COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/928/06

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/928/06
Expediente	—
Fecha	2006-11-08
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio
- Cesantias De Docente
- Derecho A La Igualdad De Docente
- Derecho Al Trabajo

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: declarar EXEQUIBLE la expresión “ equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período ”, del literal b) del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por los cargos analizados. Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. JAIME CORDOBA…

Texto completo

C-928-06 0REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-928/06 FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- Naturaleza jurídica FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- Objetivos FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- Fuentes de financiación FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- Funciones del Consejo Directivo PRINCIPIO DE IGUALDAD EN REGIMEN ESPECIAL- Línea jurisprudencial REGIMEN ESPECIAL DE DOCENTES- No resulta per se violatorio del principio de igualdad En el caso concreto del régimen especial de los docentes, el cual abarca tanto aspectos de seguridad social, como lo es el suministro de servicios médico-asistenciales y de pensiones, como prestacionales, tales como el régimen de cesantías y vacaciones, la Corte estima que las líneas jurisprudenciales señaladas resultan ser plenamente aplicables en el sentido de que la existencia de un régimen propio o especial para unos determinados trabajadores no resulta per se violatorio del principio de igualdad, lo cual no obsta para que se puedan plantear cargos de igualdad cuando quiera que un ciudadano considere que algún aspecto del régimen especial de los docentes, sea en temas prestaciones o de seguridad social propiamente dicha, resulte violatorio del derecho a la igualdad.

CESANTIAS DE DOCENTE -Liquidación de intereses/ DERECHO A LA IGUALDAD DE DOCENTE -No vulneración por liquidación de intereses de cesantía diferente a la regulada en la ley 50/90 El cargo por vulneración del

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

DERECHO AL TRABAJO -No vulneración La Corte estima que el demandante sí estructuró un cargo de inconstitucionalidad por vulneración al derecho a la trabajo, en el sentido de que se violarían los derechos laborales de los docentes, de llegar a entenderse que efectivamente el legislador omitió regular los intereses de las cesantías, es decir, se trataría, prima facie, de un caso de inconstitucionaldad por omisión relativa. Con todo, la Corte estima que el cargo no está llamado a prosperar dado que, como se explicó ampliamente en el anterior numeral, de manera alguna el legislador le desconoció a los docentes su derecho a recibir intereses por las cesantías; lo que sucede, se insiste, es que la forma de calcularlos y cancelarlos no resulta ser igual a la establecida en la Ley 50 de 1990.

Referencia: expediente D-6355 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 (parcial). Demandante: Mario Augusto Prieto García.

Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil seis (2006). 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 en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Mario Augusto Prieto García contra la expresión “ equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período ”, del literal b) del numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por la supuesta vulneración de los artículos 13 y 25 constitucionales.

I. TEXTO DE LAS DISPOSICIÓN DEMANDADA. A continuación se transcriben la integridad de la norma acusada subrayando el aparte correspondiente:

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

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

(…) 3. Cesantías: (…) B. Para los docentes que se vinculen a partir del 1. de enero de 1990 y para los docentes nacionales vinculados con anterioridad a dicha fecha, pero sólo con respecto a las cesantías generadas a partir del 1o. de enero de 1990, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará un interés anual sobre saldo de estas cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, liquidadas anualmente y sin retroactividad, equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período . Las cesantías del personal nacional docente, acumuladas hasta el 31 de diciembre de 1989, que pasan al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, continuarán sometidas a las normas generales vigentes para los empleados públicos del orden nacional.

II. LA DEMANDA El ciudadano Mario Augusto Prieto García demanda la inconstitucionalidad de la expresión “ equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período ”, del literal b)

del numeral 3, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por considerar que aquella vulnera los derechos a la igualdad y al trabajo.

Comienza el ciudadano por señalar que el artículo 99, numeral 2º de la Ley 50 de 1990 dispone que " El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente ". Agrega que el empleador debe pagar al trabajador los intereses de las cesantías normalmente, es decir, del " 12% anual sobre cesantías causadas y dichos pagos se causan…en el mes de enero para los trabajadores permanentes, a la terminación del contrato de trabajo, en forma provisional, o a partir del último pago… en caso de liquidación parcial de las cesantías, cuando se produjera antes del 31 de diciembre del respectivo período anual ". En tal sentido, indica, las cesantías consignadas por el empleador en el fondo de cesantías obtienen unos rendimientos, los cuales no pueden estar por debajo del interés del DTF a noventa (90) días. Al respecto aclara que " estos últimos intereses se causan sobre las cesantías ya causadas y consignadas, los cuales son totalmente diferentes al 12% del que hablamos antes ".

A continuación, el ciudadano alude al comportamiento de la DTF en los últimos años, señalando las considerables disminuciones que ésta ha sufrido, para concluir que " lo anterior implica una conculcación a los derechos de los docentes frente a los demás trabajadores, puesto que cada profesor o docente está recibiendo por ese concepto un 50% menos de lo que recibe cualquier trabajador en Colombia, que a todas luces es violatoria del derecho a la igualdad .

Por tanto, la norma atacada parte de ser inconstitucional, hace ver a los docentes como empleados o personas diferentes y de menos derechos que cualquier otro empleado de Colombia, por estos motivos debe ser declarada inexequible ".

Más adelante indica que, según su interpretación de la norma acusada, " examinando la normatividad que gobierna a los docentes, tenemos que a ellos se le reconoce de las prestaciones sociales enunciadas anteriormente solo las cesantías, primas y vacaciones, pero en ningún momento se les está reconociendo los intereses a las cesantías, puesto que la norma hace referencia únicamente a que se les deberán pagar intereses con la DTF pero sobre el acumulado que se tenga en el Fondo del Magisterio, esto quiere decir, que anualmente solo se le paga a los profesores los rendimientos de las cesantías ".

De igual manera, señala el ciudadano que la norma acusada es contraria a la Constitución por cuanto " solo obliga pagarle a los docentes los rendimientos generados por las cesantías consignadas, pero la norma obvió la obligatoriedad de pagarle a los profesores el 12% de intereses a la cesantía por parte del ente obligado a cancelar los emolumentos de las prestaciones sociales, llámese bien alcaldía, Nación, Gobernación y/o cualquier otro ". De allí que, según el demandante, se produzca una violación al derecho a la igualdad por cuanto los demás trabajadores reciben intereses sobre las cesantías, mientras que los docentes " reciben por concepto de intereses a la cesantía una tasa equivalente al promedio de captaciones del sistema financiero o DTF sobre las cesantías acumuladas o el reconocimiento a los trabajadores el valor de la pérdida del poder adquisitivo de las cesantías, pero en ningún momento se le paga a los trabajadores el 12% por intereses a la cesantía que recibe cualquier trabajador en Colombia, hecho que motiva una total desprotección a los derechos de los docentes por parte del Estado con relación a la percepción de los intereses a la cesantía en forma completa ".

En pocas palabras, según el demandante, la norma acusada vulnera la Constitución por cuanto no reconoce a los docentes el 12% de intereses a las cesantías causadas a 31 de diciembre de cada año.

III. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PÚBLICAS. Ministerio de Educación Nacional. Jaime Octavio Villamil Aranguren, actuando como apoderado del Ministerio de Educación, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declarar exequible la norma acusada.

Indica que, de conformidad con la Ley 100 de 1993, existen excepciones al sistema integral de seguridad social, entre ellas, los regímenes de los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, al igual que los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Agrega que, en relación con el hecho de que los intereses bajaron, estima que se trata de un hecho fluctuante. Insiste que los docentes cuentan con unos privilegios frente a los demás servidores del Estado, " y sería ilógico tan sólo aplicar las normas que los benefician y las que no, no aplicarlas, y hacerle efectivas las normas que los benefician así sean de otro régimen ".

IV. DECRETO DE PRUEBAS. Mediante auto del 12 de septiembre de 2006, el Despacho decretó la siguiente prueba: " ARTÍCULO ÚNICO. Ordenar que por intermedio de la Secretaría General de la Corte se le solicite al Representante Legal de la Fiduciaria La Previsora S.A, ubicada en la Calle 72 No. 10-03 Piso 4 de Bogotá, que dentro de los tres (3) días siguientes hábiles siguientes a la recepción de la correspondiente comunicación, de respuesta detallada al siguiente cuestionario, aportando la documentación pertinente, con fundamento en lo establecido en el numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989:

1. Explicar detalladamente el procedimiento de reconocimiento y pago de intereses de cesantías para los docentes. 2. Informar si el reconocimiento y pago del interés anual sobre el saldo de las cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, cubre o incluye el monto de las cesantías que se causan durante el transcurso del año por el cual se hace el reconocimiento y pago anual pertinente.

3. Certificar si el reconocimiento y pago del interés anual sobre el saldo de las cesantías existentes al 31 de diciembre del año 2005 cubrió o incluyó el monto de las cesantías que se causaron durante el transcurso del año 2005" La Fiduciaria La Previsora S.A., mediante escrito radicado en la Secretaría de la Corte el 21 de septiembre, dio respuesta al cuestionario enviado, remitiendo así mismo algunos documentos.

Debido a su pertinencia, la Corte considera necesario transcribir los siguientes apartes del concepto rendido por la Fiduciaria La Previsora S.A.:

"Al punto primero: Respecto al procedimiento de reconocimiento y pago de intereses de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el derecho está consagrado en el literal b del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

El Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio mediante el Acuerdo No. 39 de 1998, estableció el procedimiento de la siguiente manera:

1. La entidad territorial o el establecimiento público educativo oficial debe elaborar la liquidación anual de cesantías por cada uno de los docentes que tenga el régimen de anualidad. A partir de la Ley 715 de 2001 esta función la realiza la Secretaría de Educación.

2. Las liquidaciones anuales de cesantías serán reportadas por cada entidad territorial o por el establecimiento educativo oficial hoy Secretaría de Educación Certificada, dentro de los primeros cinco (5) días del mes de febrero de cada año a la entidad fiduciaria que administra los recursos del Fondo del Magisterio, para la elaboración de la nómina de intereses.

3. La entidad fiduciaria en virtud del contrato de fiducia pública celebrado entre ésta y la Nación, y de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, liquida los intereses sobre el saldo de cesantías existente de cada docente a 31 de diciembre de cada año.

4. El monto a pagar será el equivalente a la suma que resulte de aplicar el valor acumulado de cesantía, la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Financiera de Colombia haya sido la comercial promedio efectiva de captación del sistema financiero durante el mismo período.

Al punto segundo: Respecto a si el reconocimiento y pago del interés incluye el monto de las cesantías que se causen durante el transcurso del año o por el cual se hace el reconocimiento y pago anual pertinente, es preciso indicar que la liquidación se efectúa sobre el saldo de cesantías existentes a 31 de diciembre de cada año, lo que implica que el interés se liquida y paga en el año inmediatamente siguiente, mes de marzo.

Al punto tercero: En lo referente a si el reconocimiento y pago del interés sobre el saldo de las cesantías existentes al 31 de diciembre del año 2005 cubrió o incluyó el monto de las cesantías que se causaron durante el transcurso del año 2005, es preciso informar que dicho reconocimiento sí incluye las cesantías causadas en el año 2005, para mayor ilustración me permito anexar extracto de intereses a las cesantías".

(…) Cordialmente Felipe González Páez Presidente Fiduprevisora S.A. V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN La Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales María Claudia Zea Ramírez, actuando por designación del Procurador General de la Nación, de conformidad con la aceptación del impedimento presentado por este ante la Sala Plena de la Corte Constitucional para emitir concepto de fondo en relación con la demanda de la referencia, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución, hace llegar a la Corte el concepto Nº 4057, en el que solicita que la expresión demandada sea declarada exequible, por ausencia de vulneración de derecho a la igualdad. Igualmente, sostiene que no se configura un cargo de inconstitucionalidad por vulneración del derecho al trabajo, motivo por el cual solicita a la Corte declararse inhibida para fallar de fondo.

Señala la Vista Fiscal que el mecanismo de pago de intereses de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no vulnera la igualdad de trato en materia laboral por menor beneficio, en relación con la rentabilidad mínima de los fondos de cesantías, porque estos medios de mantenimiento de poder adquisitivo obedecen a propósitos diversos para regímenes prestacionales y de seguridad social diferentes.

Sobre el particular señala que para efectos de determinar violaciones al derecho a la igualdad por trato discriminatorio, en principio, no resulta procedente comparar las prestaciones individuales de los regímenes especiales de seguridad social frente a la regulación general establecida al respecto, especialmente para salud y pensiones, precisamente por el concepto de favorabilidad integral que sustenta la consagración de aquellos regímenes, al compararlo con las condiciones básicas definidas en las normas generales. Al respecto indica que, excepcionalmente resulta procedente hacer un análisis de igualdad aplicado a prestaciones individuales de los regímenes especiales de seguridad social, para lo cual se requiere que (i) se trate de una prestación claramente separable del conjunto de beneficios previstos por el régimen, por tener suficiente autonomía y no encontrarse indisolublemente ligada a otras prestaciones; (ii) la ley prevea un beneficio inferior en el régimen especial para la prestación en concreto, en comparación con el régimen general; y (iii) no exista otro beneficio que compense tal desigualdad.

A continuación, la Vista Fiscal señala que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales es una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos se manejan mediante un contrato de fiducia mercantil celebrado entre el gobierno nacional y una entidad fiduciaria. Mediante dicho contrato se atienden las prestaciones sociales de los docentes, en lo relacionado con salud, pensiones y cesantías, para lo cual efectúa el pago de las prestaciones económicas y garantiza la prestación de los servicios médico-asistenciales, además de realizar la administración del recaudo de los recursos destinados para tal fin.

Indica que el fondo personifica un régimen de seguridad social especial, más favorable para sus afiliados integralmente, en lo pensional y salud, frente al sistema general de seguridad social, en aspectos tan evidentes como coexistencia de regímenes pensionales más benéficos al interior del mismo régimen del Magisterio, la edad para pensionarse, y la prestación de los servicios de salud en forma directa.

En tal sentido, argumenta que el legislador, dentro de su margen de configuración, definió un mecanismo de rentabilidad constante anual, no mínima, para el reconocimiento y pago de rendimientos financieros a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, por concepto del saldo contable de cesantías existentes el último día del año, como consecuencia de su liquidación anual no retroactiva, que consiste en la tasa de interés comercial promedio de captación del sistema financiero para el mismo período del referido rédito. Este mecanismo resulta razonable para mantener el poder adquisitivo de sus dineros por concepto de cesantías; éstas como derecho de contenido económico y causación diaria reconocido a los docentes, hecho por el cual deben generar ganancias.

Explica asimismo que no se vulnera la protección especial del Estado al derecho al trabajo en relación con el pago de intereses que el empleador debe efectuar a los docentes del Magisterio por concepto de la liquidación anual no retroactiva de cesantías, porque tal pago sí se realiza al incluirse dicha liquidación anual como parte del saldo de las cesantías existentes a 31 de diciembre del mismo año de causación de réditos, saldo sobre el cual el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio reconoce y paga el interés anual pertinente.

A renglón seguido, la Vista Fiscal argumenta que, a su juicio, el ciudadano no plantea un verdadero cargo de inconstitucionalidad, como quiera que no desarrolla las razones por las cuales se vulnera la protección especial del Estado al derecho al trabajo de los docentes, motivo por cual solicita a la Corte declararse inhibida en relación con el supuesto cargo de inconstitucionalidad por vulneración del derecho al trabajo.

En tal sentido, en relación con la presunta violación del derecho a la igualdad, explica que los docentes que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990 y los docentes nacionales cuyas cesantías se causan con posterioridad a dicha fecha, las mismas se liquidan anualmente y sin retroactividad, y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconoce y paga un rédito anual sobre el saldo de las cesantías existentes a 31 de diciembre de cada año, equivalente a la tasa de interés comercial promedio de captación del sistema financiero para el mismo período.

En síntesis, para el Ministerio Público el cargo por vulneración al derecho a la igualdad no está llamado a prosperar, por cuanto “ El pago de intereses de las cesantías lo hace el fondo de docentes cada año, de manera independiente de cualquier pago ”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

2. Problemas jurídicos. El ciudadano Mario Augusto Prieto García demanda en acción pública de inconstitucionalidad la expresión “ equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período” del literal b) del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por considerar que la misma vulnera los derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad.

En lo que concierne a la supuesta vulneración del derecho al trabajo señala que “ Siendo el trabajo un derecho fundamental protegido por el Estado, le incumbe a éste la obligatoriedad que todos sus gobernados se encuentren amparados por el manto de la justicia, la equidad y en general por leyes que protejan a todos sus trabajadores ”. Más adelante, luego de transcribir el texto de la norma acusada, alega que ésta vulnera el derecho al trabajo por cuanto “ trata sobre la causación de intereses sobre saldos de cesantías que se encuentran depositados en el Fondo del Magisterio, pero en ningún momento hace mención a los intereses del auxilio de cesantías, que son derechos adquiridos dentro de la figura llamada prestaciones sociales ”, para finalmente concluir sosteniendo que “ los derechos que reconocen las prestaciones sociales legalmente otorgados por los tratados internacionales y ratificados en (sic) Colombia y reconocidos a lo largo de toda la normatividad laboral, se ven vulnerados, por cuanto la norma atacada es inconstitucional, por que (sic) corta de un solo tajo la posibilidad de que los profesores puedan acceder a percibir los intereses a la cesantía en el

porcentaje del 12% como los demás empleados en Colombia, derechos que se causan por el simple hecho de tener un contrato laboral y los cuales deben ser pagados por la Entidad pagadora o el pagador de las respectivas prestaciones sociales de los docentes ".

Por otra parte, en lo que concierne a la presunta violación del derecho a la igualdad , el demandante sostiene que la expresión acusada vulnera tal derecho, ya que los profesores reciben por concepto de intereses a la cesantía una tasa equivalente al promedio de captaciones del sistema financiero o DTF sobre las cesantías acumuladas, que esta tasa sólo cancela el valor de los rendimientos de las cesantías o el reconocimiento a los trabajadores del valor de la pérdida del poder adquisitivo de las cesantías " pero en ningún momento se le paga a los trabajadores el 12% por intereses a la cesantía que recibe cualquier trabajador en Colombia, hecho que motiva una total desprotección a los derechos de los docentes por parte del Estado con relación a la percepción de los intereses a la cesantía en forma completa ".

Según el demandante el trato discriminatorio del cual son víctimas los docentes en materia de cesantías, en relación con los demás trabajadores sometidos a la Ley 50 de 1990, consiste en que " ésta sólo obliga pagarles a los docentes los rendimientos generados por las cesantías consignadas, pero la norma obvió la obligatoriedad de pagarle a los profesores el 12% de intereses a la cesantía por parte del ente obligado a cancelar los emolumentos de las prestaciones sociales, llámese bien alcaldía, Nación, Gobernación y/o cualquier otro ". En otras palabras, según el ciudadano, mientras que la Ley 50 de 1990 obliga al empleador a cancelar al trabajador unos intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, adicionales a los rendimientos que las mismas tienen en los fondos privados, la norma acusada conduce a no reconocerles a los docentes el 12% de intereses a las cesantías causados a 31 de diciembre de cada año.

El Ministerio de Educación Nacional, por su parte, solicita a la Corte declarar exequible la expresión acusada básicamente porque la Constitución y la ley establecen un régimen prestacional especial para los docentes.

En lo que concierne a la supuesta vulneración al derecho al trabajo, la Vista Fiscal estima que no se configura un verdadero cargo de inconstitucionalidad ya que el demandante no desarrolla las razones por las cuales se vulnera la protección especial del Estado al derecho al trabajo de los docentes, motivo por cual solicita a la Corte declararse inhibida en relación con el supuesto cargo de inconstitucionalidad por vulneración del derecho al trabajo.

Por el contrario, en relación con la presunta violación del derecho a la igualdad, el Procurador sostiene que dicho cargo de inconstitucionalidad no está llamado a prosperar por cuanto (i) el mecanismo de pago de intereses de las cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio " no vulnera la igualdad de trato en materia laboral por menor beneficio, en relación con la rentabilidad mínima de los fondos de cesantías, porque estos medios de mantenimiento de poder adquisitivo obedecen a propósitos diversos para regímenes prestacionales y de seguridad social diferentes "; y (ii) no se vulnera la protección especial del Estado al derecho al trabajo en relación con el pago de intereses que el empleador debe efectuar a los docentes del Magisterio por concepto de la liquidación anual no retroactiva de cesantías, porque tal pago sí se realiza al incluirse dicha liquidación anual como parte del saldo de las cesantías existentes a 31 de diciembre del mismo año de causación de réditos, saldo sobre el cual el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio reconoce y paga el interés anual pertinente.

En este orden de ideas, le corresponde a la Corte determinar si, como lo sostiene el demandante, el legislador vulneró los derechos al trabajo y a la igualdad por cuanto dispuso que el régimen de cesantías de los docentes no contemplara la obligación para la correspondiente entidad territorial de pagar un interés del 12% anual de intereses a las cesantías, como si lo hacen los empleadores en los términos de la Ley 50 de 1990. Para tales efectos, esta Corporación (i) partirá de la existencia de un régimen especial prestacional del magisterio; (ii) determinará si efectivamente se presenta una discriminación injustificada contra los docentes en materia de cesantías en relación con los trabajadores sometidos a la Ley 50 de 1990; y (iii) examinará si la expresión acusada vulnera el derecho al trabajo.

3. El régimen especial prestacional del magisterio. En Colombia los docentes gozan de un régimen prestacional especial, previsto en la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003 [1] , mediante la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos son manejados por una entidad financiera estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% de capital. Al respecto cabe precisar, desde ya, que la Ley 91 de 1989 regula no sólo las prestaciones sociales del Magisterio, como son las cesantías y las vacaciones, sino igualmente lo referente al régimen pensional y de prestación de servicios médico-asistenciales de los profesores; en otras palabras, se reagrupa en un mismo cuerpo normativo lo prestacional con el régimen de seguridad social, a diferencia de lo que sucede con los demás trabajadores en Colombia.

Pues bien, el mencionado Fondo tiene como objetivos (i) efectuar el pago de prestaciones sociales del personal afiliado; (ii) garantiza la prestación de los servicios médico-asistenciales que contrata con ciertas entidades, de conformidad con las instrucciones que al respecto imparta el Consejo Directivo del Fondo; (iii) velar para que la Nación cumpla en forma oportuna con los aportes que le corresponden e igualmente transfiera los descuentos de los docentes; y (iv) propender por que todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Fondo, la Corte ha considerado que (i) se trata de una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, sin personería jurídica y cuyos recursos son administrados por una Sociedad de Economía Mixta, de carácter indirecto del orden nacional, (Fiduciaria La Previsora S.A.), vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica y autonomía administrativa [2] ;

(ii) es el encargado tanto del reconocimiento de dichas prestaciones, con un visto bueno previo de la fiduciaria, como de su pago [3] ; (iii) al Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio tiene asignada la función, entre otras, de determinar la destinación de los recursos y el orden de prioridades en que serán atendidas las prestaciones sociales frente a la disponibilidad financiera del Fondo para garantizar así una distribución equitativa de los recursos, si existe disponibilidad presupuestal se imparte visto bueno a las solicitudes [4] ;

y (iv) hay que compaginar el subsistema de los servicios médicos asistenciales del Magisterio con las normas de la Constitución Política y no se puede afirmar por consiguiente que aquél ha quedado por fuera del sistema constitucional de seguridad social en salud [5] .

En lo que concierne a los recursos que alimentan el fondo se tiene que éstos se encuentran constituidos por el valor total de las cotizaciones por afiliado, pagaderos en los términos de la Ley 100 de 1993; las cuotas personales de inscripción; el cinco 5% por mil de cada nómina, a cargo de los docentes, que la Nación les pague por servicios personales; aportes del IVA; lo que deba recibir de otras entidades públicas por prestaciones sociales adeudadas a los docentes; las utilidades provenientes de las inversiones que efectúe el Fondo con fines de rentabilidad y los intereses que perciba por préstamos que conceda; y recursos por otros conceptos.

De igual manera, es preciso señalar que las prestaciones sociales que paga el Fondo son las que reconozcan la Nación y las entidades territoriales, prestando asimismo servicios de salud a sus afiliados.

Así las cosas, en cuanto a las cesantías, la Ley 91 de 1989 dispone que los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, conservan su régimen retroactivo; por el contrario, a partir del 1º de enero de 1990, para los docentes del orden nacional y demás vinculados a partir de esa fecha, las cesantías se liquidan anualmente sin retroactividad, pagando el Fondo un interés anual sobre el saldo de las mismas existente a 31 de diciembre de cada año, equivalente a la tasa comercial promedio de captación del sistema financiero durante la misma anualidad.

En suma, en materia prestacional los docentes cuentan con régimen especial, gestionado por el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, organismo que, mediante la celebración de un contrato de fiducia, atiende las prestaciones sociales de los docentes en lo relacionado con salud, pensiones y cesantías, para lo cual efectúa el pago de las prestaciones económicas y garantiza la prestación de los servicios médico-asistenciales, amén de administrar el recaudo de los recursos destinados a tales fines. En otras palabras, y contrario a lo sostenido por el demandante, el régimen especial de los docentes en Colombia no se encamina a discriminarlos sino a protegerlos y favorecerlos, dada la importante labor que desempeñan para la sociedad y el Estado.

4. Examen del cargo de inconstitucionalidad por vulneración del derecho a la igualdad. El demandante sostiene que la expresión acusada vulnera tal derecho, ya que los profesores reciben por concepto de intereses a la cesantía una tasa equivalente al promedio de captaciones del sistema financiero o DTF sobre las cesantías acumuladas, que esta tasa sólo cancela el valor de los rendimientos de las cesantías o el reconocimiento a los trabajadores del valor de la pérdida del poder adquisitivo de las cesantías " pero en ningún momento se le paga a los trabajadores el 12% por intereses a la cesantía que recibe cualquier trabajador en Colombia, hecho que motiva una total desprotección a los derechos de los docentes por parte del Estado con relación a la percepción de los intereses a la cesantía en forma completa ".

El Ministerio de Educación, al igual que la Vista Fiscal, consideran que no se presenta vulneración alguna al derecho a la igualdad, partiendo de la existencia de un régimen especial en materia laboral y de seguridad social para el magisterio, e igualmente, estimando que el ciudadano hace una interpretación errónea de la norma acusada.

Con el propósito de determinar si le asiste la razón al ciudadano la Corte (i) tomará en consideración las líneas jurisprudenciales sentadas en materia de test de igualdad referente a prestaciones individuales de los regímenes especiales; (ii) determinará si se presenta una discriminación, tomando en cuenta para ello las pruebas practicadas.

4.1. Líneas jurisprudenciales referentes a regímenes especiales. La Corte ha determinado que la protección jurídica de los intereses de las personas atiende a dos criterios principales. Uno de ellos es el principio general de igualdad de la Constitución, según el cual en nuestro ordenamiento jurídico imperan, para su plena satisfacción, tres obligaciones claras [6] : la primera la de trato igual frente a la ley [7] , consistente en el deber de aplicar por igual la protección general que brinda la ley (obligación para la autoridad que aplica la ley). La segunda, consistente en la igualdad de trato [8] o igualdad en la ley [9] , que para el caso, es que la ley debe procurar una protección igualitaria (obligación para el legislador) y toda diferenciación que se haga en ella debe atender a fines razonables y constitucionales. Y la tercera es la prohibición constitucional de discriminación cuando el criterio diferenciador para adjudicar la protección sea sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (art 13 C.P).

El segundo criterio consiste en proteger en mayor medida los intereses de ciertas personas. Su fundamento se da en razón a la interpretación que esta Corporación ha dado a los incisos segundo y tercero del artículo 13 de la Carta [10] , en el sentido de determinar que en ellos se establece, en primer lugar un deber especial del Estado de otorgar un trato preferente [11] a grupos discriminados o marginados [12] y en segundo lugar un deber de protección especial a grupos determinados, en atención a específicos mandatos constitucionales que en conjunción con el mencionado artículo 13, así lo determinan.

Ahora bien, en materia de regímenes especiales, como lo es aquel del Magisterio, que como se ha visto comprende al mismo tiempo aspectos prestacionales y de seguridad social, reiteradamente la Corte ha señalado que aquél no es, en sí mismo, violatorio del derecho a la igualdad.

[13] En tal sentido, en materia de seguridad social esta Corporación ha estimado que un régimen regulatorio de la misma es un sistema normativo complejo, en el que las diversas normas parciales adquieren sentido por su relación con el conjunto normativo global. Cada régimen especial es entonces un universo propio. De allí que, tal y como se dejó

sentado en sentencia C-369 de 2004, “ en principio, no es viable comparar aisladamente aspectos puntuales de un régimen especial de pensiones o de salud y el sistema general de seguridad social, por cuanto cada aspecto puede tener en cada régimen un significado parcialmente distinto. Así, una aparente desventaja en un punto específico del régimen especial frente al sistema general de seguridad social puede estar ampliamente compensada por unos beneficios superiores previstos por ese régimen especial en otros aspectos ”. Otro tanto puede decirse del régimen especial de liquidación y pago de las cesantías para el caso de los docentes.

Con todo, la Corte ha precisado que no resulta imposible formular cargos de igualdad por discriminaciones que hayan podido ser ocasionadas en un régimen de seguridad social especial. Así por ejemplo en sentencia C-461 de 1995 esta Corporación condicionó la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, pues consideró que esa norma, al exceptuar a los docentes del régimen de seguridad social general, había excluido a algunos pensionados afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la mesada adicional, sin prever para esos docentes un beneficio igual o equivalente a la dicha mesada adicional, lo cual era discriminatorio. En otras palabras, el juez constitucional ha concluido que es posible excepcionalmente formular y estudiar cargos de igualdad fundados en la comparación parcial entre un régimen especial y el sistema general de seguridad social. Sobre el particular, la Corte en sentencia C-080 de 1999 consideró lo siguiente:

“Así las cosas, es posible concluir que existe una discriminación (i) si la prestación es separable y (ii) la ley prevé un beneficio inferior para el régimen especial, sin que (iii) aparezca otro beneficio superior en ese régimen especial que compense la desigualdad frente al sistema general de seguridad social. Sin embargo, en virtud de la especialidad de cada régimen de seguridad social, en principio éste es aplicable en su totalidad al usuario, por lo cual la Corte considera que estos requisitos deben cumplirse de manera manifiesta para que puede concluirse que existe una violación a la igualdad. Por consiguiente, (i) la autonomía y separabilidad de la prestación deben ser muy claras, (ii) la inferioridad del régimen especial debe ser indudable y (iii) la carencia de compensación debe ser evidente.

[14] " De igual manera, en materia prestacional , la Corte ha considerado que el legislador no puede establecer tratamientos discriminatorios entre los diversos trabajadores, como es el caso de la liquidación y pago del auxilio de cesantía. En tal sentido, recientemente esta Corporación en sentencia C-823 de 2006 declaró inexequible el literal b) del artículo 251 del Código Sustantivo del Trabajo, por cuanto la medida que exceptuaba a los trabajadores ocasionales del pago del auxilio de cesantía no respondía a una finalidad que pudiera considerarse legítima a la luz de la Constitución.

Ahora bien, en el caso concreto del régimen especial de los docentes, el cual abarca tanto aspectos de seguridad social, como lo es el suministro de servicios médico-asistenciales y de pensiones, como prestacionales, tales como el régimen de cesantías y vacaciones, la Corte estima que las líneas jurisprudenciales señaladas resultan ser plenamente aplicables en el sentido de que la existencia de un régimen propio o especial para unos determinados trabajadores no resulta per se violatorio del principio de igualdad, lo cual no obsta para que se puedan plantear cargos de igualdad cuando quiera que un ciudadano considere que algún aspecto del régimen especial de los docentes, sea en temas prestaciones o de seguridad social propiamente dicha, resulte violatorio del derecho a la igualdad.

En suma, los docentes cuentan con un régimen especial en materia de cesantías, pensiones y salud, sistema que debe ser entendido como un todo, sin que sea dable examinar aisladamente cada de una de ellas, y en tal sentido, prima facie , no resultan comparables la manera como se administran, liquidan y cancelan las cesantías de los docentes con aquéllas de los trabajadores sometidos a la Ley 50 de 1990.

4.2. Ausencia de violación del derecho a la igualdad. Una vez examinadas las líneas jurisprudenciales en materia de juicios de igualdad en relación con sistemas especiales prestacionales y de seguridad social, pasa la Corte a examinar si el cargo del demandante por supuesta violación del artículo 13 Superior está llamado a prosperar.

En esencia, el ciudadano estima que la expresión “ equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período ”, del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 vulnera el derecho a la igualdad por cuanto, “ desconoce los intereses a las cesantías que se causan en el transcurso del año como factor prestacional, período en que se causa el auxilio de cesantía ”. No comparte la Corte tales afirmaciones, por las razones que pasan a explicarse.

En el contexto de la Ley 50 de 1990, las cesantías de los trabajadores se liquidan de la siguiente manera: “ARTICULO 99. El nuevo régimen especial del auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:

1a. El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo.

2a. El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente.

3a. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija.

El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada día de retardo. 4a. Si al término de la relación laboral existieren saldos de cesantía a favor del trabajador que no hayan sido entregados al Fondo, el empleador se los pagará directamente con los intereses legales respectivos.

5a. Todo trabajador podrá trasladar su saldo de un fondo de cesantía a otro de la misma naturaleza. El Gobierno fijará el procedimiento que deba seguirse para el efecto.

De igual manera, la ley dispone que los fondos de cesantías serán administrados por unas sociedades especializadas, cuya rentabilidad no podrá ser inferior a la tasa promedio de captación de bancos y corporaciones financieras para la expedición de certificados de depósito a término con un plazo de noventa (90) días (DTF), la cual será certificada para cada período por el Banco de la República.

[15] En otras palabras, a partir de 1990 se diseñó en Colombia un mecanismo para administrar las cesantías de los trabajadores, como un concepto de administración financiera y no de disponibilidad inmediata de recursos, en el cual se debe promover una racional y amplia distribución de portafolios en papeles e inversiones a largo plazo, en los términos del artículo 101 de la Ley 100 de 1993, es decir, se autorizó la constitución de unos fondos de cesantías, bajo la figura del patrimonio autónomo, a cargo de sociedades especializadas, cuyo fin es asegurar una rentabilidad mínima a sus afiliados, la cual es determinada por el Gobierno Nacional con base en el comportamiento del mercado público de valores, con el propósito de mantener el poder adquisitivo de las mismas.

Por el contrario, el sistema especial de los docentes para la administración y pago de sus cesantías resulta ser completamente distinto. En efecto, como ya se ha explicado, desde 1989 se constituyó el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, entidad encargada de administrar y pagar las cesantías de los docentes.

En tal sentido, el artículo 15, numeral 3 de la Ley 91 de 1989 dispone que el Fondo pagará un auxilio equivalente a un mes de salario por cada año de servicio o proporcionalmente por fracción de año laborado, sobre el último salario devengado, si no se ha modificado en los últimos tres meses, o en caso contrario, sobre el salario promedio del último mes. De igual manera, el Fondo reconocerá y pagará un interés anual sobre el saldo de estas cesantías existentes a 31 de diciembre de cada año, equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo

período. En otras palabras, contrario a lo sostenido por el demandante, el Fondo sí reconoce y paga intereses sobre las cesantías; lo que sucede es que la forma de realizar dicho cálculo y pago no es igual al establecido en la Ley 50 de 1990.

Sobre el particular, resulta pertinente traer a colación la respuesta enviada a esta Corporación por la Fiduciaria La Previsora, según la cual:

“La entidad territorial o el establecimiento público educativo oficial, debe elaborar la liquidación anual de las cesantías por cada uno de los docentes que tenga el régimen de anualidad. A partir de la Ley 715 de 2001 esta función la realiza la Secretaría de Educación.

Las liquidaciones anuales de cesantías serán reportadas por cada entidad territorial o por el establecimiento educativo oficial, hoy Secretaría de Educación Certificada, dentro de los primeros cinco (5) días del mes de febrero de cada año a la entidad fiduciaria que administra los recursos del Fondo del Magisterio, para la elaboración de la nómina de intereses.

La entidad fiduciaria, en virtud del contrato de fiducia pública celebrado entre ésta y la Nación, y de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, liquida los intereses sobre el saldo de cesantías existente de cada docente a 31 de diciembre de cada año.

El monto a pagar será el equivalente a la suma que resulte de aplicar al valor acumulado de cesantía, la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Financiera de Colombia, haya sido la comercial promedio efectiva de captación del sistema financiero durante el mismo período”.

Cabe asimismo señalar que frente a la pregunta formulada por la Corte en el sentido de si el reconocimiento y pago del interés anual sobre el saldo de las cesantías existentes al 31 de diciembre de cada año, cubría o incluía el monto de las cesantías que se causan durante el transcurso del año por el cual se hace el reconocimiento y pago anual pertinente, la Fiduciaria La Previsora respondió:

“es preciso indicar que la liquidación se efectúa sobre el saldo de cesantías existentes a 31 de diciembre de cada año, lo que implica que el interés se liquida y paga en el año inmediatamente siguiente en el mes de marzo ”. (negrillas agregadas).

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

Así las cosas, la Corte declarará exequible la expresión “ equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período ”, del literal b) del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por ausencia de violación del derecho a la igualdad.

5. Examen del cargo de inconstitucionalidad por violación del derecho al trabajo. El ciudadano considera que la expresión acusada vulnera el derecho al trabajo por cuanto, a su juicio, “ trata sobre la causación de intereses sobre saldos de cesantías que se encuentran depositados en el Fondo del Magisterio, pero en ningún momento hace mención a los intereses del auxilio de cesantías, que son derechos adquiridos dentro de la figura llamada prestaciones sociales ”.

El Ministerio de Educación Nacional se aparta de la opinión del demandante, con el argumento de que los docentes cuentan con un régimen laboral y de seguridad social especial, que incluso es más favorable que aquel de muchos servidores públicos. La Vista Fiscal, por su parte, considera que la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse de

fondo sobre el supuesto cargo de inconstitucionalidad, ya que, en su concepto, el demandante no expuso de manera clara las razones por las cuales se habría producido una vulneración a la Constitución.

A diferencia de lo sostenido por el Ministerio Público, la Corte estima que el demandante sí estructuró un cargo de inconstitucionalidad por vulneración al derecho a la trabajo, en el sentido de que se violarían los derechos laborales de los docentes, de llegar a entenderse que efectivamente el legislador omitió regular los intereses de las cesantías, es decir, se trataría, prima facie , de un caso de inconstitucionaldad por omisión relativa. Con todo, la Corte estima que el cargo no está llamado a prosperar dado que, como se explicó ampliamente en el anterior numeral, de manera alguna el legislador le desconoció a los docentes su derecho a recibir intereses por las cesantías; lo que sucede, se insiste, es que la forma de calcularlos y cancelarlos no resulta ser igual a la establecida en la Ley 50 de 1990.

En este orden de ideas, la Corte declarará exequible la expresión " equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período ", del literal b) del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por ausencia de violación del derecho al trabajo.

VII. DECISION En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Declarar EXEQUIBLE la expresión " equivalente a la suma que resulte de aplicar la tasa de interés, que de acuerdo con certificación de la Superintendencia Bancaria, haya sido la comercial promedio de captación del sistema financiero durante el mismo período ", del literal b) del numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, por los cargos analizados.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. JAIME CORDOBA TRIVIÑO Presidente JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado NO FIRMA NILSON PINILLA PINILLA Magistrado MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] El artículo 81 de la Ley 812 de 2003 dispone lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO. Autorizase al Gobierno Nacional para revisar y ajustar el corte de cuentas de que trata la Ley 91 de 1989.” [2] Auto 167 de 2005. [3] Sentencia T- 1059 de 2002.

[4] Sentencia T- 255 de 2000. [5] Sentencia T- 727 de 1998. [6] En varios pronunciamientos esta Corporación ha resaltado que el principio de igualdad se estructura en tres dimensiones.

Siguiendo lo establecido en la C-673 de 2001, en la C-507 de 2004 se dijo: “ [s] e trata pues de tres dimensiones diferentes del principio de igualdad. La primera de ellas es la igualdad ante la ley, en virtud la cual la ley debe ser aplicada de la misma forma a todas las personas. Este derecho se desconoce cuando una ley se aplica de forma diferente a una o a varias personas con relación al resto de ellas. Esta dimensión del principio de igualdad garantiza que la ley se aplique por igual, pero no que la ley en sí misma trate igual a todas las personas. Para ello se requiere la segunda dimensión, la igualdad de trato.

(...) Ahora bien, ni la igualdad ante la ley ni la igualdad de trato garantizan que ésta proteja por igual a todas las personas. Una ley, que no imponga diferencias en el trato y se aplique por igual a todos, puede sin embargo proteger de forma diferente a las personas. (...) No basta con saber si el derecho se aplicó de forma diferente en dos casos en los que se ha debido aplicar igual o si el derecho en sí mismo establece diferencias no razonables, se requiere determinar si la protección brindada por las leyes es igual para quienes necesitan la misma protección.

[7] Constitución Nacional, “ artículo 13: “ Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley…” [8] Ibíd. “Todas las personas (…), recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de las mismos derechos y oportunidades…” . En la sentencia C-673 de 2001 esta Sala presentó la obligación de la igualdad de trato como en el derecho comparado se ha desarrollado. En algunos casos se ha establecido como “el principio de igualdad de trato” . En dicha sentencia se recordó que:

“ [e] n efecto, en los Estados Unidos desde el año 1920 se menciona explícitamente el test leve aplicable al examen de una medida legislativa para determinar si vulnera el principio de igualdad de trato .

(…) La Corte [Europea de Derechos Humanos] adoptó esta metodología por considerar que debía seguir los principios que pueden ser extraídos de la práctica jurídica de un amplio número de estados democráticos según la cual el principio de igualdad de trato es violado si la distinción carece de una justificación objetiva y razonable…" (énfasis fuera de texto). De esta evolución de la obligación de trato igual, como principio de igualdad de trato contenido en el principio general de igualdad, ha hecho parte también esta Corte. Entre otras, en la citada C-504 de 2004:

" [en] la segunda dimensión, la igualdad de trato (...) se garantiza a todas las personas que la ley que se va a aplicar no regule de forma diferente la situación de personas que deberían ser tratadas igual, o lo contrario, que regule de forma igual la situación de personas que deben ser tratadas diferente. La ley desconoce esta dimensión cuando las diferencias de trato que establece no son razonables" [9] Alguna de l a doctrina ha definido la obligación de igualdad de trato contenida en el principio general de igualdad como uno de los subprincipios de éste. Lo ha denominado principio de igualdad en la ley en contraposición con el tradicional principio de igualdad ante la ley . Pues la consideración doctrinaria general es que al segundo (igualdad ante la ley) vino el primero (igualdad en la ley) en la evolución del Estado Social de Derecho.

"Con la crisis del Estado Liberal de Derecho se produce una ruptura de la identificación entre igualdad y ley, y se va a ampliar el juicio de igualdad de la aplicación a la misma creación de la norma, esto es, a la razonabilidad de su contenido".

(Rey Martínez Fernando. El Derecho Fundamental a no ser discriminado por razón de sexo . Ed. McGraw-Hill. Madrid. 1995. Pág 44). [10] Artículo 13.- (...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará las medidas a favor de grupos discriminados o marginados .

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentre en circunstancias de debilidad manifiesta (...).

(Énfasis fuera de texto) [11] Rey Martínez Fernando. El Derecho ... Op. Cit. Pág. 64 [12] La Corte ha hecho manifiesta esta interpretación en numerosos pronunciamientos. Por ejemplo la Sala ha establecido la necesidad de variar el grado de intensidad del test de igualdad dependiendo de si la desigualdad objeto de estudio de constitucionalidad se refiere a estos grupos discriminados o marginados. Así, en sentencias como la C- 180/05 que sigue lo estipulado en la C-091/03, se dijo:

" [c] uando se trata de medidas de promoción de los desfavorecidos la jurisprudencia constitucional ha sostenido que se deben aplicar escrutinios intermedios de constitucionalidad.

Se reconoce en consecuencia un margen relativamente amplio de configuración por parte del legislador para implementar los mecanismos que hagan efectiva la igualdad material en favor de los grupos marginados " .

(Énfasis fuera de texto). En otra ocasión, en la C-426/97, la Corte estableció que en la asignación de bienes escasos en la sociedad colombiana a los ciudadanos, existía no sólo la permisión sino también el deber de las autoridades de privilegiar a los menos favorecidos, y ello se presentó como un criterio objetivo: "[p] or eso se ha considerado que la exigencia que se deriva del principio de igualdad para estos estados de cosas se restringe a que todas las personas interesadas tengan iguales posibilidades de acceder al proceso de selección de los beneficiarios y puedan tener la certeza de que la distribución de los bienes se hará acatando los procedimientos establecidos.

E stos criterios de distribución no pueden ser generales, aplicables a todos los casos, sino que han de ser determinados de acuerdo con las características propias de los bienes o medios por repartir y de las necesidades o aspiraciones que éstos satisfacen." [13] Sentencias C-461 de 1995, C-080 de 1999, C-890 de 1999, C-956 de 2001, C-835 de 2002, C-1032 de 2002 y C-941 de 2003.

[14] Sentencia C-080/99, criterio reiterado en fallos C-890 de 1999, C-956 de 2001, C-835 de 2002, C-1032 de 2002 y C-941 de 2003. [15] Art. 101 de la Ley 50 de 1990.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 31 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.