el artículo 4, en concordancia con el artículo 2 de esta ley; iv) al reconocimiento por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional de las prestaciones sociales que pagará el Fondo, v) al tiempo para pagar al Fondo la deuda liquidada a cargo de la Nación que resulte de los convenios interadministrativos celebrados entre la Nación y las entidades territoriales, señalando un porcentaje; vi) a la emisión por la Nación de bonos educativos de valor constante, por el valor total de la deuda. Al igual señala como requisito de aprobación del Presupuesto Nacional, que el Congreso exigirá la inclusión de las partidas que aseguren el pago oportuno de estas obligaciones, estableciendo responsabilidades disciplinaria y penal ante el retardo u obstaculización del pago; vii) a que para determinar las cuantías que los entes territoriales y la Nación deben depositar en el Fondo, se efectuará un corte de cuentas en el que se determinará el monto de las prestaciones que cada uno adeude a los docentes en forma que establezca el valor total y no queden obligaciones pendientes; viii) a la suscripción de convenios por la Nación y las entidades territoriales que acuerden la destinación directa por la Nación de sumas provenientes de transferencias con destino a las entes territoriales para cubrir la deuda que resulte a cargo de éstas a favor del Fondo; y ix) a prohibir a la administración del Fondo acometer obras y emprender inversiones que comprometan la liquidez del mismo o impidan que con los recursos que maneje se puedan atender las solicitudes laborales a su cargo en forma oportuna.

El artículo 15, acusado, indica las disposiciones por las cuales se regirán los docentes nacionales y nacionalizados y quienes se vinculen con posterioridad al 1 de enero de 1990, a partir de la vigencia de la presente ley. Bajo el punto No. 1, expresa que los docentes nacionalizados 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 conforme a las normas vigentes. Y, en relación con los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990, para los mismos efectos 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 la ley. El punto No. 2, identificado como pensiones, se divide en dos literales. El literal “A” refiere que 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, tuvieren derecho a la pensión de gracia se les reconocerá. Agrega que dicha 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. Y, el literal “B”, alude a que los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990, cumplidos los requisitos legales, se les reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último

año, quienes gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y además de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional. El punto No. 3, refiere a las cesantías, también bajo dos literales. El literal “A” señala que para los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 el Fondo pagará un auxilio y el literal “B” indica que para los docentes que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990 y los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha y sólo respecto de las cesantías generadas a partir del 1 de enero de 1990, el Fondo reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de las cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año. Al igual, señala que las cesantías del personal nacional docente, acumuladas hasta el 31 de diciembre de 1989, que pasen al Fondo continuarán sujetas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional. El punto No.

4, sobre vacaciones señala que el régimen de las vacaciones del personal docente que se vincule desde el 1 de enero de 1990, continuarán regidas por el Decreto ley 2277 de 1979. Los parágrafos 1 y 2, refieren a que el Fondo cuando su situación financiera lo permita podrá extender los servicios asistenciales a las familias de los docentes y que dicho Fondo no pagará algunas prestaciones que continuarán a cargo de la Nación como entidad nominadora, a favor del personal nacional o nacionalizado, vinculado antes o con posterioridad al 31 de diciembre de 1989.

Finalmente, los artículos 16 y 17, señalan que el Presidente de la República reglamentará todos los aspectos necesarios para poner en funcionamiento el Fondo que se crea y que esta ley regirá desde su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Ahora, acudiendo a los antecedentes legislativos de la ley parcialmente acusada identificada como proyecto de ley No. 49 de 1989 [21] , “ Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio” , su presentación por el Gobierno obedeció a la necesidad de “solucionar definitivamente las indefiniciones y dificultades para atender de manera adecuada los derechos laborales de los docentes” . Así se observa cuando en la exposición de motivos a dicho proyecto de ley se adujo la interrelación de variables jurídicas, económicas y administrativas para consolidar una solución definitiva a la problemática correspondiente al pago de las prestaciones sociales de los docentes. Igualmente, se anotó que debía abordarse las situaciones acaecidas bajo los distintos regímenes prestacionales anteriores respetando las conquistas laborales y a la forma cómo se asumirán dichas obligaciones a partir de la entrada en vigencia de esta ley, que conllevó a la creación de un Fondo Especial que asumiera de manera eficiente y oportuna todas estas responsabilidades en materia salarial y prestacional. Al respecto, se indicó [22] :

“ Exposición de motivos Durante la etapa electoral, el Presidente Virgilio Barco, se propuso incluir dentro del programa de Gobierno, las acciones necesarias para poner en marcha un estudio con miras a lograr una solución realista al problema que afecta a los maestros en el pago de las prestaciones sociales. …Los resultados arrojados sirvieron como base para conciliar formulas capaces de responder en forma razonable y dar una solución definitiva, sin detrimento de las conquistas y derechos laborales de los docentes y que permita aplicar estrategias financieras capaces de responder a las erogaciones que pudieran resultar exigibles… Diagnóstico de la situación ...

Como puede observarse la situación del magisterio en materia salarial y prestacional revestía un desorden y una complejidad enormes, donde las diferencias de remuneración alcanzaban extremos…Ante esta situación se vislumbra entonces la conveniencia de nacionalizar la educación…Se expide entonces la Ley 43 de 1975…No obstante la aparente claridad de lo dispuesto por la ley, se generaron interpretaciones encontradas sobre el régimen aplicable al periodo de 1976 y 1981, durante el cual la Nación y las entidades territoriales compartían el pago de las prestaciones del magisterio, según el proceso gradual de la participación de los costos ordenado en el artículo 3 o el tratamiento que debía darse a las diferencias del régimen prestacional entre la Nación y las entidades territoriales. La Nación asumió la prestación del servicio público de la educación primaria y secundaria, sin el cumplimiento del procedimiento previsto, lo cual ocasionó

dificultades para realizar los pagos a los docentes y atender oportunamente las obligaciones prestacionales que ello implicaba.

Solución al problema Con este proyecto pretendemos definir, de una vez por todas, las responsabilidades en material salarial y prestacional, y replantear los mecanismos financieros y administrativos vigentes para el pago de las obligaciones existentes y futuras.

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 pone en consideración el presente proyecto de ley…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 anunciadas. 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. Para poder atender de manera eficiente y oportuna las prestaciones que se causen a partir del momento de la promulgación de la presente ley y con el objeto de contar con un instrumentos moderno, ágil y exclusivamente dedicado a esta tarea se propone la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio con independencia patrimonial y contable, el cual serán manejado...” .

En las ponencias para primer y segundo debate [23] , se refirió a la necesidad de resolver las dificultades que se presentaban por la diversidad de regímenes prestacionales existentes, la falta de claridad que existía en relación con las cuantías que la Nación y entes territoriales debían aportar para cancelar los pasivos y la ausencia de un instrumento de unificación del sistema normativo que permitiera asumir el pago efectivo de las prestaciones sociales del magisterio. Al respecto, se señaló:

“El Presidente Barco ha manifestado desde ante del inicio de su Gobierno, la seria intención de entrar a resolver el problema de la diversidad de regímenes laborales aplicables al Magisterio, de la falta de claridad relacionada con las cuantías que la Nación y las entidades territoriales deben aportar para cancelar los pasivos exigibles y contingentes a su favor y de la ausencia de un instrumento que unifique el sistema normativo y se haga cargo de pagarle las prestaciones, las cesantías y de asumir los riesgos de salud y también los económicos. Además de otros aspectos, puede afirmarse que el proyecto consta de dos básicos: la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la definición de un régimen laboral único a partir del 1 de enero de 1990.

…La unificación del régimen laboral de los docentes es relativa. El pliego de modificaciones se ajusta a la proposición del Gobierno, que consiste en respetar las normas vigentes en las entidades territoriales para los maestros vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, y para quienes ingresen con posterioridad a esta fecha, adoptar las disposiciones que rigen para los empleados públicos del orden nacional….” Finalmente, en la ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes [24] , se reiteró:

“Durante catorce años, Gobierno y Magisterio han venido tratando de encontrar una salida a la causa de constantes conflictos y reclamaciones por parte del gremio, debido al no pago de sus prestaciones sociales y definición de un régimen unificado para el personal docente colombiano. …El Ministerio de Educación Nacional presentó a consideración del Congreso un proyecto de ley mediante el cual se crea el Fondo de Prestaciones del Magisterio colombiano para dar cumplimiento al compromiso del Presidente Virgilio Barco de resolver los problemas de falta d claridad sobre el régimen de prestaciones de los maestros y sobre la carencia de mecanismos administrativos y

financieros que garantizarán el pago oportuno de las mismas a los maestros. El proyecto busca dar una solución definitiva, sin detrimento de las conquistas o derechos laborales de los docentes, que permita aplicar estrategias financieras sólidas para responder de manera adecuada y oportuna a todos los docentes en el pago de sus prestaciones sociales. Esta iniciativa responde a la meta que se impuso el actual Gobierno de entrar a resolver en forma definitiva el problema…de la diversidad de regímenes laborales aplicables al Magisterio, de la falta de claridad relacionada con las cuantías que la Nación y las entidades territoriales deben aportar para cancelar los pasivos exigibles a su favor y que la ausencia de un instrumento que unifique el sistema normativo y se haga cargo de cancelar las prestaciones a los maestros." Del recuento de la exposición de motivos puede manifestarse que la presentación del proyecto de ley buscó establecer la claridad necesaria en cuanto a las responsabilidades en el pago de las prestaciones sociales de los docentes y en definir un régimen laboral único atendiendo la problemática que se presentaba por la diversidad de regímenes laborales existentes, la falta de claridad en las sumas que la Nación y entidades territoriales debían cancelar y la ausencia de un mecanismo efectivo que permitiera asumir dichas cargas prestacionales y unificara el sistema normativo; todo lo cual vino a generar la creación de un Fondo especial, como se vino a estipular en el mismo título de la ley.

Puede entonces señalarse que el eje temático de la ley 91 de 1989, estuvo enmarcado en la necesidad de aclarar de manera integral aspectos referidos a las obligaciones prestacionales para con los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales manteniendo la normatividad vigente respecto a las situaciones acaecidas en su momento y consecuencialmente con la creación del Fondo unificando nacionalmente la administración del régimen prestacional de los docentes, que asumiría en adelante la carga prestacional conforme a las obligaciones establecidas para los demás entes responsables.

No encuentra así la Corte en las normas examinadas una ruptura con el núcleo temático de la ley por cuanto se trata de medidas consecuentes con el tema central de la misma.

Con la creación de un Fondo especial además de regular los aspectos administrativos propios de dicho ente administrativo como los referidos a la naturaleza administrativa, órgano de dirección y funciones, entre otros, era también indispensable abordar como un desarrollo y puesta en marcha de dicho Fondo, las situaciones acaecidas bajo los diferentes regímenes prestacionales vigentes para dicho momento, como lo hizo el legislador a través de las normas demandadas al señalar la manera, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 43 de 1975, como la Nación y las entidades territoriales asumirían las obligaciones prestacionales para con el personal docente nacional y nacionalizado, causados hasta la fecha de la promulgación de la presente ley, y así mismo, indicar las disposiciones que habrán de regir a dicho personal partir de la vigencia de la Ley 91 de 1989 y con posterioridad al 1 de enero de 1990.

Las normas acusadas guardan entonces una relación objetiva y razonable, como también de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con la materia dominante de la Ley 91 de 1989. Por consiguiente, se habrá de declarar la exequibilidad de los artículos 2 y 15 de la Ley 91 de 1989, en relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia.

4.2. Los apartes demandados de los artículos 2 y 15 de la Ley 91 de 1989, no vulneran los derechos adquiridos, el pago oportuno y reajuste periódico de las pensiones, el principio de favorabilidad laboral, ni los derechos a la seguridad social e igualdad Como se expuso en el punto anterior, el Congreso al expedir la Ley 91 de 1989, persiguió otorgar la claridad necesaria en la responsabilidad para la cancelación de las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados y en definir un régimen laboral único con la entrada en vigencia de dicha ley, atendiendo la problemática que se presentaba para atender el pago de los derechos prestacionales del magisterio por la diversidad de regímenes laborales existentes, la ausencia de claridad en las asunción de las obligaciones prestacionales a cargo de la Nación y demás entes responsables, y la falta de un instrumento efectivo que resolviera esta problemática y unificara el sistema normativo, que vino a motivar la creación de un Fondo especial.

Las expresiones acusadas hacen parte del margen de configuración normativa que le asistía al legislador para la época de expedición de la Ley 91 de 1989, pues cabe recordar que fue expedida por el Congreso en virtud de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 76 de la Constitución Nacional de 1886 [25] , que señalaba como atribución legislativa ordinaria "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, así como el régimen de sus prestaciones sociales" . Margen de configuración legislativa que también se encuentra conforme con los límites impuestos por la Constitución de 1991, al no vulnerar los principios y derechos considerados violados por el actor.

En efecto, el artículo 2 de la Ley 91 de 1989, empieza por señalar la manera como se asumirán las obligaciones prestacionales del personal docente por parte de la Nación y las entidades territoriales de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 43 de 1975 [26] .

Luego el numeral 1 del artículo 2 de la Ley, que guarda armonía con el parágrafo parcialmente acusado, indica que las prestaciones sociales del personal nacional causadas hasta la fecha de promulgación de la ley, así como los reajustes y la sustitución de pensiones, son de cargo de la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional del Ahorro y en consecuencia seguirán siendo pagadas por dichas entidades, o las que hicieran sus veces. Los siguientes numerales del artículo segundo, indican cómo se pagarán las prestaciones sociales del personal nacionalizado que se hayan causado hasta el año de 1975, entre 1976 y 1980, y entre el 81 y la vigencia de la ley, así como a cargo de quién se encuentra el pago de los reajustes y las sustituciones pensionales.

Por su parte, el parágrafo acusado igualmente refiere que las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la ley, serán reconocidas y pagadas de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal, y que las prestaciones del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la Ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975.

Lo anterior confirma, que al crearse el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para atender las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la promulgación de la ley, con observancia de lo dispuesto en el artículo 2, y los que se vinculen con posterioridad a ella, se respetaron los derechos adquiridos o regímenes existentes que le resultaban aplicables al respecto.

Ahora bien. El artículo 15, alude a las disposiciones que regirán las prestaciones sociales a partir de la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989 y quienes se vinculen con posterioridad al 1 de enero de 1990. Así el inciso acusado del numeral 1, señala que los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990, para efectos de sus prestaciones 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 legales. Dicha disposición resulta conforme al margen de configuración normativa que le asiste al legislador de poder señalar en relación con los docentes nacionales la normatividad aplicable a las prestaciones sociales a partir de la vigencia de la presente ley, que no contraría mandato constitucional alguno ya que la entrada en vigencia de una nueva ley que crea un Fondo especial hacía necesario exponer con claridad la normatividad aplicable y en función de su unificación, que por demás refiere a los decretos vigentes aplicables para ese entonces, o que se expidan en el futuro, bajo las excepciones legalmente establecidas.

Y, en cuanto al tema pensional, también era previsible que el legislador señalara que para los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales o nacionalizados, y aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, se reconozca solo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año, quienes gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año. Es decir, con la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, era consecuente que buscando establecer las

responsabilidades en la cancelación de las prestaciones sociales de los docentes se diera claridad y unificara el régimen pensional en función del margen de configuración normativa que le asiste al legislador por la entrada en vigencia de una nueva ley, es decir, regulatoria de las situaciones futuras y bajo el respeto de las situaciones consolidadas.

No se está consagrando con las expresiones acusadas condiciones más desfavorables a los docentes nacionales ya que como se ha expuesto los apartes demandados persiguen brindar la necesaria claridad sobre los regímenes que deben aplicarse a los docentes vinculados hasta la fecha de promulgación de la ley y quienes se vinculen con posterioridad a la misma. El legislador busca mantener las prestaciones establecidas para los docentes vinculados y señalar las normas aplicables a quienes se vinculen a partir del 1 de enero de 1990. Tampoco debe olvidarse que el principio de favorabilidad en materia laboral consiste en el " deber de los operadores jurídicos de aplicar, en caso de duda, la fuente formal de derecho vigente más favorable al trabajador, o la interpretación de esas fuentes que le sea más favorable (in dubio pro operario)" .

[27] Lo anterior está en consonancia con los antecedentes legislativos de la ley en estudio ya que se pretendió mantener los regímenes establecidos hasta antes de la promulgación de la presente ley, es decir, hasta el 31 de diciembre de 1989 y con posterioridad a esta fecha (entrada en vigencia de la presente ley) unificar sólo en determinadas materias el régimen laboral de los docentes. Se sostuvo:

"Los resultados arrojados sirvieron como base para conciliar formulas capaces de responder en forma razonable y dar una solución definitiva, sin detrimento de las conquistas y derechos laborales de los docentes y que permita aplicar estrategias financieras capaces de responder a las erogaciones que pudieran resultar exigibles a corto plazo, así como sentar bases sólidas para enfrentar en el largo plazo, las proyecciones de lo costos arrojados por los estudios.

… 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." Como también se reiteró en la ponencia para primer debate ante el Senado de la República [28] , al señalar:

"La unificación del régimen laboral de los docentes es relativa. El pliego de modificaciones se ajusta a la proposición del Gobierno que consiste en respetar las normas vigentes en las entidades territoriales para los maestros vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, y para quienes ingresen con posterioridad a esta fecha, adoptar las disposiciones que rigen para los empleados públicos del orden nacional… Muchos se preguntarán ¿por qué no se unifica el régimen de quienes se vinculen hasta el 31 de diciembre de 1989…Se responde: el actual proyecto y su pliego de modificaciones contienen una transacción con FECODE y el Gobierno. Tal nivelación tendría que hacerse por lo alto, pues nadie aceptaría ser desmejorado…El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio aplicará y lo logrará sin traumatismos, dos conceptos básicos: primero, un régimen único para los docentes que se vinculen a partir del 31 de diciembre de 1989, y segundo, los diversos regímenes territoriales para los vinculados hasta esa fecha." Ahora bien, en cuanto a la pensión de gracia esta corporación en sentencia C-084 de 1999 [29] , declaró exequible en cuanto al régimen pensional (pensión de gracia) las expresiones "vinculados a partir del 1º de enero de 1981" "y para aquéllos" , contenidas en el mismo literal B, del numeral 2 del artículo 15, que ahora resulta también acusado en otras expresiones. En dicha oportunidad la Corte abordó como problema jurídico si dichas expresiones establecían una discriminación entre los docentes vinculados al servicio antes del 1 de enero de 1981 y los vinculados con posterioridad a esa fecha en cuanto a la pensión de gracia, atendiendo que a los primeros se les conserva el derecho mientras que a los segundos se les niega acceder al mismo. Así mismo, se valoró la afectación o no de situaciones jurídicas consolidadas en cuanto a los derechos adquiridos. La Corte concluyó en la no existencia de violación de dichos derechos (arts. 13 y 58 de la Constitución), consideraciones que resultan extensibles al presente caso atendiendo la similitud del problema jurídico planteado:

“ 3.2. Los apartes acusados de la norma demandada, son exequibles. 3.2.1. De la propia evolución histórico- legislativa de la vinculación laboral de los “docentes oficiales”, aparece claro que, en razón de la Ley 43 de 1975, tanto la educación primaria como la secundaria oficial constituyen “un servicio a cargo de la Nación”, lo que significa que culminado el tránsito entre el régimen anterior y el establecido por dicha ley, el 31 de diciembre de 1980, no subsistió la antigua distinción entre docentes nacionales y territoriales, pues todos pasaron a ser pagados con dineros de la Nación, por conducto de los Fondos Educativos Regionales (FER), girados por concepto del situado Fiscal.

Por ello, con la expedición por el Congreso de la Ley 91 de 1989, en su artículo 15, numeral 2º, literal A, se dispuso que quienes venían vinculados como docentes oficiales hasta el 31 de diciembre de 1980 y por mandato de las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y, para entonces “tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión gracia”, continuarían con ese derecho, para que la misma le fuere reconocida con el lleno de los requisitos legales correspondientes.

De manera pues que, en cuanto a las situaciones jurídicas particulares y concretas, ya constituidas, ellas en nada resultan afectadas por la nueva normatividad.

3.2.2. Así mismo, se observa por la Corte que, antes de la “nacionalización” de la educación primaria y secundaria oficial decretada por la Ley 43 de 1975 para ser cumplida en un período de cinco años, es decir hasta el 31 de diciembre de 1980, existían dos categorías de docentes oficiales, a saber: los nacionales, vinculados laboralmente de manera directa al Ministerio de Educación Nacional; y los territoriales, vinculados laboralmente a los departamentos, en nada se oponía a la Constitución entonces en vigor, que existiera para éstos últimos la denominada “pensión gracia”, de que trata la Ley 114 de 1913, posteriormente extendida a otros docentes por las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, como tampoco se opone la prolongación de sus efectos en el tiempo para quienes actualmente la disfrutan, o reunieron los requisitos sustanciales para tener derecho a ella antes del 31 de diciembre de 1980, pues la diversidad del empleador (nación o departamento), permitía, conforme a la Carta, establecer un trato distinto y una excepción al principio general prohibitivo de devengar dos asignaciones del Tesoro Público, situación ésta que resulta igualmente acompasada con la Constitución Política de 1991, pues la norma acusada (artículo 4º, numeral 3º Ley 114 de 1913), en nada vulnera el principio de la igualdad consagrado por el artículo 13 de la Carta Magna, el cual prohíbe dispensar trato diferente y discriminado “por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”, nada de lo cual ocurre en este caso.

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

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

debe tenerse en cuenta la Sentencia C-489 de 2000 [30] , que declaró exequible la expresión "..vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 …", contenida en el literal A del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, bajo el entendido que las situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes de entrar en vigencia la Ley 91 de 1989, esto es, antes del 29 de diciembre de 1989, quedan a salvo de la nueva normatividad por cuanto constituyen derechos adquiridos que el legislador no podía desconocer. Al respecto, se manifestó en dicha decisión:

"No obstante lo anterior, la Corte considera importante hacer claridad en lo siguiente: a los docentes que antes de entrar a regir la ley 91/89 (diciembre 29/89) hubieran completado todos los requisitos exigidos en el ordenamiento positivo para tener derecho a la pensión de gracia, deberá reconocérseles, pues los derechos adquiridos, por expreso mandato constitucional (art. 58 C.P.), deben ser protegidos y respetados por la ley nueva. De ahí que esta corporación haya reiterado la regla general contenida en el artículo 58 de la Carta, de acuerdo con la cual: una ley posterior no puede afectar lo que de manera legítima se ha obtenido bajo la vigencia de una ley anterior. En consecuencia, la expresión que aquí se acusa en estos casos no tendría operancia.

No sucede lo mismo con quienes para esa fecha aún no habían cumplido los requisitos para gozar de tal pensión, pues frente a ellos simplemente existía una mera expectativa o probabilidad de obtener algún día ese beneficio, esto es, cuando cumplieran la condición faltante. Por tanto, bien podía el legislador modificar esas expectativas de derecho, sin vulnerar norma constitucional alguna." Las anteriores razones permiten concluir a la Corte que las expresiones acusadas no vulneran los principios y derechos señalados por el actor. El legislador al regular, en ejercicio del margen de configuración normativa, las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados persiguiendo otorgar la claridad necesaria y definir un régimen laboral único a través de la creación de un Fondo especial, atendió los mandatos constitucionales al mantener, en relación con las situaciones acaecidas hasta la fecha de promulgación de la Ley 91 de 1989, los regímenes establecidos en relación con los docentes nacionales. Y, respecto a las situaciones de los docentes nacionales a partir de la vigencia de la presente ley y que se vinculen con posterioridad a la misma, como en relación con las pensiones de los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y aquellos que se nombren a partir del 1º de enero de 1990, refirió al régimen aplicable por la entrada en vigencia de la Ley, sin vulnerar los derechos adquiridos, el derecho al pago oportuno y reajuste periódico de pensiones y la favorabilidad laboral, el derecho a la seguridad social y el derecho a la igualdad.

Por lo anterior, esta Corte declarará la exequibilidad de las expresiones acusadas bajo los cargos examinados. VII. DECISIÓN 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. Declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos 2 y 15 de la Ley 91 de 1989, por el cargo de violación del principio de unidad de materia.

Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD , por los cargos examinados, de las expresiones "aplicables a dicho personal" del parágrafo del artículo 2;

"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" del inciso 2 del numeral 1 del artículo 15; y "sólo" y "del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional" del literal "B" del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Presidente JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado CON ACLARACION DE VOTO MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO

MONROY CABRA Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado HUMBERTO SIERRA PORTO Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-506 DEL 2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN DERECHOS SOCIALES - Alcance (Salvamento de voto) Referencia: expediente D-5984 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, parágrafo, parcial y 15, numeral 1, inciso 2 y numeral 2 “B”, parcial, de la Ley 91 de 1989.

Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito aclarar mi voto a la presente sentencia, por cuanto considero, que no es claro que no se afecten situaciones anteriores de los docentes, así como también, discrepo de algunas tesis planteadas, como aquella que sostiene la viabilidad del retroceso en materia de derechos sociales. Respecto de estos temas, me permito reiterar las razones expuestas en anterior oportunidad en Salvamentos de Voto a las sentencias C-038 del 2004 y C-177 del 2005.

Por consiguiente, confirmo mi posición respecto de estos puntos mediante los siguientes argumentos: En primer lugar, he sostenido que desconociendo o afectando negativamente los derechos adquiridos de los trabajadores se desmonta el Estado Social de Derecho, dirigido a tutelar los derechos de los trabajadores y mitigar su estado de inferioridad ante los patronos. En segundo lugar, en mi concepto así como en muchos sistemas jurídicos, los derechos económicos o sociales son derechos fundamentales. A mi juicio, el carácter fundamental de los derechos sociales apareja la obligatoriedad del principio de progresividad de estos derechos. En tercer lugar y como lo he sostenido en repetidas oportunidades, no comparto la tesis generalizada de que los derechos fundamentales son por su propia naturaleza limitados.

[31] En cuarto lugar, en mi criterio, con el desconocimiento de los derechos de los trabajadores se termina violando el derecho a la igualdad. En quinto lugar, en mi concepto, en materia laboral rige también el principio constitucional de favorabilidad en cuanto la norma posterior más favorable es la que se debe aplicar, puesto que esto termina afectando el principio de igualdad cuando se expide una ley desfavorable, que a mi juicio, no puede afectar el régimen jurídico al que tiene derecho el trabajador, pues no se trata de una mera expectativa, sino de un derecho permanente adquirido. En este caso se trata de la aplicación de la norma más favorable para los docentes y de la no afectación de un tratamiento igualitario.

Finalmente, he sostenido reiteradamente el carácter progresivo de los derechos sociales, materia en la cual, en mi criterio, no se puede retroceder o al menos se debe conservar los derechos que se tienen aunque esto no sea progresivo. De este modo, insisto en mi disenso respecto de la tesis que permite que excepcionalmente pueda afectarse situaciones anteriores de los trabajadores y que pueda haber un retroceso en los derechos sociales, pues considero que estos derechos son fundamentales y siempre deben tener un carácter progresivo.

Por las razones expuestas, aclaro mi voto a la presente decisión. Fecha ut supra . JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado [1] Atendiendo que la demanda fue inadmitida, entre otros aspectos, por la falta de claridad y mezcla de los distintos argumentos, se procederá a transcribir en primer lugar el contenido de la demanda inicial.

[2] La formulación de los cargos se realiza por el actor bajo consideraciones generales predicables de las disposiciones acusadas y a partir de la violación de los principios de unidad de materia y de reserva de ley estatutaria.

[3] En el punto IV de esta decisión referente a las intervenciones ciudadanas, se señala específicamente respecto a cada disposición constitucional por qué la Corte debe inhibirse.

[4] Artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. La Corte en su jurisprudencia constitucional ha referido al cumplimiento de unos requisitos mínimos como el que las razones de inconstitucionalidad deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Sentencias C-1052 de 2001, C-1031 de 2002, C-332 de 2003, C-1050 de 2004 y C-555 de 2005.

[5] ARTICULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias : a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;

b. Administración de justicia; c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;

d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e. Estados de excepción. Acto Legislativo 2 de 2004. Artículo 4°. Adiciónanse al Artículo 152 de la Constitución un literal f) y un parágrafo transitorio así:

f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley. [6] ARTICULO 153.

La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.

Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.

[7] ARTÍCULO 81. RÉGIMEN PRESTACIONAL DE LOS DOCENTES OFICIALES. El régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encuentren vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

Los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, serán afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y tendrán los derechos pensionales del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres.

Los servicios de salud para los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serán prestados de conformidad con la Ley 91 de 1989, las prestaciones correspondientes a riesgos profesionales serán las que hoy tiene establecido el Fondo para tales efectos.

El valor total de la tasa de cotización por los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio corresponderá a la suma de aportes que para salud y pensiones establezcan las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, manteniendo la misma distribución que exista para empleadores y trabajadores. La distribución del monto de estos recursos la hará el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en lo correspondiente a las cuentas de salud y pensiones.

El régimen salarial de los docentes que se vinculen a partir de la vigencia de la presente ley, será decretado por el Gobierno Nacional, garantizando la equivalencia entre el Estatuto de Profesionalización Docente establecido en el Decreto 1278 de 2002, los beneficios prestacionales vigentes a la expedición de la presente ley y la remuneración de los docentes actuales frente de lo que se desprende de lo ordenado en el presente artículo.

El Gobierno Nacional buscará la manera más eficiente para administrar los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para lo cual contratará estos servicios con aplicación de los principios de celeridad, transparencia, economía e igualdad, que permita seleccionar la entidad fiduciaria que ofrezca y pacte las mejores condiciones de servicio, mercado, solidez y seguridad financiera de conformidad con lo establecido en el artículo 3o de la Ley 91 de 1989. En todo caso el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se administrará en subcuentas independientes, correspondiente a los recursos de pensiones, cesantías y salud.

El valor que correspondería al incremento en la cotización del empleador por concepto de la aplicación de este artículo, será financiado por recursos del Sistema General de Participaciones y con los recursos que la Nación le transfiera inicialmente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por un monto equivalente a la suma que resulte de la revisión del corte de cuentas previsto en la Ley 91 de 1989 y hasta por el monto de dicha deuda, sin detrimento de la obligación de la Nación por el monto de la deuda de cesantías; posteriormente, con recursos del Sistema General de Participaciones y con los recursos que le entregará la Nación a las entidades territoriales para que puedan cumplir con su obligación patronal.

PARÁGRAFO. Autorízase al Gobierno Nacional para revisar y ajustar el corte de cuentas de que trata la Ley 91 de 1989. [8] Artículo 1. Se adicionan los siguientes incisos y parágrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

… Parágrafo 1. El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta.

Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de primera media establecidos en las leyes del sistema general de pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

[9] Sentencia C-536 de 2005. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. [10] Sentencia C-256 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz. [11] Cfr. Corte Constitucional. C-560 del 6 de noviembre de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

[12] M.P. Jaime Córdoba Triviño. Consúltese también las sentencias C-600/98, C-644/99, C-1647/00, C-173/01, C-154/02, C-898/03, C-224/04. [13] Sentencia C-796 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Consúltese al respecto la Sentencia C-501 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[14] Sentencia C-460 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. [15] Sentencia C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. [16] Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[17] Consúltese también la Sentencia C-233 de 2003, M.P. AlvaroTafur Galvis. [18] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. [19] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[20] Sentencia C-501 de 2001 [21] Gaceta del Congreso No. 69 de 1 de septiembre de 1989. [22] El proyecto de ley i ncluía el artículo 2, acusado.

[23] Gacetas del Congreso Nos. 103 y 108 de 1989. El proyecto de ley incluyó un pliego de modificaciones del cual se aprecia el artículo 15, acusado.

[24] Gaceta del Congreso No. 164 del 12 de diciembre de 1989. [25] Artículo 76, numeral 9. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: 9) Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, así como el régimen de sus prestaciones sociales.

[26] Nacionaliza la educación primaria y secundaria. [27] C-038 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. [28] Gaceta del Congreso No. 103 de 17 de octubre de 1989. Contiene pliego de modificaciones. El artículo 15 aparece como nuevo.

[29] M.P. Alfredo Beltrán Sierra. [30] M.P. Carlos Gaviria Díaz. [31] Ver Salvamento de Voto a la sentencia C-114 del 2005 del magistrado Jaime Araújo Rentería.

Salvamento de Voto a la sentencia C-114 del 2005 del magistrado Jaime Ara_____

**Fuente:** Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 31 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.