COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/741/12

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/741/12
Expediente	—
Fecha	2012-09-26
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	NILSON PINILLA PINILLA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Proyecto De Ley Sobre Extension De Pension Gracia A Ciertas Categorias De Docentes Oficiales
- Objeciones Al Proyecto De Ley Sobre Extension De Pension Gracia A Ciertas Categorias De Docentes Oficiales
- Presidente De La Republica
- Regimen Salarial Y Prestacional De Empleados Publicos
- Empleados Publicos Y Trabajadores Oficiales
- Empleados Publicos

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: primero.- Declarar FUNDADA la SEGUNDA de las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al proyecto de ley 114 de 2009 Senado – 296 de 2010 Cámara, “Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2°, literal a) de la Ley 91 de 1989” . Segundo . - En consecuencia, declarar INEXEQUIBLE el proyecto de ley 114 de 2009 Senado – 296 de 2010 Cámara, “Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo…

Texto completo

C-741-12 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-741/12 PROYECTO DE LEY SOBRE EXTENSION DE PENSION GRACIA A CIERTAS CATEGORIAS DE DOCENTES OFICIALES - Inexequibilidad en razón a que su tramite requería de iniciativa del gobierno nacional OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY SOBRE EXTENSION DE PENSION GRACIA A CIERTAS CATEGORIAS DE DOCENTES OFICIALES - Trámite PROYECTO DE LEY SOBRE EXTENSION DE PENSION GRACIA A CIERTAS CATEGORIAS DE DOCENTES OFICIALES - Fundamento de la objeción gubernamental LEY MARCO - Objeto PRESIDENTE DE LA REPUBLICA - Fijación de la política salarial PRESIDENTE DE LA REPUBLICA - Responsabilidad principal sobre política salarial estatal PROYECTO DE LEY SOBRE EXTENSION DE PENSION GRACIA A CIERTAS CATEGORIAS DE DOCENTES OFICIALES - Trámite por iniciativa del Gobierno Nacional y no por iniciativa de los parlamentarios REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE EMPLEADOS PUBLICOS - Definición mediante decretos expedidos a partir de una ley marco EMPLEADOS PUBLICOS- Jurisprudencia constitucional acerca del sentido y alcance de la definición EMPLEADOS PUBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES - Distinción EMPLEADOS PUBLICOS - Definición/ SERVIDORES PUBLICOS - Contenido y alcance EDUCADORES OFICIALES - Sujetos beneficiarios de la pensión

gracia regulada por las leyes 114 de 1913 y 91 de 1989/ EDUCADORES ESTATALES - Razones para determinar que no podrían ser considerados trabajadores oficiales/ EMPLEADOS OFICIALES DE REGIMEN ESPECIAL Y SERVIDORES PUBLICOS DE REGIMEN ESPECIAL - Definiciones pueden ser asumidas como de contenido equivalente/ EDUCADORES ESTATALES - Importantes semejanzas, incluso identidades con las características usualmente atribuidas a la figura de los empleados públicos PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE FIJACION DEL REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE UN GRUPO DE SERVIDORES PUBLICOS QUE TIENEN EL CARACTER DE EMPLEADOS PUBLICOS - Independientemente de su carácter interpretativo o modificatorio, solo podía haberse tramitado por iniciativa del Gobierno Nacional Referencia: expediente OG-137 Objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad al Proyecto de Ley N° 114/09 Senado, 296/10 Cámara, "Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2°, literal a) de la Ley 91 de 1989".

Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA Bogotá, D. C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012) La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES Mediante oficio recibido el 2 de junio de 2011 en la Secretaría General de la Corte Constitucional, el Presidente del Senado de la República remitió el proyecto de ley N° 114 de 2009 Senado / 296 de 2010 Cámara, "Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2°, literal a) de la Ley 91 de 1989" objetado por el Ejecutivo por razones de inconstitucionalidad, siendo radicado como expediente OP-137.

El 10 de junio de 2011 se recibió concepto del Procurador General en el que solicita a esta corporación declararse inhibida para conocer de las objeciones formuladas en este caso por el Gobierno, "por falta de claridad, certeza y pertinencia de orden superior en la presentación de dichas objeciones y de las consideraciones del Congreso de la República para la insistencia en el trámite del mismo" .

Posteriormente, mediante providencia del 15 de junio siguiente, el Magistrado sustanciador dispuso fijar en lista el asunto y ordenó oficiar a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que remitieran información sobre el acto sometido a juicio constitucional.

En auto A-132 de junio 23 del año próximo pasado, y teniendo en cuenta que durante el plazo correspondiente no se recibió la totalidad de la información necesaria para resolver frente a un caso de esta naturaleza, la Sala Plena de este tribunal dispuso abstenerse de decidir sobre las objeciones gubernamentales al proyecto de ley de la referencia y ordenó informar sobre el particular a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes, así como apremiar a los respectivos secretarios generales para que remitieran la información faltante al despacho del Magistrado sustanciador.

Con posterioridad a la notificación de esta última providencia se recibió de los secretarios generales de las cámaras legislativas la información solicitada. Sin embargo, una vez examinada aquélla, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante auto A-089 de mayo 2 de 2012, decidió devolver al Senado de la República el expediente legislativo correspondiente al trámite de la ley objetada, al encontrar que el rechazo de las objeciones y la consiguiente aprobación de la insistencia por la plenaria del Senado de la República tuvo lugar mediante votación ordinaria, y no pública y nominal, tal como lo exige el actual texto del artículo 133 del texto superior.

En consecuencia, esa misma decisión otorgó al Senado de la República un término hasta el 20 de junio de 2012 para subsanar el aludido defecto y remitir de vuelta a este tribunal el respectivo expediente legislativo. En desarrollo de lo anterior, el 5 de junio de 2012 el Secretario General del Senado de la República informó a la Corte sobre el cumplimiento de lo ordenado.

Sin embargo, dado que no se acompañaron los soportes probatorios necesarios, mediante auto A-137 de 21 de junio del mismo año, se requirió al Presidente del Senado el envío de tales soportes, especialmente las actas 50 y 51,

correspondientes a las sesiones plenarias celebradas los días 29 y 30 de mayo de 2012, en la primera de las cuales se anunció el debate y votación, y en la segunda se aprobó mediante votación pública y nominal, la decisión de rechazar las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con este proyecto de ley. Esas pruebas se recibieron a satisfacción en el despacho del Magistrado sustanciador el 19 de septiembre de 2012, cumplido lo cual puede la Corte entrar decidir sobre tales objeciones .

Así las cosas, una vez cumplido el trámite correspondiente y visto el concepto que sobre el tema presentó el señor Procurador General de la Nación, procede entonces la Corte a pronunciarse sobre el asunto de la referencia.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY A continuación se transcribe el texto del proyecto de ley objetado por el Gobierno: " LEY _____ por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989.

El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 1º. Interpretación legal del literal a), del numeral 2, del artículo 15, de la Ley 91 de 1989. Conforme a esta norma los educadores que acrediten tiempos de servicio en educación primaria, en normales, en secundaria o en inspectoría o supervisión educativa en planteles del orden nacional, también serán beneficiarios de la pensión gracia aunque su pensión ordinaria esté a cargo total o parcial de la Nación.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias." III. OBJECIONES DEL GOBIERNO NACIONAL En este caso, mediante escrito fechado el 9 de febrero de 2011, el Gobierno Nacional formuló cinco distintas objeciones por inconstitucionalidad en relación con el proyecto de ley enviado para su sanción, por considerar que:

i) se viola el numeral 1° del artículo 150 superior, dado que si bien el título de este proyecto afirma que por esta ley se realizaría la interpretación por vía de autoridad de un texto legal anterior, la realidad es que la nueva ley modificaría el contenido de la ley supuestamente interpretada;

ii) se viola la letra e) del numeral 19 del mismo precepto constitucional, en concordancia con el inciso 2° del artículo 154 ibídem, en cuanto al modificar el régimen prestacional de ciertos empleados públicos (los educadores nacionales), este proyecto de ley sólo podía tramitarse por iniciativa del Gobierno, o cuando menos, habiendo tenido el explícito aval de éste durante el trámite legislativo.

iii) se vulnera el numeral 4° del artículo 136 de la Constitución al establecer un mandato y un derecho nuevo de reconocimiento pensional con aplicación retroactiva a favor de personas que no tenían derecho a él, en contravía de la regla contenida en ese precepto.

iv) la Corte Constitucional ya había realizado la interpretación de la norma legal que, según se dice, ahora pretende realizar el legislador, por lo cual éste no tendría ya la posibilidad de producir una norma interpretativa.

v) el proyecto tramitado sería contrario al artículo 151 constitucional, ya que la norma de la Ley 91 de 1989 tal como sería modificada (o interpretada) por éste genera gasto a cargo de la Nación, razón por la cual, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 819 de 2003, tanto en la exposición de motivos como en las ponencias ha debido calcularse y tenerse en cuenta su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo que no ocurrió en este caso.

En relación con el primer tema, según el cual el contenido del proyecto de ley objetado no se limitaría a interpretar la norma de la Ley 91 de 1989, el Gobierno explica que la nueva ley establecería una regla de carácter permanente, mientras que la contenida en el precepto supuestamente interpretado es de carácter transitorio (dirigida a docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980), como también que la nueva disposición ampliaría el universo de beneficiarios de la denominada pensión gracia respecto de quienes hoy día tienen derecho a ella. Según afirman, estas

circunstancias demuestran que el contenido de este proyecto no es meramente interpretativo, sino modificatorio de la ley anterior.

Sobre el mismo aspecto citan jurisprudencia de esta corporación conforme a la cual una ley dirigida a interpretar con autoridad otra ley anterior es reconocible por formar un todo inescindible con esta última, por lo cual, en caso de no ser así, se entendería que el legislador ha hecho uso indebido de la facultad de interpretar las leyes preexistentes que le atribuye la Constitución Política, circunstancia que tiene como consecuencia la inexequibilidad de la ley supuestamente interpretativa.

En relación con la presunta violación de la iniciativa exclusiva del Gobierno, señalan que el proyecto objetado establecería una nueva prestación económica en favor de servidores públicos que hasta la fecha no tienen derecho a ella, por lo que esa situación se encuadra en lo previsto en la letra e) del numeral 19 del artículo 150 constitucional, y por esa vía en la hipótesis regulada por el 2° inciso del artículo 154 ibídem. Dado que el proyecto se originó en una iniciativa parlamentaria, y nunca durante el trámite obtuvo el aval del Gobierno, sino más bien fue objeto de reparos, los que constan en comunicación dirigida a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes por los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Protección Social y Educación [1] , la ley resultante estaría viciada desde su origen por este otro vicio de inconstitucionalidad.

En tercer lugar, como circunstancia que reafirmaría el carácter no interpretativo de la ley cuyo proyecto se objeta, resaltan que éste regularía una situación enteramente nueva, puesto que por primera vez la pensión gracia se aplicaría directamente a docentes del orden nacional, incluso al margen de si antes de esta ley ellos recibían otra pensión a cargo de la Nación. En concepto del Gobierno, estos aspectos demostrarían que, con apoyo en la facultad de interpretar una ley preexistente, se estarían decretando pensiones en favor de personas específicas, determinadas con anterioridad a la vigencia de la norma, lo que configuraría infracción al numeral 4° del artículo 136 superior.

Más adelante, el escrito de objeciones señala que si en gracia de discusión se aceptara el carácter interpretativo de la ley cuyo proyecto aprobó en este caso el Congreso, tampoco podría éste asumir esa tarea en relación con el precepto de la Ley 91 de 1989 cuyo sentido se busca clarificar, ya que ese texto legal ha sido interpretado con anterioridad por la Corte Constitucional en varias decisiones, lo que impediría que el legislador pretenda ahora cumplir esa función. En este sentido cita apartes del fallo C-954 de 2000 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), en el que para decidir sobre la conformidad constitucional de la norma ahora supuestamente interpretada, esta corporación realizó un extenso ejercicio de exégesis dirigido a establecer su sentido y alcance, a partir de lo cual la declaró exequible. En línea semejante, transcribe también fragmentos de decisiones del Consejo de Estado dictadas al aplicar la norma y de otras sentencias de esta corporación (C-479 de 1998 y C-155 de 1997), en las que se analizaron algunas de las normas que originalmente establecieron la pensión gracia, decisiones todas que habrían cumplido también el propósito de interpretar el alcance de esta regla, por lo que esa labor interpretativa en relación con el tema estaría ahora vedada al legislador.

Finalmente, explican que este proyecto de ley resultaría violatorio del artículo 151 superior, que establece la sujeción de los trámites legislativos a las leyes orgánicas que resulten aplicables, pues en este caso se habría desatendido lo previsto en la Ley 819 de 2003, artículo 7°, conforme al cual el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Ello por cuanto en este caso, el proyecto que fue de iniciativa parlamentaria, no incluyó mención alguna sobre este particular.

Precisan que si bien la correspondiente exposición de motivos señaló que "…este proyecto no requiere estudio de impacto fiscal, dado que se trata de una ley interpretativa, no de creación o extensión de un derecho, ya que el impacto fiscal se presume incorporado en las leyes anteriores y específicamente en la ley que se interpreta, y por lo mismo no se requiere diseñar un espectro fiscal de sostenibilidad financiera…" [2] , ello no resulta cierto en tanto, según lo sostiene el

escrito de objeciones, el contenido de este proyecto no es en realidad interpretativo de una ley anterior, sino más bien, aditivo y modificativo de aquélla.

Como prueba de esa circunstancia señalan también que el alcance de la norma que el proyecto objetado dice interpretar fue precisado por este tribunal en la sentencia C-489 de 2000 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), el que al ser comparado con el resultante del proyecto aquí objetado, evidencia el alcance de la modificación propuesta, y con ello, la necesidad de que un proyecto de este contenido hubiera cumplido con el comentado requisito. En apoyo de ese razonamiento cita además la reciente sentencia C-700 de 2010 (M.

P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), en la que esta corporación declaró fundadas otras objeciones gubernamentales, basadas en el incumplimiento de este requisito.

IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Las cámaras insistieron en la sanción del proyecto de ley por ellas tramitado, para lo cual aprobaron el informe preparado por la comisión designada para tal efecto [3] , la cual estuvo integrada por nueve Senadores y ocho Representantes, quienes se pronunciaron en relación con cada una de las objeciones planteadas por el Gobierno, previa presentación de los antecedentes de dicho proyecto.

Este informe comienza por rememorar el trámite seguido desde su origen por el proyecto de ley cuya sanción fue rehusada por el Gobierno Nacional, después de lo cual analiza los distintos motivos que sustentaron estas objeciones y presenta las razones por las cuales el órgano legislativo está en desacuerdo con las mismas e insiste en la sanción de esta ley.

En torno al primer tema, el carácter presuntamente modificatorio y no interpretativo de este proyecto de ley, el informe aprobado por el Congreso refuta varios de los supuestos a partir de los cuales el Gobierno sustentó su objeción. En esa línea, señala que no es cierto que la interpretación contenida en el artículo 1° de este proyecto tenga por efecto conceder una pensión adicional a docentes que no tenían derecho a ella, pues de conformidad con la norma que se pretende interpretar [4] , la pensión de que ella trata “será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación” . Resalta también el Congreso que ese mismo texto legal incluye referencias a las Leyes 114 de 1913, relativa a los profesores de primaria, 116 de 1928 sobre profesores de normales e inspectores y 37 de 1933 sobre los educadores de secundaria, a partir de lo cual señala que el derecho pensional fue atribuido a cada uno de esos grupos desde hace muchos años, por lo cual no podría afirmarse que el proyecto ahora objetado ampliaría el grupo al cual se dirige la referida pensión.

Igualmente, indica que la Ley 91 de 1989 lo que hizo fue fijar un tope temporal respecto de la época de vinculación de los docentes a los que se reconoce este derecho, el cual se situó en diciembre de 1980, parámetro que por lo demás no estaría siendo alterado por el proyecto ahora objetado. A ese respecto agrega que el Proyecto de Ley 114 de 2009 Senado / 296 de 2010 Cámara, ahora objetado, fue desacumulado de otro proyecto que sí modificaba dicha fecha, para mantenerse coherente con la intención de interpretar, más no modificar, la Ley 91 de 1989.

De otra parte, reiteran que este proyecto de ley no tiene por efecto ampliar el grupo de educadores receptores de la pensión gracia, incluyendo ahora los del orden nacional, pues este cambio se habría dado mediante la Ley 91 de 1989 que en este caso se busca interpretar, mediante la incorporación de la ya citada precisión según la cual esta pensión “será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación” . En apoyo de este planteamiento señala que tanto el Gobierno Nacional como los jueces contencioso administrativos, el primero a través de distintos actos administrativos y los segundos mediante sentencias, expedidos unos y otras desde 1990, han reconocido esta pensión a docentes nacionales [5] .

Más adelante, realiza extensas transcripciones de varios pronunciamientos de esta corporación en los que se ha analizado el sentido de la norma que ahora se pretende interpretar, entre ellos los fallos C-084 de 1999, C-489 y C-954 de 2000, así

como de intervenciones presentadas dentro de los procesos que los antecedieron por un apoderado del Ministerio de Educación, documentos todos que partirían del supuesto de que hace muchos años los docentes nacionales son posibles destinatarios de este beneficio, lo que a su turno demostraría la falsedad de la premisa según la cual esa posibilidad vendría a ser creada a partir de la sanción como ley del proyecto ahora objetado.

Finalmente explica que la necesidad de aprobar una ley que interpretara con autoridad lo establecido por la Ley 91 de 1989 y en las demás normas anteriormente nombradas surge como resultado de una decisión adoptada en 1997 por el mismo Consejo de Estado [6] , que partió del supuesto contrario, y que en tal medida hizo dudar a algunos operadores jurídicos sobre el verdadero alcance de esta norma. Sin embargo, reitera que el alcance de la norma ahora propuesta es de carácter interpretativo, y no modificatorio de los preceptos que de tiempo atrás han regulado el alcance de este beneficio.

En segundo lugar, y como directa consecuencia de lo antes explicado, descarta la objeción del Gobierno referida a la supuesta vulneración de la iniciativa legislativa exclusiva de aquél, conforme a lo previsto en los artículos 150 numeral 19 y 154 de la Constitución Política, puesto que la posibilidad de proponer proyectos de ley que pretenden interpretar leyes preexistentes corresponde también a los congresistas, como en este caso ocurrió. Además indica que las cámaras legislativas no tienen conocimiento de la comunicación de octubre 27 de 2010 en la que el Gobierno Nacional habría puesto de presente esta circunstancia, pues en el expediente legislativo no existe constancia de su radicación.

En torno a la tercera objeción, reitera los planteamientos formulados respecto de las dos anteriores en relación con el carácter interpretativo del proyecto de ley objetado, circunstancia que permitiría descartar la supuesta creación de un nuevo mandato que infringiera la regla prevista en el numeral 4° del artículo 136 constitucional. Señala además que este proyecto de ley no crea una norma de carácter retroactivo, pues tal como esta corporación ha enseñado [7] , las leyes interpretativas no contienen mandatos nuevos, ya que sus preceptos sólo pueden ser entendidos en relación con aquellos que son interpretados, y en esa medida tienen un efecto retrospectivo, que no retroactivo.

Explica también que el Gobierno mira el efecto supuestamente modificatorio de esta norma a partir de su comparación con la Ley 114 de 1913, la que originalmente desarrolló la pensión gracia, ignorando que las modificaciones que se pretende atribuir al proyecto objetado se produjeron en realidad hace muchos años a través de normas como las Leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, tal como se expuso páginas atrás.

Finalmente, indica que este proyecto no ordena donaciones, gratificaciones, auxilios ni indemnizaciones, ni ningún otro tipo de prestación no relacionada con créditos o derechos reconocidos conforme a ley preexistente, y que en cuanto toca con el tema pensional tampoco se ubica en la referida prohibición constitucional pues no busca regular la situación de personas determinadas.

Acerca del cuarto motivo de objeción gubernamental, referido a la supuesta imposibilidad de que el legislador pretenda interpretar una ley que ha sido interpretada por este tribunal, resalta el informe de las cámaras legislativas que ese hecho no puede inhibir o limitar la facultad que el órgano legislativo tiene para interpretar las leyes preexistentes, según lo expresamente previsto por el numeral 1° del artículo 150 superior. Señala además que esa potestad aparece reiterada en varios textos de carácter legal, entre ellos los artículos 14 y 25 del Código Civil y 58 del Código de Régimen Político y Municipal, y ha sido también respaldada en decisiones de constitucionalidad de este tribunal [8] .

Por otra parte, pero en relación con el mismo tema, advierte también que la interpretación realizada por esta Corte en sentencias como la C-479 de 1998 y C-954 de 2000 respecto de la ley que ahora se busca interpretar no tuvo la claridad y solidez suficientes como para excluir por innecesario cualquier futuro esfuerzo interpretativo que pudiera realizar el legislador. Al contrario, estima que las reflexiones allí contenidas incluyen elementos que permitirían asumir que la pensión gracia es compatible con la ordinaria, tanto como otros que sugerirían lo contrario. Explica entonces que es precisamente como resultado de esas interpretaciones, así como de las vertidas por el Consejo de Estado, especialmente a

partir de la sentencia S-699 de 1997, que se generalizó la falta de claridad de los operadores jurídicos sobre este importante tema, al punto de hacerse necesaria la norma interpretativa que ha aprobado ahora el órgano legislativo.

Respecto de la última razón que sustenta las objeciones gubernamentales, esto es, la presunta vulneración del artículo 151 superior a propósito de la necesidad de hacer explícito el costo fiscal de una iniciativa legislativa de esta naturaleza, según lo ordenado por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, señala este informe que en razón a su carácter interpretativo de una norma anterior, el referido mandato no resulta aplicable frente a este proyecto.

Sin embargo, agrega que en caso de que se considere que sí lo era, deberá tenerse en cuenta que la jurisprudencia de esta corporación ha establecido pautas de las cuales resulta que la simple desatención de esta regla no podría implicar la inexequibilidad de todas las leyes así tramitadas [9] , pues frente a un caso concreto corresponde al Gobierno la carga de convencer a los miembros del Congreso sobre la magnitud del impacto fiscal que se ha dejado de considerar, responsabilidad que en este caso no se cumplió de manera adecuada [10] .

Por esta razón, consideran que tampoco esta objeción debe impedir la final aprobación de este proyecto. V. INTERVENCIONES CIUDADANA S Durante el término de fijación en lista se recibieron dos escritos en los que se solicitó a la Corte declarar infundadas las objeciones gubernamentales formuladas en relación con este proyecto de ley.

5.1. Del Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona El Senador Avellaneda, quien fue autor y ponente de la iniciativa legislativa objetada, además de miembro de la comisión congresual que preparó el antes reseñado informe sobre las objeciones, solicitó a esta corporación tenerlas por infundadas y declarar exequible el proyecto objetado por el Gobierno.

Este interviniente relata también la historia de la denominada pensión gracia , creada en su momento por la Ley 114 de 1913 a favor de educadores oficiales de primaria que cumplieran con un mínimo de veinte (20) años se servicio y cincuenta (50) de edad, y que por mandato de esa ley era compatible con la pensión ordinaria de jubilación de carácter departamental. Informa también que por leyes posteriores esta prestación fue extendida a los empleados y profesores de normales e inspectores de instrucción (Ley 116 de 1928), y también se permitió completar los años de servicio en establecimientos de educación secundaria (Ley 37 de 1993).

Así, señala que por efecto de esas leyes la referida pensión fue extendida a educadores del orden nacional, pese a lo cual, en años más recientes se generaron problemas interpretativos al dudar sobre si resulta factible que los docentes últimamente referidos recibieran la pensión gracia en adición a la pensión ordinaria de carácter nacional a que tienen derecho.

Indica que en su momento, este problema se resolvió con la aprobación de la Ley 91 de 1989, la cual dejó a salvo el derecho de los educadores vinculados antes del 31 de diciembre de 1980. El texto de esa norma, que ahora se pretende interpretar, dijo que esa pensión “será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación” .

En todo caso, anota que más adelante se presentaron nuevos problemas para el entendimiento de esta norma, especialmente a raíz de la sentencia S-699 de 1997 del Consejo de Estado, en la cual se sostuvo la incompatibilidad de esas dos pensiones, interpretación que vino a ser prevalente en años subsiguientes. Ante esas dificultades, considera necesario que el Congreso de la República, en uso de su atribución constitucional de interpretar las leyes preexistentes, buscara precisar el sentido de la norma, como en efecto lo hizo al tramitar y aprobar el proyecto de ley ahora objetado.

A partir de estas reflexiones, señala que las objeciones que en este caso formulara el Gobierno Nacional carecen de fundamento, pues parten del equivocado supuesto de que el referido proyecto modifica el contenido de la Ley 91 de 1989, cuando en su entender se trata de una iniciativa de carácter exclusivamente interpretativo.

Con base en esta consideración refuta varias de las objeciones formuladas, entre ellas la relacionada con la supuesta necesidad de que este proyecto, en razón a su contenido, hubiera sido presentado a consideración del Congreso por el Gobierno Nacional (art. 154 Const.) y la atinente a la posible creación de un nuevo mandato en relación con el tema pensional, pese a la existencia de una restricción constitucional (art. 136 numeral 4° Ibíd.).

Ahora bien, en relación con la presunta imposibilidad de que el Congreso interpretara la Ley 91 de 1989, a partir del hecho de haberla interpretado esta corporación en varias de sus sentencias, el interviniente anota que esta glosa entra en contradicción con la premisa defendida por el Gobierno Nacional en el sentido de que este proyecto de ley no tiene carácter interpretativo, sino de creación de nuevas reglas. En todo caso, anota además que esta corporación ha reconocido y destacado que la posibilidad de interpretar leyes preexistentes hace parte esencial de la función legislativa, aún sin desconocer la importancia que la misma jurisprudencia le atribuye a la interpretación que en sus sentencias realiza la propia Corte Constitucional.

Con respecto a la última de las razones de objeción, relativa a la importancia de haber estimado el impacto fiscal de esta iniciativa, señala que ello no resultaba necesario en el presente caso, pues una ley de este tipo no contiene nuevos mandatos, sino que reitera y ratifica los anteriores, contenidos en la ley que se interpreta. De otra parte agrega que, si en gracia de discusión se asumiera como obligatorio el cumplimiento de este requisito frente al caso concreto, esta corporación ha aclarado que una omisión del órgano legislativo en este sentido no invalidaría el producto del trámite legislativo, pues la mayor carga argumentativa frente a este tema corresponde al Gobierno Nacional, el cual no habría cumplido adecuadamente con esta tarea [11] .

A partir de todo lo anterior, este interviniente solicita a la Corte declarar infundadas las objeciones formuladas por el Ejecutivo. 5.2. Del ciudadano Andrés de Zubiría Samper Este interviniente presentó a consideración de la Corte un escrito en el que solicitó declarar infundadas las objeciones y exequible este proyecto de ley.

Después de resaltar que de conformidad con el artículo 150 superior, la interpretación de las leyes preexistentes es una función propia del Congreso de la República, este interviniente explora algunas definiciones doctrinales en relación con qué se entiende por interpretar la ley. A partir de ello, y previa mención de la evolución normativa contenida en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y 91 de 1989 en relación con la llamada pensión gracia , este ciudadano reitera que el propósito del proyecto objetado no es introducir nuevos cambios sino precisar el alcance del contenido de todas estas normas.

Más adelante, cita y transcribe algunos apartes de las sentencias C-806 de 2001 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández) y C-245 de 2002 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), en las que esta corporación se habría referido a la diferencia existente entre la legítima interpretación de la ley que puede hacer el Congreso a través de una nueva ley a efectos de clarificar el alcance y contenido de la primera, y el intento de alterar ese contenido so pretexto de realizar esta tarea de interpretación.

De otra parte, en lo específicamente relativo a las objeciones propuestas por el Gobierno, este ciudadano señala que el actual proyecto no constituiría una modificación de lo previamente establecido, ya que las otras leyes anteriormente mencionadas fueron las que ampliaron el original campo de acción de la Ley 114 de 1913. Así por ejemplo, explica que la Ley 91 de 1989 ahora interpretada, ratificó mandatos previos pero impuso un límite temporal que supuso la negación de ese derecho a las personas vinculadas a partir de la fecha allí señalada. Resalta también que por esta razón existen gran cantidad de actos administrativos y decisiones judiciales que desde la expedición de esa última concedieron la pensión gracia a docentes nacionales, en los mismos términos que ahora se busca clarificar a través de este proyecto de ley.

En esta línea, reitera que la ley recientemente tramitada no confiere pensión a ningún tipo de sujetos que no gozaran anteriormente de ella, ni modifica el límite temporal trazado en 1989, razones por las cuales no sería objeto de iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno. Por ello, insiste en que el contenido de este proyecto es válido ejercicio de una competencia legislativa permanente, establecida en el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución.

A partir de estas consideraciones, concluye solicitando a la Corte declarar infundadas las objeciones que con respecto a este proyecto de ley formuló el Gobierno Nacional.

5.3. Intervenciones extemporáneas Con posterioridad al vencimiento del término de fijación en lista se recibieron varios escritos en los que distintos ciudadanos, entre ellos los señores Marlene Angulo Castañeda, Gloria Fajardo Salazar, Matilde Obando Enríquez, Eva Varela Buitrago, Francisco Antonio Forero Avendaño, Luis Alberto Lozano Luna, María Elena Martínez Vargas y Luis Argiro Giraldo Castaño, solicitaron a la Corte declarar exequible el proyecto de ley objetado por el Gobierno. Sin embargo, debido a su extemporaneidad, tales escritos no serán reseñados con extensión en la presente providencia.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El señor Procurador General de la Nación en concepto Nº 5168 recibido en la Secretaría de esta corporación el 10 de junio de 2011 solicitó a la Corte declararse inhibida para conocer de estas objeciones, debido a la ausencia de claridad, certeza y pertinencia que, según considera, existe en su formulación.

Inicialmente, el Jefe del Ministerio Público transcribe el texto de este proyecto de ley y realiza una síntesis de las razones por las cuales el Gobierno objetó su sanción, así como de las que justifican la insistencia del Congreso al respecto. A partir de ello señala que ese desacuerdo podría dilucidarse, bien desde el simple análisis de tales razones, bien desde un escenario histórico jurídico.

Respecto a lo primero, considera el Procurador que la controversia planteada se contrae a determinar si el contenido de este proyecto de ley tiene un carácter interpretativo, como lo sostiene el Congreso o tiene efecto modificatorio frente a las normas preexistentes, como lo considera el Gobierno Nacional, pues todos los demás aspectos debatidos dependen de la perspectiva que en torno a ese tema se asuma.

Sin embargo, estima el Jefe del Ministerio Público que ninguna de las dos partes ofrece argumentos de fondo que de manera clara, cierta y específica permitan a esta Corte establecer frente al caso planteado cuál de esas apreciaciones resulta correcta.

A continuación, la vista fiscal intenta asumir el análisis normativo de carácter histórico necesario para desentrañar el real sentido del precepto contenido en la Ley 91 de 1989 que en este caso sería objeto de interpretación legal, y a partir de ello, el del proyecto de ley que ahora pretende interpretarlo. De este análisis, el Procurador llega a la conclusión de que ni siquiera el Congreso de la República al momento de expedir esa Ley 91 de 1989 tenía completa certeza sobre el conjunto de beneficiarios que para la época tenían derecho a recibir la denominada pensión gracia , circunstancia que dificulta gravemente la posibilidad de establecer ahora con claridad quiénes conforman ese grupo, aspecto del cual depende la decisión del asunto que en este caso enfrenta al órgano legislativo y al Gobierno Nacional.

De otra parte, el Procurador echa de menos que ninguna de las partes hubiere siquiera mencionado el Acto Legislativo 01 de 2005, cuyo parágrafo 1° transitorio se refiere expresamente al régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, destacando el hecho de que si bien una ley verdaderamente interpretativa se limita a establecer el sentido de la norma preexistente, que para este caso fue expedida en 1989, en ningún caso ello podría hacerse al margen de las disposiciones constitucionales vigentes, como lo es para este caso la regla citada, incluida en ese Acto Legislativo.

Señala el Procurador que este tema sí envuelve una controversia de verdadera trascendencia constitucional, que bien habría justificado la presentación de objeciones por parte del Gobierno, y en su caso la insistencia del Congreso.

Dado que a partir de lo anterior, el Procurador General considera poco claro e insuficiente el planteamiento de las objeciones formulado por el Gobierno Nacional, así como las razones con las que el órgano legislativo intenta desvirtuar esas objeciones, concluye proponiendo a la Corte declararse inhibida para decidir acerca de ellas.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Primera. Competencia La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional, según lo disponen los artículos 167 y 241 numeral 8° de la Constitución Política.

Segunda. Los problemas jurídicos que deberán resolverse y la estructura de la presente decisión Como se explicó, el Gobierno Nacional objetó este proyecto de ley por cinco distintas razones, lo que a su turno dio lugar a igual número de explicaciones por parte del Congreso de la República. Ahora bien, para efectos de su estudio y decisión, la Sala considera conveniente analizar en primer lugar la segunda de tales objeciones, relativa a la existencia de iniciativa legislativa privativa en cabeza del Gobierno Nacional, pues en caso de prosperar ésta, ello significaría que este proyecto legislativo habría estado viciado en su trámite desde el inicio, lo que implicaría su completa inconstitucionalidad, al margen de lo que se decida sobre las restantes objeciones.

De otra parte, para el caso de no prosperar la referida objeción, se observa que varias de las restantes controversias dependen de manera cercana de lo que se decida sobre la primera de ellas, esto es, si este proyecto es verdaderamente de carácter interpretativo, como lo sostiene el órgano legislativo, o si por el contrario, como lo considera el Gobierno Nacional, se trata de una iniciativa de modificación de la ley que se dice interpretar, en este caso la Ley 91 de 1989.

En efecto, encuentra la Sala que la posible vulneración del numeral 4° del artículo 136 superior al establecer un nuevo reconocimiento pensional y la supuesta omisión frente al deber de hacer explícito el costo fiscal de esta iniciativa y el origen de sus posibles fuentes de financiamiento, según lo exige la Ley 819 de 2003 (modificatoria de la Ley Orgánica del Presupuesto) son situaciones que presuponen que el proyecto objetado ciertamente causaría una modificación de los alcances de una ley anterior. Por esta razón, es claro que en caso de concluirse que su contenido es simplemente interpretativo, lo que conduciría a descartar la primera de estas objeciones, también esas otras dos deberían declararse infundadas, mientras que en caso de que se establezca que en realidad se trata de una iniciativa modificatoria, sería al menos posible que aquellas otras objeciones pudieran también considerarse procedentes.

Por último, encuentra la Sala que la cuarta objeción parte de un supuesto totalmente contrario a todas las demás, como sería que este proyecto realmente tiene un alcance interpretativo, pero que esta facultad legislativa estaría vedada en el caso concreto, por el hecho de haberse producido, hace ya varios años, interpretaciones emanadas de este tribunal, que al entender del Gobierno, inhibirían el ejercicio de la función legislativa con ese propósito.

Así las cosas, la presente decisión seguirá la siguiente estructura: la Corte asumirá en primer término el análisis sobre la eventual existencia de iniciativa legislativa exclusiva en cabeza del Gobierno, tal como éste lo sostiene en la segunda de las objeciones formuladas. Luego, dependiendo del resultado de esta exploración, y especialmente si esta objeción es declarada infundada, se analizará y determinará si este proyecto de ley tiene un carácter puramente interpretativo, como lo sostiene el Congreso, o es en realidad modificatorio de leyes anteriores como lo entiende el Gobierno, a partir de lo cual, la Sala se pronunciaría entonces sobre la prosperidad de la primera objeción.

Como quedó dicho, en caso de determinarse que el contenido de este proyecto es de carácter interpretativo, ello traería consigo que se declaren también infundadas la tercera y la quinta de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional. En ese escenario restaría únicamente determinar si, como lo afirman el Presidente de la República y los ministros que con él suscriben las objeciones, el Congreso está impedido para aprobar nuevas leyes en las que pretenda interpretar

leyes anteriores cuando este tribunal ha efectuado una determinada interpretación de esas mismas leyes como fundamento de sus decisiones de constitucionalidad (cuarta objeción).

En el evento contrario, esto es, si se determinara que el alcance de este proyecto de ley es efectivamente modificatorio de las normas que se ha pretendido interpretar, lo que de suyo implicaría la prosperidad de la primera objeción y el descarte por sustracción de materia de la cuarta, la Sala efectuaría los demás análisis que resulten necesarios para eventualmente decidir de fondo sobre las otras objeciones planteadas, esto es la tercera y la quinta.

En el punto cuarto de estas consideraciones, la Corte asume el estudio de las referidas objeciones en el orden en que ha quedado anunciado. Tercera. Verificación sobre el trámite de las objeciones al proyecto de ley en revisión Previamente, en la medida en que tales diligencias constituyen un requisito de procedibilidad de esta decisión, deberá examinar la Corte si la objeción gubernamental y la insistencia de las cámaras legislativas llenaron las formalidades previstas en la Constitución Política, el Reglamento del Congreso y las demás normas aplicables. Ello por cuanto, tal como lo ha indicado la jurisprudencia, la competencia para decidir sobre la exequibilidad de los proyectos objetados por el Gobierno Nacional no es sólo sustancial sino también procesal, en cuanto incluye la verificación del procedimiento impartido respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan [12] .

En este caso, los trámites surtidos después de la aprobación por parte del Congreso de la República del proyecto de ley de la referencia, se resumen así:

1. Mediante oficio de diciembre 23 de 2010, recibido el día 1° de febrero de 2011 (f. 236 cd. principal) en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Secretario General del Senado remitió el proyecto de ley al señor Presidente de la República, para sanción ejecutiva.

2. En escrito del 9 de febrero de 2011 dirigido al entonces Presidente del Congreso de la República, recibido el mismo día en el correspondiente despacho, a través de memorial que también suscriben la aún Ministra de Educación Nacional y los entonces Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social, el Presidente de la República devolvió al Congreso, sin la correspondiente sanción ejecutiva, el mencionado proyecto de ley, al objetar por inconstitucional todo su articulado (fs. 220 a 234 ib.).

Al respecto debe tenerse en cuenta que de conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 198 de la Ley 5ª de 1992, “el gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta”.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que los días a que hacen referencia tales disposiciones son hábiles y no calendario [13] . Siguiendo esta regla, la Corte advierte que como el proyecto de ley en revisión consta de sólo 2 artículos, el término para formular objeciones era seis (6) días hábiles y en consecuencia vencía el miércoles 9 de febrero de 2011, término que fue cumplido por el Gobierno, ya que aquellas fueron presentadas ese mismo día.

3. El 17 de mayo de 2011, la Cámara de Representantes en sesión plenaria [14] , mediante votación nominal y por decisión mayoritaria [15] aprobó el informe presentado por los miembros de la Comisión Accidental (folios 18 a 26 del cuaderno de pruebas # 3), en el que se recomendó declarar infundadas las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional. En igual sentido se pronunció la plenaria del Senado de la República en su sesión del 30 de mayo de 2012, así mismo mediante votación pública y nominal [16] , en cumplimiento de lo observado en el auto A-089 de 2012 de esta corporación (folio 998 del cuaderno principal del expediente).

4. El anuncio previo a la votación del informe que recomendó el rechazo de las objeciones presidenciales se realizó, en el caso de la Cámara de Representantes el día 11 de mayo de 2011 y en el Senado de la República el 29 de mayo de 2012,

según consta en las correspondientes actas de esas reuniones [17] .

Para examinar la validez de los referidos anuncios, la Corte debe tener en cuenta su jurisprudencia sobre los alcances de la exigencia prevista en el artículo 160 superior [18] , la cual debe observar los siguientes requisitos [19] :

- Debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión, directamente o por instrucciones suyas, en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto.

- La fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable. - El proyecto de ley o la correspondiente decisión sólo puede votarse en la fecha u oportunidad previamente anunciada.

- En caso de no producirse la votación en la fecha u oportunidad prevista, será necesario haber realizado un nuevo aviso con las mismas características, referido a la fecha u oportunidad en que la votación finalmente se produzca. Si ha habido aviso, incluso varias veces, pero no existe la necesaria congruencia entre el último de éstos y la efectiva votación aprobatoria, ocurre lo que la jurisprudencia ha denominado el rompimiento de la cadena de avisos.

- No existe una fórmula sacramental o frase textual que deba usarse en el Congreso para efectuar el aviso, siendo válida cualquier expresión que en forma inequívoca cumpla el objetivo de este precepto constitucional. Así por ejemplo, el uso de la expresión “anuncio” , para referirse a los avisos de proyectos que serán “considerados” o “debatidos” en otras sesiones, se entiende como revelador de la intención de votar dichos proyectos y, por tanto, de dar cumplimiento al requisito del artículo 160 constitucional.

- El contexto de las discusiones y los debates puede utilizarse como referencia de validación, para determinar si un anuncio efectivamente se hizo, si incluía la intención de debatir y votar el proyecto anunciado y, finalmente, si la sesión para la cual se anunció la votación es una fecha determinable.

- El contexto del cual pueden extraerse los criterios de validación no se limita al de la sesión en que se hizo el anuncio, sino que puede incluir otras sesiones, incluyendo aquellas en las que tuvo lugar la votación.

4.1. Sobre el anuncio surtido en este caso en la plenaria del Senado de la República, la Corte observa que éste observó los requisitos anteriormente reseñados, por lo que cumplió con su finalidad constitucional.

En lo relativo a los términos de ese anuncio, según se observa en la referida acta 50, el proyecto fue mencionado junto con todos sus datos identificadores en el último lugar de la lista de proyectos anunciados en la sesión de mayo 29 de 2012, siendo el único que se encontraba en esta situación (para corregir vicios de trámite y con informe de objeciones), relación leída al inicio de esa sesión legislativa, antes de lo cual el Secretario General del Senado informó que:

“Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión:”, reiterándose una vez leída aquella que “Están leídos los proyectos para la siguiente sesión plenaria, señor Presidente”.

De otra parte, agotado el orden del día de la correspondiente sesión, se informó que “Siendo las 11:51 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 30 de mayo de 2012, a las 3:00 p. m.”.

Como ya se indicó, la votación de este informe de objeciones tuvo lugar en la sesión de ese día, miércoles 30, en los mismos términos que fueron anunciados [20] .

Se observa entonces que el aviso constitucionalmente requerido se hizo en términos suficientemente claros y explícitos, lo que a juicio de la Corte permitió que sus destinatarios (los miembros del Senado de la República) se enteraran de manera clara y precisa del objeto de tal anuncio, conforme a lo reiteradamente planteado por la jurisprudencia de esta corporación. Y de otro lado, la posterior realización de la votación anunciada en la fecha previamente informada ratifica el no rompimiento de la cadena de anuncios, y con ello la plena validez de este aviso para los efectos aquí relevantes.

4.2. En lo que atañe al anuncio realizado en la Cámara de Representantes encuentra la Corte que éste también se efectuó en los términos requeridos por la norma constitucional y la jurisprudencia de esta corporación, tal como puede observarse en el texto de la ya aludida acta 61, correspondiente a la sesión del día 11 de mayo de 2011.

En efecto, durante la parte final de la sesión se surtió el anuncio respectivo, el cual estuvo precedido de la siguiente fórmula: "…se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 17 de mayo o para la siguiente sesión en la que se debata Proyectos de ley o Acto Legislativos de acuerdo Acto Legislativo de julio 3 de 2003 en su artículo 8°." Inmediatamente a continuación, al inicio de una corta lista de proyectos, se expresó:

" Informe Objeciones Presidenciales: Proyecto de ley número 296 de 2010 Cámara - 114 de 2009 Senado , por medio del cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2, literal a) de la Ley 91 de 1989" (negrillas del texto original). Según puede comprobarse entonces, el referido anuncio cumplió a cabalidad los requisitos que más atrás quedaron expuestos.

Posteriormente, conforme a lo anunciado, y como ya quedó dicho en el aparte correspondiente, la aprobación del informe de objeciones se cumplió durante la sesión del martes 17 de mayo (acta 62), por lo que el anuncio antes reseñado resulta válido como aviso previo a la realización de esa votación.

5. Por último, revisado el texto del informe de objeciones aprobado por las plenarias de ambas cámaras dentro de las sesiones ya referidas, se observa que aquél es preciso en la presentación de las razones a partir de las cuales el Presidente de la República objetó por inconstitucionalidad el proyecto previamente tramitado por ellas, como también en los motivos por los cuales el Congreso Nacional decide insistir en la sanción de esta ley, todo lo cual ha sido ya reseñado en los correspondientes apartes de esta sentencia. Por todo lo anterior considera la Corte que en este caso hubo verdadera insistencia de las cámaras legislativas, según el entendimiento que de ello ha tenido la jurisprudencia constitucional.

6. Efectuado el anterior recuento, se observa que el trámite que se analiza, cumplido en el Congreso de la República y por el Gobierno Nacional sobre las objeciones presidenciales y la insistencia congresual, se ciñó al procedimiento establecido en la Constitución Política y la ley. No existiendo entonces duda sobre el debido cumplimiento del trámite formal de las objeciones, la Corte pasa a examinar de fondo las objeciones al proyecto de ley de la referencia.

Cuarta. Análisis de la objeción relacionada con la existencia de iniciativa legislativa exclusiva en cabeza del Gobierno Nacional Según lo afirmó el Gobierno Nacional en su escrito de objeciones, uno de los motivos por los cuales el proyecto de ley de la referencia sería inconstitucional es que en razón a su contenido, éste solo podría haberse tramitado a propuesta suya, y no por iniciativa los parlamentarios.

La imposibilidad de tramitar un proyecto de ley con este contenido por la sola iniciativa de los miembros del Congreso vendría dada por la regla establecida en el 2° inciso del artículo 154 constitucional, que crea esta restricción frente a las leyes que se dicten en desarrollo de las facultades previstas en algunos numerales del artículo 150 superior, entre ellos la letra e) de su numeral 19, relativa a las leyes sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Al volver sobre esos preceptos debe necesariamente aludirse al mecanismo de las leyes marco [21] , mediante el cual la regulación específica de determinadas materias no se hace a través de leyes sino por decretos del Gobierno, dictados a partir de las pautas y objetivos que sobre el tema haya trazado el Congreso de la República, ello sí mediante leyes. D entro de este particular esquema de reparto competencial, la regulación de estos aspectos comienza entonces con el señalamiento de esas pautas y criterios a través de ley, la que en algunos casos requiere iniciativa privativa del Gobierno Nacional, para que con base en aquélla este último ejerza, de tiempo en tiempo, según su propio criterio de necesidad, la función de adoptar las normas que considere más apropiadas para dar cabal desarrollo a los objetivos contenidos en la ley.

Así las cosas, debe precisar la Corte que si el asunto regulado a través de este proyecto de ley efectivamente se encuadra en la letra e) del numeral 19 del artículo 150 constitucional, existiría no sólo un problema de iniciativa legislativa, sino que además habría incompetencia del Congreso para regular el tema, pues su labor debería limitarse, siempre que medie la ya referida iniciativa gubernamental, a plasmar en la ley unos objetivos o criterios en relación con el tema, para que a continuación sea el Gobierno Nacional el que expida regulaciones sustanciales sobre la materia. Según lo ha señalado la Corte [22] , una de las razones que explican el establecimiento de este tipo de reglas en relación con el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos es el directo impacto que el manejo de este tema puede tener en el equilibrio o desbalance de las finanzas del Estado, a partir de lo cual se considera que debe ser el Presidente de la República quien establezca las reglas y condiciones de ese sistema de salarios y prestaciones.

Sin embargo, la eventual prosperidad de esta objeción depende también de que los docentes nacionales, categoría de educadores a los que el proyecto objetado atribuiría el derecho a disfrutar de la pensión gracia, puedan ser efectivamente catalogados como empleados públicos como lo entiende el Gobierno, pues conforme a la norma constitucional arriba citada, es este el grupo de servidores cuyo régimen salarial y prestacional ha de ser definido mediante decretos expedidos a partir de una ley marco, dictada a su vez previa la exclusiva iniciativa del Gobierno.

Contrario sensu , si los docentes respecto de quienes este proyecto atribuiría la pensión gracia no pertenecen a esa específica categoría constitucional, no cabría predicar en este caso ni la sujeción de su régimen salarial y prestacional a una ley marco, ni tampoco la necesidad de que ésta se origine en la iniciativa del Gobierno Nacional.

Ahora bien, encuentra la Sala que el término empleados públicos, con el que se denominan los sujetos cuyo régimen salarial y prestacional deberá fijarse mediante el mecanismo de las leyes marco es también referente de otros varios mandatos constitucionales [23] , pese a lo cual no aparece definido en el mismo texto superior, ni tampoco ha sido objeto de un desarrollo legislativo específico y sistemático por normas posteriores a la carta de 1991, circunstancia que ha sido expresamente reconocida por esta corporación en varios pronunciamientos [24] .

Sin embargo, la ausencia de una precisa definición de tipo constitucional o legal sobre quiénes son empleados públicos , no podría conducir a que este tribunal, guardián de la integridad y supremacía de la Constitución según lo establece su artículo 241, dejara de lado tan importante misión, renunciando a dar cumplida aplicación a alguna disposición de aquella. Por esto, y en desarrollo del principio sobre efecto útil de las normas, en este caso la letra e) del numeral 19 del artículo 150 superior, se hace necesario desentrañar el sentido y alcance que pueda atribuirse a esta figura, así como determinar si por sus características, los docentes al servicio del Estado podrían ser asimilados a esa antigua categoría que la norma superior tomó como referente a efectos de ordenar que su régimen salarial y prestacional fuera fijado mediante decretos expedidos a partir de leyes marco.

A efectos de lo primero deberán tenerse en cuenta, entre otras, las normas legales que para el momento de la expedición de la Constitución regulaban la materia, entre ellas el Decreto Ley 3135 de 1968, expedido a continuación de la trascendental reforma constitucional aprobada en ese mismo año, precepto cuyo artículo 5° se refiere a los empleados públicos y los distingue de los que ella misma denomina trabajadores oficiales , así como sus reglamentarios, los Decretos 1848 de 1969 y 1950 de 1973. Estas normas definieron de manera no taxativa quiénes se considerarían empleados públicos a partir de un criterio predominantemente orgánico (los vinculados a ciertos tipos de instituciones) y su examen bien permite acercarse al concepto que el constituyente de 1991 habría tenido en mente al referirse a los empleados públicos [25] .

De otra parte, la extensa labor hermenéutica de la doctrina y los operadores jurídicos en torno a ese concepto, que durante los años recientes ha procurado también precisar su significado a la luz de los nuevos preceptos superiores, ha generado algunos consensos al respecto, entre ellos: i) que los empleados públicos son un subconjunto de otro mayor, el

de los denominados servidores públicos , que según se observa, es el término más genérico y comprehensivo que el texto constitucional utiliza para referirse al conjunto de empleados y funcionarios del Estado en sus distintas ramas [26] ; ii) que ese grupo comprende cargos que, aunque desde distintos niveles, tienen en común el ejercicio de funciones típicamente administrativas, entre ellos los de los funcionarios elegidos para un período fijo, los de libre nombramiento y remoción y los de carrera administrativa, conformando así el grupo más numeroso de servidores públicos [27] ; iii) que frente a las otras especies de empleados oficiales de que hablan los artículos 123 y 125 del texto superior, los empleados públicos conforman una categoría residual, a la que pertenecerían todos aquellos funcionarios del Estado no encuadrables en ninguno de tales grupos.

Ahora bien, los educadores oficiales, que son los sujetos beneficiarios de la pensión gracia regulada por las Leyes 114 de 1913 y 91 de 1989 y por el proyecto que ahora pretende interpretar esta última, no son expresamente rotulados dentro de ninguna de estas categorías. Sin embargo, el Estatuto Docente vigente al momento de expedirse la actual Constitución [28] los definió como empleados oficiales de régimen especial, mientras que la primera Ley Orgánica de Distribución de Competencias y Recursos [29] y la Ley General de Educación [30] expedidas con posterioridad a ella, de manera coincidente los denominaron servidores públicos de régimen especial . Estas definiciones pueden ser asumidas como de contenido equivalente, pues las diferencias existentes en cuanto al término inicial de cada una de ellas corresponderían a lo que en cada momento ha sido la forma más genérica de denominar a las personas que prestan sus servicios al Estado.

De otro lado, según se desprende de su propia naturaleza y del régimen legal que les es aplicable, podrían considerarse como notas características del trabajo de los docentes oficiales, el hecho de pertenecer a la Rama Ejecutiva y cumplir dentro de ella una tarea típicamente misional respecto de la función que compete a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales [31] y, en su momento, al Ministerio de Educación Nacional [32] . De otra parte, y según lo ordena la ley, estos servidores se encuentran sujetos a un régimen de carrera [33] y su vinculación se produce por efecto de un nombramiento, que en consecuencia da lugar a lo que el derecho administrativo conoce como una relación legal y reglamentaria. Por esas mismas razones, es claro también que los educadores estatales no podrían ser considerados trabajadores oficiales.

Los anteriores criterios permiten a la Corte apreciar que existen importantes semejanzas, incluso identidades, entre las características usualmente atribuidas a la figura de los empleados públicos y las que, según se explicó, son propias del trabajo de los docentes oficiales, entre ellas el hecho de cumplir tareas propias y típicas de entidades administrativas y la circunstancia de ser empleados de carrera, que se vinculan previo concurso, a través de un acto administrativo de nombramiento, siendo ese tipo de servidores, según lo entiende la doctrina [34] , uno de las que conforman el subgrupo de los empleados públicos. Además de esto, el carácter residual que según se explicó tiene esta categoría frente a las demás especies de servidores públicos, permite también considerar que en tanto los docentes oficiales no han sido ni podrían ser ubicados como parte de ninguna de esas otras especies, han de ser considerados empleados públicos a los efectos de que su régimen salarial y prestacional sea fijado mediante decretos expedidos a partir de leyes marco.

Ahora bien, dado que las reglas que determinan las pensiones a que tienen derecho distintos tipos de empleados, así como los requisitos para acceder a ellas, indudablemente hacen parte de lo que se denomina el régimen prestacional de tales funcionarios, encuentra la Sala que una norma que como la contenida en el proyecto legislativo aquí objetado, tiene efecto sobre esas reglas, no podría, conforme al régimen constitucional vigente, ser producto de la sola iniciativa parlamentaria, sino que por el contrario, tendría que ser propuesta por el Gobierno Nacional, o al menos avalada por éste durante el decurso del trámite legislativo. Como también, que tampoco es acorde al texto superior que una norma de carácter legal incorpore una decisión de este tipo, pues ella sólo podría adoptarse mediante decreto expedido por el Gobierno a partir de los criterios trazados por el Congreso en la respectiva ley marco [35] .

Visto que en este caso el proyecto de ley objetado dispone directamente ese cambio, pese a lo cual tuvo origen parlamentario y no contó con el aval del Gobierno durante los debates, antes bien fue objeto de protesta por parte de los representantes de éste, considera la Sala que esas circunstancias ciertamente implican infracción a lo previsto en los artículos 150 (numeral 19, letra e) y 154 del texto superior, en lo atinente a la iniciativa legislativa pero también en lo relativo a la incompetencia del Congreso para expedir leyes que regulen de fondo materias como esta, pues para el caso presente esa facultad se encuentra limitada por la Constitución, mediante el mecanismo de las leyes marco.

En tales condiciones concluye la Corte que se abre paso la objeción formulada por el Gobierno en segundo lugar, y así lo declarará en la parte resolutiva de esta providencia.

Quinta. Consideración final en torno a las restantes objeciones En desarrollo de la ruta metodológica trazada en la segunda de las presentes consideraciones, al haberse clarificado la prosperidad de la segunda de las objeciones presentadas en este caso por el Gobierno Nacional, relacionada con la existencia de iniciativa legislativa exclusiva en cabeza de aquél, resulta innecesario emprender el análisis de las demás objeciones, en cuanto por su naturaleza y contenido, aquella que en primera medida ha salido avante, es suficiente para causar la inexequibilidad total de este proyecto de ley.

En efecto, sobra establecer con precisión si el contenido de este proyecto es de carácter interpretativo como lo sostuvo el Congreso, o por el contrario modificatorio como lo cree el Gobierno Nacional, no obstante que en razón a su gran implicación, la de permitir el reconocimiento de la pensión gracia a ciudadanos a quienes en ausencia de este proyecto no se les viene reconociendo, tendería a ser de este último tenor. Sin embargo, emerge indubitable que el esclarecimiento de esta circunstancia nada añadiría a la decisión de esta controversia entre el Gobierno y el órgano legislativo que ahora dirime la Corte, pues cualquiera que fuera su conclusión al respecto, ello devendría inane frente a la ya alcanzada claridad sobre la necesidad de iniciativa legislativa gubernamental, circunstancia que como se dijo, genera una mancha total y definitiva sobre la constitucionalidad de este proyecto.

Por esta potísima razón, carece también de necesidad el análisis de las demás objeciones, concretamente las planteadas por el Gobierno en 1°, 3°, 4° y 5° lugar, según la reseña contenida en el punto III de esta providencia.

En consecuencia, la Corte se abstendrá de estudiar tales objeciones y pasará directamente a adoptar la correspondiente decisión. Sexta. Conclusión Como resultado del estudio adelantado en este capítulo de consideraciones, la Corte ha determinado que de conformidad con lo previsto en los artículos 150, numeral 19, letra e) y 154 de la Constitución, e independientemente de su carácter interpretativo o modificatorio, un proyecto de ley como el que en este caso fue objetado por el Gobierno Nacional solo podría haberse tramitado por iniciativa de éste, en cuanto se pretendía establecer reglas que incidirían en la fijación del régimen salarial y prestacional de un grupo de servidores públicos que tienen el carácter de empleados públicos.

A partir de lo anterior, teniendo en cuenta que este proyecto surgió de la iniciativa de un Senador de la República y no del Gobierno, y que tampoco existió de parte de este último ningún tipo de respaldo o aval de los que usualmente permiten tener por saneado este defecto, la Corte concluyó que era fundada la segunda de las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional, circunstancia que frente al caso concreto resultó suficiente para concluir que el referido proyecto es inconstitucional en su totalidad y desde su origen, lo que tornó innecesario el análisis de las restantes objeciones.

En consecuencia, la Sala decidirá que es fundada la segunda de las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno, y como consecuencia de ello, declarará inexequible el proyecto de ley objetado.

VIII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.- Declarar FUNDADA la SEGUNDA de las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al proyecto de ley 114 de 2009 Senado –

296 de 2010 Cámara, “Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2°, literal a) de la Ley 91 de 1989” .

Segundo . - En consecuencia, declarar INEXEQUIBLE el proyecto de ley 114 de 2009 Senado – 296 de 2010 Cámara, “Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2°, literal a) de la Ley 91 de 1989” .

Tercero.- DESE cumplimiento a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución Política. Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Presidente MARIA VICTORIA CALLE CORREA MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrada Magistrado LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado Magistrado Con salvamento de voto NILSON PINILLA PINILLA JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado Magistrado ALEXEI E. JULIO ESTRADA LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JORGE IVÁN PALACIO PALACIO A LA SENTENCIA C-741/12 OBJECIONES GUBERNAMENTALES A PROYECTO DE LEY INTERPRETATIVA POR VIA DE AUTORIDAD LEGISLATIVA-Infundadas (Salvamento de voto)/ PROYECTO DE LEY INTERPRETATIVA REFERENTE A LA PENSION GRACIA-Cumplía requisitos constitucionales y no le era predicable la reserva de iniciativa gubernamental (Salvamento de voto) En el fallo del cual me aparto, referido al proyecto de ley por el cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2º, literal a) de la Ley 91 de 1989”, la mayoría declaró inexequible el proyecto porque no fue tramitado a instancia del Gobierno Nacional, aduciendo que el mismo solo podría haberse tramitado por iniciativa del Ejecutivo, “en cuanto se pretendía establecer reglas que incidirían en la fijación del régimen salarial y prestacional de un grupo de servidores públicos que tienen el carácter de empleados públicos”; cuando en realidad el proyecto solamente aclaraba que los docentes oficiales que hubieren prestado sus servicios en establecimientos del orden nacional también tienen derecho a la pensión de gracia, con lo que no se ampliaba el universo de titulares de dicha prestación, sino que se hacía una lectura que se desprende de las modificaciones aprobadas por el propio Congreso desde hace varias décadas, particularmente con las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933. Así, en la medida que la norma no hacía modificaciones a las reglas sobre el particular, no le era predicable la reserva de iniciativa, y si cumplía con las exigencias trazadas por la jurisprudencia respecto de las leyes interpretativas.

PENSION GRACIA- Evolución normativa y jurisprudencial (Salvamento de voto) DOCENTES- Categorías que ostentan (Salvamento de voto) DOCENTES BENEFICIARIOS DE LA PENSION GRACIA- No son empleados públicos (Salvamento de voto) LEY INTERPRETATIVA O DE INTERPRETACION AUTENTICA- Competencia (Salvamento de voto)/ LEY INTERPRETATIVA O DE INTERPRETACION AUTENTICA- Objeto (Salvamento de voto)/ LEY INTERPRETATIVA O DE INTERPRETACION AUTENTICA- Requisitos (Salvamento de voto)/ LEY INTERPRETATIVA O DE INTERPRETACION AUTENTICA- Improcedencia de su uso para reformar, modificar o adicionar leyes anteriores (Salvamento de voto) La Constitución le otorgar al Congreso la facultad para dictar leyes interpretativas o de interpretación auténtica, con lo que se busca que quien expidió una norma pueda delimitar su alcance, especialmente de cara a su aplicación en casos concretos, cuando haya dado lugar a interpretaciones que distorsionan su finalidad o ponen en riesgo principios como los de seguridad jurídica y certeza del Derecho, pero esta clase de leyes debe cumplir tres requisitos esenciales: (i) señalar la disposición objeto de interpretación, (ii) indicar cuál es el sentido que se define y (iii) no agregar contenidos normativos que no estuvieren comprendidos en la ley interpretada, por lo que la actividad del Legislador debe dirigirse “única y exclusivamente a proferir normas que tiendan a aclarar el sentido exacto de una disposición preexistente, con miras a lograr su fácil y correcto entendimiento”, no

siéndole dable introducir nuevos mandatos o prohibiciones, ni realizar reformas, modificaciones o adiciones a lo ya dispuesto so pretexto de interpretar una ley anterior.

Referencia: expediente OG-137 Objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad al Proyecto de Ley 114/09 Senado, 296/10 Cámara, “Por medio de la cual se interpreta por vía de autoridad legislativa el artículo 15, numeral 2°, literal a) de la Ley 91 de 1989”.

Con el acostumbrado respeto me aparto de la decisión adoptada por la mayoría. Considero que la Corte ha debido declarar infundadas las objeciones y, en consecuencia, la exequibilidad del proyecto. A continuación expongo las razones de mi discrepancia.

I.- Generalidades sobre la pensión gracia 1.- La pensión gracia fue consagrada en la ley 114 de 1913 como una prestación que la Nación confería a los docentes de primaria de carácter regional o local, en los siguientes términos:

“Artículo 1.- Los maestros de Escuelas Primarias oficiales que hayan servido en el magisterio por un término no menor de veinte años, tienen derecho a una pensión de jubilación vitalicia, en conformidad con las prescripciones de la presente ley”.

En su versión originaria la prestación sólo podía ser reconocida a favor de docentes del nivel territorial: los maestros de escuela primaria que no recibieran otra pensión o recompensa de carácter nacional [36] , quienes percibían unos ingresos salariales y prestacionales sustancialmente menores que sus pares del nivel central. Sin embargo, leyes posteriores la ampliaron a algunos docentes nacionales, así:

a.- El artículo 6º de la Ley 116 de 1928 hizo extensivo el beneficio a los empleados y profesores de escuelas normales , en los siguientes términos:

“Artículo 6.- Los empleados y profesores de las escuelas normales y los inspectores de instrucción pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan. Para el cómputo de los años de servicio se sumarán los prestados en diversas épocas, tanto en el campo de la enseñanza primaria como en el de la normalista, pudiéndose contar en aquélla la que implica la inspección.” (Subrayado fuera de texto) Conviene recordar que por expreso mandato del artículo 13 de la Ley 39 de 1903, las escuelas normales eran todas del orden nacional :

“Artículo 13. En cada una de las ciudades capitales de los Departamentos existirá una Escuela Normal para varones y otra para mujeres, costeadas por la Nación e invigiladas por el respectivo Gobierno Departamental. Los empleados de tales planteles serán nombrados por los Gobernadores, con la aprobación del Poder Ejecutivo. En las Escuelas Normales de varones habrá además de los empleados reconocidos en leyes anteriores, un Prefecto General de Estudios, y en las de Cundinamarca se dictarán además las enseñanzas necesarias para la formación de maestros hábiles para las Escuelas Normales de otros Departamentos. Entre tales enseñanzas deberá dictarse la de taquigrafía”.

b.- Posteriormente, el artículo 3º de la Ley 37 de 1933 amplió la pensión gracia a los docentes que hubieren completado los años de servicios en establecimientos de enseñanza secundaria, sin distinguir si estos eran establecimientos del orden territorial o nacional :

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

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

(Resaltado fuera de texto) Debe recordarse que la instrucción secundaria estaba a cargo de la Nación, aun cuando las entidades territoriales con recursos suficientes podían prestar dicho servicio. Así lo dispuso el artículo 4º de la Ley 39 de 1903 en los siguientes términos:

“Artículo 4o. La instrucción secundaria será de cargo de la Nación e inspeccionada por el Poder Ejecutivo. Esto no obsta para que los Departamentos y Municipios que dispongan de recursos suficientes, sostengan establecimientos de enseñanza secundaria”. (Resaltado fuera de texto) En síntesis, aunque originariamente la pensión gracia fue concebida como una prestación de cuya titularidad solo podían gozar los maestros de básica primaria del nivel territorial, a partir de las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 fue extendida a algunos docentes del orden nacional, quienes obviamente recibían su pensión ordinaria del nivel central . Así también lo reconoció la Corte en la sentencia C-479 de 1998 :

“Esta pensión fue concebida como una compensación o retribución en favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían una baja remuneración y, por consiguiente, tenían un poder adquisitivo precario y menor frente a aquellos educadores cuyas prestaciones estaban a cargo de la Nación.

(…) No obstante esta finalidad, la presión de algunos movimientos de trabajadores del Estado obligaron a la Nación a ampliar dicho beneficio a todos los docentes del sector oficial , como una forma de reconocer la importante labor que cumplían. Se expidieron entonces, las leyes 116 de 1928 "por la cual se aclaran y reforman varias disposiciones de la ley 102 de 1927" y la ley 37 de 1933 "por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados". La primera dispuso en el artículo 6 que "los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública tienen derecho a la jubilación en los términos que contempla la ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan"; y la segunda, en el artículo 3, hizo extensiva la pensión de gracia "a los maestros que hayan completado los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria".

Así pues, tanto los maestros de primaria como los de secundaria del sector oficial, podían acceder a la pensión de gracia, claro está, siempre y cuando reunieran los requisitos exigidos por la Ley ”. (Resaltado fuera de texto) Similares consideraciones fueron expuestas en la sentencia C-084 de 1999 :

“El derecho a la pensión establecida por la Ley 114 de 1913, se extendió luego a los inspectores de instrucción pública y a los empleados y profesores de las Escuelas Normales, primero; y, más tarde, por haberlo dispuesto así la Ley 37 de 1933, el derecho a la pensión aludida se extendió, también, a los docentes de secundaria.

Ello significa, entonces, que la pensión inicialmente creada con carácter limitado a los maestros de primaria, con el andar del tiempo tuvo además, entre sus beneficiarios, a los demás docentes, tanto de primaria como de secundaria, y al personal encargado de su supervisión ”.

2.- Luego fue expedida la ley 43 de 1975, por la cual se “nacionaliza la educación primaria” , que oficialmente venían prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y las Comisarías. El artículo 1º dispuso que tanto la educación primaria como la secundaria serían un servicio público a cargo de la Nación, de manera que “los gastos que ocasione y que hoy sufragan los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley” .

3.- Finalmente, el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, ahora interpretado, suprimió la pensión gracia pero la mantuvo para quienes se hubieren vinculado al magisterio hasta el 31 de diciembre de 1980, con las reglas hasta entonces fijadas. Asimismo, indicó que ella era compatible con la pensión de jubilación, “ aún en el evento de estar a cargo total o parcial de la Nación ” .

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

(…) 2.- Pensiones: A .- Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las leyes 114 de 1913 [escuelas primarias], 116 de 1928 [escuelas normales del orden nacional], 37 de 1933 [enseñanza secundaria a cargo de la Nación] y demás normas que hubieren desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos. Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social conforme al Decreto 081 de 1976 y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación ". (Resaltado fuera de texto) Con base en esta norma, durante varios años los tribunales administrativos y el Consejo de Estado consideraron que algunos docentes nacionales sí tienen derecho a la pensión gracia (aquellos a los cuales se refieren las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933), por cuanto expresamente señala que dicha prestación es compatible con la pensión ordinaria de jubilación, "aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación".

Sin embargo, en la sentencia S-699 de 1997 la Sala Plena del Consejo de Estado cambió su postura, para considerar que la norma se refiere únicamente a los docentes departamentales, regionales o municipales que fueron incluidos en el proceso de "nacionalización" de la educación primaria y secundaria (con posterioridad a 1975). Con esta decisión fueron excluidos de la pensión gracia los docentes del nivel nacional que en virtud de las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933 ya tenían derecho a dicha prestación [37] .

4.- Desde entonces surgió una compleja discusión hermenéutica sobre el alcance del literal "A" de la Ley 91 de 1989, en particular en cuanto a los requisitos para acceder a la pensión de gracia de los docentes que reciben su pensión ordinaria con cargo a la Nación. Y si bien es cierto que en varias oportunidades la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la validez de la pensión gracia, sus requisitos y la eliminación de dicha prestación, también lo es que hasta el momento no se ha fijado el alcance de esa norma respecto de su compatibilidad con la pensión ordinaria cuando está a cargo total o parcialmente de la Nación. En efecto:

a.- En la sentencia C-479 de 1998 la Corte declaró exequibles las expresiones "de escuelas primarias oficiales" , contenida en el artículo 1º de la ley 114 de 1913, y "que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional" , contenida en el numeral 3 del artículo 4º del mismo ordenamiento, relacionadas con los requisitos originariamente previstos para acceder a la pensión gracia -en particular en cuanto a no recibir otra pensión de carácter nacional-, los cuales encontró ajustados a la Constitución. Entre otras cosas, la Corte concluyó que no se vulneraba el principio de igualdad por cuanto desde hace más de cincuenta años tanto los docentes de primaria como de secundaria del sector oficial tienen derecho a la pensión de gracia:

"...a raíz de la ampliación de la cobertura que en normas posteriores se hizo de la pensión de gracia contenida en el artículo 1º de la ley 114 de 1913, materia de acusación, en favor de los maestros de secundaria, la situación que en principio hubiera podido considerarse discriminatoria quedó corregida. En efecto, si bien en la disposición impugnada se reconoció el derecho a una pensión de gracia únicamente en favor de los maestros de escuelas primarias oficiales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3º. de la ley 37 de 1933, tal beneficio se extendió a los docentes públicos de secundaria, quedando las dos categorías de maestros con el mismo derecho a obtener la pensión de gracia, desde hace más de cincuenta años . No existe entonces, violación del artículo 13 de la Constitución, pues la pensión de gracia se concede no sólo a los maestros de primaria del sector oficial sino también a los de secundaria del mismo orden, claro está, siempre y cuando se hubiesen vinculado antes del 1º de enero de 1981 y cumplieron o llegaren a cumplir los requisitos de ley". (Resaltado fuera de texto) b.- En la sentencia C-084 de 1999 la Corte declaró exequibles las expresiones "vinculados a partir del 1º de enero de 1981", "y para aquéllos" , contenidas en el artículo 15, numeral 2, literal b) , de la Ley 91 de 1989. Consideró la Corte que no se desconocía el derecho a la igualdad por el hecho de eliminar la pensión gracia para los docentes vinculados a partir de 1º de enero de 1981. Dijo al respecto:

“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”.

c.- En la sentencia C-915 de 1999 la Corte declaró exequible el inciso 2 del artículo 3º de la ley 37 de 1933, que dispuso hacer extensiva la pensión gracia a los maestros que hayan completado los años de servicios señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria.

El fallo precisó que tanto los maestros de primaria como los de secundaria, vinculados antes del 1º de enero de 1981 pueden acceder a la pensión gracia cuando reúnan los requisitos exigidos por la ley. Dijo al respecto:

“Debe entonces reiterar esta Corporación el análisis que efectuó entonces [sentencia C-479 de 1998] sobre los alcances del inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 37 de 1933, objeto de la demanda de la referencia, y señalar que la interpretación que hace el actor, que lo lleva a concluir que de acuerdo con las disposiciones impugnadas los maestros de secundaria no pueden acceder a la pensión de gracia, si antes no estuvieron vinculados como docentes oficiales de primaria, es equivocada, pues del texto de dichas disposiciones no se desprende tal condicionamiento, tanto que durante cincuenta años se reconoció indistintamente ese beneficio, a docentes oficiales de primaria y secundaria, como ya lo había establecido esta Corporación, quedando así desvirtuado el primero de los cargos por él invocado”.

También dejó en claro que la decisión del legislador, consignada en la Ley 91 de 1989, de suprimir el beneficio de la pensión de gracia a los docentes oficiales vinculados a partir del 1º de enero de 1981, no vulneraba el principio de igualdad sino que era expresión de una competencia asignada por la Constitución para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

d.- En la sentencia C-380 de 2000 la Corte se inhibió de conocer una demanda en la cual se pretendía que, por medio de un fallo de exequibilidad condicionada, la Corte señalara que la pensión gracia contenida en el literal “A” del numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 también es aplicable a los docentes nacionales. En aquella oportunidad constató que la acusación no estaba dirigida contra el texto normativo demandado, sino contra una pretendida aplicación indebida del mismo; es decir, porque se trataba de una controversia sobre la interpretación y alcance legal de la norma, que es justamente lo que ahora pretendía dilucidar el Congreso de la República.

e.- En la sentencia C-489 de 2000 la Corte declaró exequible la expresión “vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980” , contenida en el literal a) del numeral 2º del artículo 15 de la ley 91 de 1989, “siempre y cuando se entienda que las

situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes de entrar en vigencia la ley 91/89, 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".

f.- Finalmente, en la sentencia C-954 de 2000 la Corte avaló la constitucionalidad del literal a), numeral 2, del artículo 15 de la ley 91 de 1989, salvo la expresión "los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980" , que ya había sido declarada exequible en el fallo precedente.

Como puede notarse, a pesar de que en varias oportunidades la Corte se ha pronunciado en relación con la pensión gracia, lo cierto es que, al menos hasta ahora, no se ha definido el alcance del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, en particular en lo concerniente a la compatibilidad de dicha prestación con la pensión ordinaria a cargo de la Nación.

II.- De la constitucionalidad del proyecto objetado 1.- Como se ha visto, en torno al alcance del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 han surgido al menos dos interpretaciones relacionadas con la titularidad del derecho. Según la primera, (i) solo los docentes "nacionalizados" tienen derecho a la pensión de gracia [38] ;

de acuerdo con la segunda, (ii) a dicha prestación tienen derecho aquellos a los que se refieren las leyes 116 de 1928 [empleados y profesores de escuelas normales del orden nacional e inspectores de instrucción pública] y 37 de 1933 [docentes de enseñanza secundaria].

El proyecto objetado simplemente se decantaba por una de esas lecturas de la norma, puntualizando que en el caso de esos docentes la pensión de gracia sí es compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún si está a cargo de la Nación.

2.- Ahora bien, en el fallo del cual me aparto la mayoría declaró inexequible el proyecto porque no fue tramitado a instancia del Gobierno Nacional. Sostuvo que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 150 (numeral 19, literal e) y 154 de la Constitución, "independientemente de su carácter interpretativo o modificatorio", el mismo solo podría haberse tramitado por iniciativa del Ejecutivo, "en cuanto se pretendía establecer reglas que incidirían en la fijación del régimen salarial y prestacional de un grupo de servidores públicos que tienen el carácter de empleados públicos" .

Respetuosamente discrepo de esa postura por varias razones. 3.- Para llegar a esa conclusión la Corte hace una interpretación forzada de la noción de "empleados públicos" , al considerar que los docentes oficiales del nivel nacional se encuentran catalogados dentro de esa categoría.

En este sentido, reconoce que los educadores oficiales, beneficiarios de la pensión gracia regulada por las leyes 114 de 1913 y 91 de 1989, "no son expresamente rotulados dentro de ninguna de estas categorías" . Además, es consciente de que en el ordenamiento legal colombiano los docentes tienen la categoría de "empleados oficiales de régimen especial" , según la ley 60 de 1993 [39] , o de "servidores públicos de régimen especial" , en los términos de la ley 115 de 1994 [40] .

Sin embargo, desconociendo que esas definiciones legales otorgan un estatus especial a los docentes oficiales, la Corte les traslada – in totto - el régimen propio de los empleados públicos, concretamente las exigencias de su regulación salarial y prestacional a través de una ley marco, desbordando el radio de cobertura previsto en el numeral 19 (literal e) del artículo 150 de la Carta Política, para afectar aún más los ya menguados derechos de los docentes.

4.- De otra parte, considero que en esta ocasión la Sala ha dado un alcance equívoco a la facultad del Congreso para ejercer su labor de interpretación auténtica o con autoridad del ordenamiento legal.

Como es sabido, la facultad que el artículo 150-1 de la Constitución otorga al Congreso para dictar " leyes interpretativas " o de interpretación auténtica tiene como fundamento la soberanía del Estado y el principio democrático [41] . Busca que quien expidió una norma pueda delimitar su alcance, especialmente de cara a su aplicación en casos concretos,

cuando haya dado lugar a interpretaciones que distorsionan su finalidad o ponen en riesgo principios como los de seguridad jurídica y certeza del Derecho.

En la Sentencia C-245 de 2002 la Corte explicó que esta clase de leyes debe cumplir tres requisitos esenciales: (i) señalar la disposición objeto de interpretación, (ii) indicar cuál es el sentido que se define y (iii) no agregar contenidos normativos que no estuvieren comprendidos en la ley interpretada. Dijo al respecto:

“De esta manera, una norma legal interpretativa debe cumplir con varios requisitos, sin los cuales se desnaturaliza y carece de la virtud de integrarse a la norma interpretada.

Primero , debe referirse expresamente a una norma legal anterior. Segundo , debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior.

Tercero, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material . Cuando se cumplen estos requisitos la norma interpretativa tiene el efecto de integrarse a la norma interpretada; en caso contrario, aquélla pierde su naturaleza interpretativa y es en realidad una reforma o adición de la norma interpretada”. (Resaltado fuera de texto) En la misma dirección, la Sentencia C-076 de 2007 recordó que en estos eventos la actividad del Legislador debe dirigirse “única y exclusivamente a proferir normas que tiendan a aclarar el sentido exacto de una disposición preexistente, con miras a lograr su fácil y correcto entendimiento” . También advirtió que, “so pretexto de interpretar una ley anterior, no se pueden introducir nuevos mandatos o prohibiciones, ni realizar reformas, modificaciones o adiciones a lo dispuesto en aquella” .

5.- De esta manera, cuando el Congreso no interpreta una ley sino que en realidad introduce algún cambio (supresión, adición, modificación, derogación, etc.), la nueva norma sí debe cumplir con las exigencias propias de la ley que se dice interpretar, como la reserva de iniciativa, por cuanto crea nuevas reglas en materias sobre las cuales se exige el aval e intervención directa del Gobierno Nacional.

La anterior es la lectura que, en mi sentir, debe hacerse de los precedentes decantados por la jurisprudencia constitucional. Por ejemplo, en la Sentencia C-270 de 1993 la Corte declaró fundadas las objeciones presidenciales a un proyecto que pretendía interpretar con autoridad disposiciones del régimen prestacional de los empleados del Congreso, luego de constatar que la nueva regulación no se limitaba a esclarecer el sentido de normas anteriores, sino que modificaba el régimen prestacional de algunos empleados públicos y, por lo tanto, debía cumplir con los requisitos señalados en el artículo 150 (numeral 19) de la Constitución. Dijo la Corte:

“Las demás normas del proyecto no son interpretativas como lo pregona su texto, sino típicas disposiciones modificatorias del régimen prestacional aplicable a unos empleados públicos :

los de la Contraloría General y el Congreso de la República. No obstante, fueron expedidas por la Rama Legislativa en abierto desconocimiento de la normatividad constitucional que ha instituido el mecanismo de las llamadas ‘leyes marco’ para regular esas materias. Entonces, no vulneran la Carta Política por innovar la legislación preexistente ni por adicionarla, funciones éstas que son inherentes a la actividad del legislador, sino por hacerlo desconociendo el trámite constitucional pertinente mediante el encubrimiento de la materia en realidad tratada con el ropaje de la interpretación auténtica ”.

(Resaltado fuera de texto) Algo similar ocurrió en la Sentencia C-197 de 1998 . En aquella oportunidad la Corte declaró inexequible un proyecto de ley objetado por cuanto, so pretexto de interpretar una norma, en realidad introducía modificaciones sustantivas al punto de revivir disposiciones derogadas. Señaló lo siguiente:

“ Acontece que se trata de una norma sustancialmente nueva y no de una interpretativa -como lo pretende el Congreso -, a tal punto que con base en ella resultan revividas disposiciones de los órdenes departamental y municipal que habían dejado de regir al expedirse la Ley 100 de 1993 y que a partir de la Constitución de 1991 no podían ni pueden ya dictar ni asambleas ni concejos por expresa prohibición de su artículo 150, numeral 19.

Esta norma, en lo referente a prestaciones sociales de los servidores públicos -y la pensión de la que se trata lo es- dispuso de manera perentoria que las facultades para su regulación son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y que ellas no podrán arrogárselas”.

Asimismo, en la Sentencia C-245 de 2002 la Corte declaró inexequible una norma que, con la excusa de interpretar con autoridad una ley, terminaba por introducir nuevas reglas normativas. Sostuvo al respecto:

“A pesar de que dicho precepto señala con claridad el texto legal que es objeto de interpretación (el literal d. del numeral 2 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983) y la manera como la prohibición allí contenida al escenario normativo actual en el sector educativo y de la salud (incluyendo otro tipo de actividades e ingresos a los que tampoco se les aplica el impuesto de industria y comercio), la labor desarrollada por el legislador no se limita a precisar el contenido de una disposición jurídica sino que amplía sus alcances a nuevos eventos . Por ello, a pesar de que se trata de una norma que guarda una relación material próxima con los asuntos regulados por el precepto que dice interpretarse, agrega contenidos no comprendidos dentro del ámbito de la norma anterior, de manera tal, que se convierte en una nueva disposición que no cumple con las características de una norma interpretativa”. (Resaltado fuera de texto) A igual conclusión se llegó en la Sentencia C-076 de 2007 , al declarar inexequible una norma tributaria que, “so pretexto de interpretar una ley anterior” , modificaba las reglas para depurar el impuesto de renta. En palabras del tribunal:

“Como se deduce de la historia legislativa de la norma impugnada y teniendo en cuenta los requisitos constitucionales que han de cumplir las leyes interpretativas (C-245 de 2002), es claro que ésta no responde a la naturaleza jurídica de dicha modalidad de ley, pues no se refiere expresamente a un precepto legal anterior susceptible de interpretación, ni tampoco fija el sentido del mismo enunciando uno de sus múltiples significados.

Por el contrario, mediante la disposición acusada, el legislador, so pretexto de interpretar una ley anterior, modificó las reglas tributarias que permiten la depuración de la base gravable del impuesto sobre la renta , al considerar que los descuentos o pérdidas originadas en la enajenación de títulos derivados de obligaciones fiscales y cambiarias, no se consideran costo o deducción”. (Resaltado fuera de texto) 6.- En este orden de ideas, para definir si el proyecto en cuestión era inconstitucional por desconocer la reserva de iniciativa gubernamental, la Corte ha debido analizar si este se limitaba a precisar las reglas en torno a la pensión de gracia de los docentes oficiales dentro del marco legal previamente trazado por el legislador, o si por el contrario introducía modificaciones para el reconocimiento de dicha prestación social.

7.- Desde tal perspectiva, según fue explicado en la primera parte de este salvamento, el proyecto solamente aclaraba que los docentes oficiales que hubieren prestado sus servicios en establecimientos del orden nacional también tienen derecho a la pensión de gracia. Con ello no se ampliaba el universo de titulares de dicha prestación, sino que se hacía una lectura que se desprende de las modificaciones aprobadas por el propio Congreso desde hace varias décadas, particularmente con las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933.

De esta manera, la norma no hacía modificaciones a las reglas sobre el particular, de modo que cumplía con las exigencias trazadas por la jurisprudencia respecto de las leyes interpretativas, a saber: (i) se refería de manera expresa a la norma interpretada; (ii) fijaba uno de los varios posibles entendimientos de la norma; y (iii) no agregaba nuevos contenidos sino que se limitaba a dilucidar su alcance.

Esta era una alternativa plenamente legítima que de ninguna manera desbordaba el ámbito de competencia del Congreso en ejercicio de su función interpretativa del ordenamiento. Y como en nada se cambiaban las reglas en la materia, tampoco era predicable la reserva de iniciativa que finalmente condujo a la declaratoria de inexequibilidad.

Además, la interpretación fijada por el Congreso es la única que hace una lectura garantista de la norma, compatible con la Carta Política y los instrumentos que se integran a ella, en la medida en que toma en cuenta principios como el de favorabilidad en materia laboral y el pro-homine para el reconocimiento de derechos relacionados con la seguridad social.

8.- Finalmente, la Corte Constitucional ha dejado pasar una valiosa oportunidad para precisar el alcance de la pensión gracia y los derechos que a ella tienen algunos docentes del nivel nacional.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado [1] Radicada el 27 de octubre de 2010. [2] Según lo informa el escrito de objeciones, esta cita es tomada de la exposición de motivos publicada en la Gaceta Legislativa 791 de agosto 27 de 2009, página 7.

[3] Según se explicó en el capítulo de antecedentes de esta providencia, e l Senado de la República aprobó dicho informe en sesión del día 30 de mayo de 2012 de cuyo desarrollo da cuenta el acta 51, publicada en la Gaceta 379 de junio 15 de 2012, mientras que la Cámara de Representantes lo hizo durante su sesión plenaria de mayo 17 de 2011, según se observa en el acta 62, publicada en la Gaceta 506 de julio 15 de 2011.

[4] Literal A del numeral 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989. [5] El informe de objeciones cita de manera específica más de 50 resoluciones expedidas por la Caja Nacional de Previsión entre los años 1990 a 1998 y al menos 6 pronunciamientos judiciales de los años 1993 a 2000, en todos los cuales se habría hecho un reconocimiento de estas características.

[6] Se refiere específicamente a la sentencia S-699 de 1997. [7] Cita la sentencia C-424 de 1994. [8] Cita entre otras las sentencias C-270 de 1993, C-245 de 2002 y C-820 de 2006.

[9] Cita entre otras las sentencias C-874 de 2005, C- 072 de 2006, C-502 y C-911 de 2007. [10] En este punto el informe de objeciones reitera que el Congreso de la República no conoce la comunicación fechada el 27 de octubre de 2010 a la que hace referencia el escrito de objeciones del Gobierno Nacional.

[11] Alude de manera particular al hecho de que el Ministro de Hacienda se habría excusado de asistir a un debate convocado por la Comisión Séptima del Senado dentro del trámite de este proyecto y a que el Congreso desconoce la comunicación de 27 de octubre de 2010 a la que alude el escrito de objeciones.

[12] Cfr. entre otras los fallos C-923 de 2000 (M. P. José Gregorio Hernández), C-1249 de 2001 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-070 de 2004 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), C-887 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla) [13] Cfr. entre otras las sentencias C-268 y C-380 de 1995 (en ambas M P.

Vladimiro Naranjo Mesa), C-292 de 1996 (M. P. Julio César Ortiz Gutiérrez y C-028 de 1997 (M. P. Alejandro Martínez Caballero). [14] Cuyo desarrollo consta en el acta Nº 62, publicada en la Gaceta 506 de 15 de julio de 2011, acta que fue aprobada en plenaria de julio 26 de 2011 (acta 75, publicada en la Gaceta Nº 733 de septiembre 28 de 2011).

[15] Según se observa en el acta 62, cuya copia obra en el expediente (página 25 de la Gaceta 506 de 2011), la aprobación del informe que rechaza las objeciones fue respaldada por el voto de 97 representantes, lo que a su turno implica la presencia de quórum decisorio.

[16] Según se observa en el acta 51 (página 25 de la Gaceta 379 de 2012), el Informe de Objeciones fue aprobado mediante el voto nominal y público de 54 senadores, lo que también en este caso implica la existencia de quórum

decisorio. Esta acta fue aprobada por la plenaria del Senado durante la sesión del día 19 de junio de 2012, tal como consta en el acta 57 de esa fecha, publicada en la Gaceta 416 de julio 10 de 2012.

[17] En el caso del Senado ver acta 50, publicada en la Gaceta 397 de junio 27 de 2012 (página 18) y en la Cámara de Representantes el acta 61, publicada en la Gaceta 582 de agosto 10 de 2011 (página 83).

[18] El último inciso del artículo 160 constitucional, introducido por el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 dispone: "Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación." [19] Ver sobre este tema, entre muchos otros, el auto A-311 de 2006 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y las sentencias C-850 de 2009 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla) y C-305 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[20] Actuación que se realizó de conformidad con lo ordenado en el auto A-089 de mayo 2 de 2012 de esta corporación, para subsanar el vicio presentado en la actuación cumplida el día 18 de mayo de 2011.

[21] Sobre el reparto de competencias en relación con los temas que deben regularse a través de leyes marco ver, sólo dentro de los años más recientes, las sentencias C-723 de 2007 (M. P. Jaime Córdoba Triviño y C-314 de 2009 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

[22] Cfr. C-312 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-401 de 2001 (M. P. Álvaro Tafur Galvis). [23] Existen referencias expresas a los empleados públicos, entre otros, en los artículos 179, 189 y 312 de la Constitución de 1991.

[24] Ver en este sentido, entre otras, las sentencias C-484 de 1995 (M. P. Fabio Morón Díaz), luego reiterada y desarrollada en los fallos C-003 de 1998 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-401 de 2001 (M. P. Álvaro Tafur Galvis) y C-090 de 2002 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet).

[25] Sin embargo, el término empleados públicos es utilizado en Colombia al menos desde la Ley 4ª de 1913, usualmente conocida como el Código de Régimen Político y Municipal (artículo 5°).

[26] Especialmente en el Capítulo 2° (De la Función Pública) de su Título V (De la organización del Estado). [27] Ver en este sentido, entre otros, DIEGO YOUNES MORENO, Derecho Laboral Administrativo, 9ª edición, Editorial Temis, Bogotá, 2001 y JOSE MARÍA OBANDO GARRIDO, Tratado de Derecho Laboral Administrativo, 2ª edición, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 2005.

[28] Decreto Ley 2277 de 1979, artículo 2°. [29] Ley 60 de 1993, artículo 6°, inciso 6°, derogada por la Ley 715 de 2001. [30] Ley 115 de 1994, artículo 105, parágrafo 2°.

[31] Según la forma como está actualmente organizado el servicio, a partir de lo establecido en la Constitución de 1991 y en la Ley 715 de 2001.

[32] En este caso se refiere la Sala a quienes se denominarían docentes nacionales , es decir, aquellos maestros financiados por la Nación y no por las entidades territoriales, a partir del reparto organizativo derivado del sistema establecido por la Ley 39 de 1903 y sus normas complementarias, categoría que es distinta a la de los llamados docentes nacionalizados , resultantes del proceso de nacionalización ordenado por la Ley 43 de 1975.

[33] Desarrollado por el Decreto 2277 de 1979. [34] Ver entre otros los textos citados en la nota 50 anterior. [35] La ley marco sobre la materia actualmente vigente es la Ley 4ª de 1992.

[36] Así lo exigía el artículo 4 de la Ley 114 de 1913. [37] En aquella oportunidad seis (6) magistrados salvaron su voto, lo que demuestra la controversia interpretativa en la materia.

[38] Esta fue la postura mayoritaria acogida por el Consejo de Estado en la Sentencia S-699 de 1997. [39] El artículo 6º de la Ley de 1993 señaló:

“Artículo 6º.- Administración del personal. Corresponde a la ley y a sus reglamentos, señalar los criterios, régimen y reglas para la organización de plantas de personal docente y administrativo de los servicios educativos estatales. (…) El régimen prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones será el reconocido por la Ley 91 de 1989, y las prestaciones en ellas reconocidas serán compatibles con pensiones o cualquier otra clase de remuneraciones. El personal docente de vinculación departamental, distrital y municipal será incorporado al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y se les respetará el régimen prestacional vigente de la respectiva entidad territorial. (…) El régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales, que en adelante tendrán carácter de servidores públicos de régimen especial de los órdenes departamental, distrital o municipal, se regirá por el Decreto-ley 2277 de 1979 y demás normas que lo modifiquen y adicionen. Igualmente, sus reajustes salariales serán definidos de conformidad con la Ley 4a. de 1992 (…)”.

[40] El parágrafo 2º del artículo 105 señala: “PARÁGRAFO 2o. Los educadores de los servicios educativos estatales tienen el carácter de servidores públicos de régimen especia”l.

[41] Cfr ., Corte Constitucional, Sentencias C-270 de 1993, C-424 de 1994, C-197 de 1998. C369 de 2000, C-796 de 2000, C-1246 de 2001, C-254 de 2002 y C-076 de 2007, entre otras.

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