



Sentencia 143 de 2018 Corte Constitucional

SENTENCIA C-143/18

Referencia.: Expediente D-12348

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 91 de 1989, *“Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”*.

Demandantes: Antonio Barrera Carbonell y otro.

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política, los ciudadanos Antonio Barrera Carbonell y Abelardo Barrera Martínez presentaron demanda contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 91 de 1989, *“Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”*.

2. Por auto del 25 de octubre de 2017, el Magistrado sustanciador inadmitió la demanda al evidenciar que los cargos propuestos carecían de especificidad, pertinencia y suficiencia, ya que los actores no plantearon una oposición objetiva entre el texto acusado y la Constitución, sustentaron los reproches en interpretaciones subjetivas sobre las supuestas consecuencias nocivas que la disposición atacada producía a sus destinatarios y, finalmente, se limitaron a citar un conjunto de disposiciones constitucionales sin argumentar, específicamente, la manera en que resultaban quebrantadas. El 30 de octubre del 2017, los ciudadanos presentaron escrito de corrección dentro del término de ejecutoria. Mediante auto del 15 de noviembre de ese año el despacho admitió la demanda al constatar que reunía los requisitos exigidos en el artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991.

3. En la misma providencia se dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación, con el propósito de que emitiera su concepto en los términos establecidos en los artículos 241-2 y 278-5 de la Constitución; se fijó en lista el proceso, con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma, y se comunicó sobre la iniciación del mismo al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Educación Nacional.

4. Adicionalmente, se invitó a participar a la Federación Colombiana de Educadores y a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, Sergio Arboleda, Libre y al Programa de Derecho de la Universidad de Caldas, para que intervinieran en el proceso con la finalidad de rendir concepto técnico sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

5. En la misma providencia se ordenó suspender los términos dentro del presente proceso, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Ley 889 de 2017 y en el Auto 305 de 2017. Dicha suspensión fue levantada por la Sala Plena mediante Auto 473 del 25 de julio de 2018.

6. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

7. A continuación se transcribe la norma demandada según su publicación en el Diario Oficial N° 39.124 del 29 de diciembre de 1989. Se subrayan los apartes acusados:

“LEY 91 DE 1989

(Diciembre 29)

Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 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:

(...)

2.- Pensiones:

A). Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933 y demás normas que las 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.

B). Para los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir del 1 de enero de 1990, cuando se cumplan los requisitos de Ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año. Estos pensionados gozarán del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional y adicionalmente de una prima de medio año equivalente a una mesada pensional.

(...)"

III. LA DEMANDA

8. Los actores consideran que el artículo 15 (parcial) de la Ley 91 de 1989 contraviene el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 25, 48, 53, 58, 83, 93, 94, 121 y 128 de la Constitución Política, así como el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹ y los artículos 2 y 4 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC).

9. Parten por explicar por qué, en su criterio, no existe cosa juzgada sobre la materia objeto de debate, pese a que esta Corporación ha examinado, en varias ocasiones, la constitucionalidad de la disposición acusada². Al respecto, señalan que los apartes normativos "vinculados a partir del 1 de enero de 1981" y "vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980", contenidos en el numeral 2º de la disposición atacada, fueron declarados exequibles a través de las sentencias C-084 de 1999 y C-489 de 2000, respectivamente. Asimismo, indican que la sentencia C-954 de 2000 dispuso estarse a lo resuelto frente a la expresión "los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980".

10. Estiman que, sin embargo, no existe cosa juzgada en relación con el asunto, pues las referidas providencias estudiaron cargos distintos a los formulados en esta oportunidad. De este modo, la sentencia C-084 de 1999 analizó si la expresión "vinculados a partir del 1º de enero de 1981", consagrada en el literal b) numeral 2º del artículo demandado, infringía la Constitución por violación del principio de igualdad y de la garantía de respeto de los derechos adquiridos; mientras que la sentencia C-489 de 2000 estudió cargos similares, pero propuestos contra la expresión "vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980" del literal a) de la misma disposición.³ Precisado lo anterior, inician la sustentación del concepto de violación con la presentación de tres acusaciones⁴.

11. El primer cargo corresponde a la infracción de los principios de progresividad y de no regresión en materia laboral. Al respecto, la demanda plantea que las pensiones de jubilación, entre ellas la pensión gracia, hacen parte del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (Art. 25 y 53 C. Pol.) y, en ese sentido, les son aplicables los mencionados principios. Pese a esto, la limitación temporal introducida por el artículo 15 numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 exceptuó de ese beneficio pensional a los docentes que se incorporaron al servicio a partir del 1º de enero de 1981.

12. Para los demandantes, ese cambio normativo implicó un retroceso respecto del régimen que venía siendo aplicado, "porque excluyó de la posibilidad de percibir la pensión gracia a un grupo de docentes que tenían un interés jurídico legítimo, pues se habían vinculado al servicio con anterioridad a la expedición de las normas acusadas de la Ley 91 de 1989, y tenían, por consiguiente, una vocación para acceder al aludido beneficio que debía ser respetado por el legislador cuando dispuso la realización del cambio normativo".

13. Afirman que esa restricción legal desconoció la necesidad de proteger a las personas de escasos recursos y en condiciones de vulnerabilidad que cumplieron una tarea relevante para la materialización de los fines esenciales del Estado, como la prestación del servicio público de educación básica primaria. La reforma, además, no tuvo en cuenta que la pensión gracia ha sido entendida como un ingreso esencial para la satisfacción del mínimo vital de los maestros y un instrumento que acompasa su mala remuneración.

14. El Congreso tampoco habría ponderado los beneficios que otorga esa pensión a sus destinatarios, frente a la utilidad económica que su eliminación supuestamente representa para el Estado. Sostienen, asimismo, que el legislador infringió los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, pues al no justificar adecuadamente la eliminación de la prestación desconoció la prohibición de retroceso de los derechos económicos, sociales y culturales.

15. El segundo cargo fue denominado "El efecto retrospectivo negativo de las normas acusadas". Los demandantes indican que esta modalidad de aplicación de la ley, la retrospectividad, no puede ser usada para cercenar, modificar o extinguir derechos e intereses jurídicos. Aseguran

que, así como el artículo 58 de la Constitución prohíbe la retroactividad de la ley, la retrospectividad únicamente puede emplearse para amparar bienes jurídicos dignos de salvaguarda.

16. Señalan que, en cuanto incorpora un efecto retrospectivo negativo, el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 vulnera los artículos 1, 2, 4 y 121 de la Constitución. Esto, en especial, porque desconoce el interés jurídico legítimo de los maestros que se habían vinculado al servicio con anterioridad a la vigencia de la ley, es decir, en el periodo comprendido entre el 1º de enero de 1981 y el 29 de diciembre de 1989, quienes se encontraban en vía de acceder al derecho pensional. Subrayan que el efecto retrospectivo introducido por la norma no satisface tampoco criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

17. En su criterio, la medida no cumple el requisito de idoneidad porque, a partir de la exposición de motivos de la Ley 91 de 1989, se advierte que el propósito del legislador era llevar a cabo el proceso de nacionalización de la educación, el cual se podía desarrollar sin necesidad de eliminar la pensión gracia para los maestros vinculados entre el 1 de enero de 1981 y el 29 de diciembre de 1989. Argumentan que el legislador habría podido mantener la prestación acudiendo a la excepción de prohibición de doble asignación del tesoro público prevista en el artículo 64 de la Constitución Nacional de 1886, replicada en el artículo 128 de la Constitución Política de 1991.

18. Argumentan que la medida tampoco era necesaria por cuanto la supresión de la pensión gracia no era una consecuencia obligada del proceso de nacionalización de la educación. El legislador, aseveran, tenía la facultad de conservar la prestación para el grupo de docentes afectados por el cambio normativo, porque, de un lado, no se había expedido regulación alguna que eliminara ese beneficio pensional y, del otro, los entes territoriales continuaron gestionando la educación básica primaria de conformidad con el artículo 54 de la Ley 24 de 1988, modificado por el artículo 9 de la Ley 29 de 1989. Sostienen, finalmente, que la medida no satisface el presupuesto de proporcionalidad en sentido estricto, pues *“implicó la causación de más perjuicios que beneficios”*, en cuanto afectó a un grupo de maestros vinculados al servicio que tenían un interés jurídico legítimo en acceder a la pensión gracia.

19. El tercer cargo, por último, se refiere al desconocimiento de los principios de buena fe y confianza legítima. Sobre ese punto, los demandantes anotaron que, pese a la nacionalización de la educación, los entes territoriales continuaron ejerciendo la función pública de nombrar, trasladar, remover, controlar y administrar al personal docente, en virtud de lo consagrado en el artículo 54 de la Ley 24 de 1988. Esa circunstancia, junto con la vigencia de las leyes de pensión gracia al momento del ingreso al servicio público, llevó a que los maestros vinculados con anterioridad a la adopción de las normas acusadas consideraran que le eran aplicables las disposiciones jurídicas de esta prestación. Sin embargo, fueron sorprendidos con la adopción de una norma retrospectiva que afectó sus intereses de manera regresiva.

IV. INTERVENCIONES

Ministerio de Educación Nacional⁵

20. Solicita la inhibición de la Corte, pues considera que los argumentos expuestos por los accionantes se sustentan en apreciaciones personales y subjetivas que carecen de respaldo técnico y probatorio. Así mismo, asegura que la disposición acusada, en todo caso, hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, ya que esta Corporación se pronunció sobre la misma en las sentencias C-954 de 2000, C-489 de 2000 y C-084 de 1999.

21. Afirma que, no obstante, la insistencia de los actores en desmarcarse del cargo por igualdad estudiado en las sentencias recién citadas, en esta oportunidad acuden a argumentos similares a los analizados en esas providencias. Expresa que, en especial, emplean los criterios de falta de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, propios del test de igualdad.

22. Pide que, en el evento que la Corte decida estudiar el fondo del asunto, declare la exequibilidad del artículo cuestionado. Sostiene que la pensión gracia representa una dádiva que se otorgó a los maestros territoriales debido a la inequidad que soportaban en relación con los docentes nacionales. Dicha *“prebenda”*, asevera, se concedió hasta el 31 de diciembre de 1980, por cuanto para esa fecha había culminado el proceso de nacionalización de la educación y, por ello, desaparecido la desigualdad salarial entre esos dos grupos de maestros.

23. Puntualiza que quienes ingresaron al servicio con posterioridad a la nacionalización de la educación no eran destinatarios de esa pensión, ya que su situación no era de desventaja y, por el contrario, accedieron a un sistema de retribución salarial más balanceado. De este modo, *“no es pertinente ni admisible que se diga que su ingreso y su desempeño estuvo sujeto a su esperanza irrefrenable de obtener beneficios para sí, que no estaban previstos en la normatividad que les era aplicable, pues sus condiciones de trabajo eran ya iguales”*.

24. Indica que el derecho a la pensión gracia se adquiere por el cumplimiento de los requisitos consagrados en el ordenamiento jurídico para el efecto, y no por el solo ejercicio público, continuo y de buena fe de la actividad docente. Asegura que los docentes vinculados entre el 1º de enero de 1981 y el instante de promulgación de la Ley 91 de 1989 no contaban con un *“interés jurídico legítimo”* asimilable a un derecho adquirido, sino con una mera expectativa. Afirma que sobre este aspecto se pronunció la Corte en las sentencias C-084 de 1999 y C-489 de 2000, en las que se dispuso que este grupo de docentes tenía un derecho eventual que podía ser suprimido legítimamente por el legislador.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁶

25. Pide la inhibición de la Corte por ineptitud sustancial de la demanda. Explica que los cargos formulados no satisfacen el concepto de violación, pues carecen de pertinencia, especificidad y suficiencia. Señala que los accionantes se limitan a realizar afirmaciones vagas y subjetivas que no permiten advertir de qué manera la disposición acusada es contraria a la progresividad del derecho al trabajo, a la buena fe y a la confianza legítima, pues al contrastarlas con el contexto normativo se evidencia que no están ajustadas a la realidad.

26. Bajo esa óptica, resalta que los demandantes no tuvieron en cuenta que la vinculación al servicio público de los docentes cobijados por la disposición atacada estaba garantizada y no dependía del reconocimiento de la pensión gracia. Señala que los maestros tenían salvaguardado su derecho a la seguridad social a través del acceso a la pensión de jubilación consagrada en el literal b) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

27. Precisa que la modificación normativa no fue intempestiva, ya que catorce años antes de su entrada en vigor se había iniciado el proceso de nacionalización de la educación, el cual aparejaba la eliminación del régimen prestacional diferencial para los docentes vinculados por nombramiento de la entidad territorial. Recalca que la norma atacada no deja en desamparo a los docentes, pues la misma consagra el derecho a la pensión de jubilación y a una prima.

28. Manifiesta que, si en todo caso la Corte aborda el fondo del asunto, debe declarar la exequibilidad de la disposición cuestionada. Para el efecto, se refiere al origen y fundamento de la pensión gracia y a la jurisprudencia de esta Corporación sobre la materia; indica que las sentencias C-395 de 2007, C-954 de 2000, C-489 de 2000 y C-084 de 1999 declararon ajustada a la Carta la disposición acusada y refiere jurisprudencia constitucional sobre la aplicación retrospectiva de la ley y los principios de progresividad, buena fe y confianza legítima⁷.

29. Puntualiza que la disposición atacada no vulnera la Constitución, pues, debido al trato igualitario alcanzado entre los docentes territoriales y nacionales, resultaba injustificable mantener un beneficio pensional establecido originalmente como una prerrogativa niveladora en favor de la primera categoría de maestros.

30. Argumenta, además, que la ejecución de la política de nacionalización de la educación redundó en favor de la prestación de este servicio público y de las garantías salariales de los docentes, ya que el presupuesto por este rubro se desligó de los entes territoriales y los maestros obtuvieron garantías salariales en condiciones de igualdad.

31. Considera, por último, que la aplicación retrospectiva de la Ley 91 de 1989 es razonable toda vez que la nacionalización de los docentes territoriales ordenada por la Ley 43 de 1975 finalizó el 31 de diciembre de 1980 y, por ende, solo hasta esa fecha se mantuvieron las diferencias salariales que amparaban la existencia de la pensión gracia.

Universidad de Caldas⁸

32. Solicita la inhibición de la Corte por ineptitud sustantiva de la demanda. Señala que los cargos formulados carecen de pertinencia, especificidad y suficiencia. En su criterio, las razones expuestas por los actores son vagas y abstractas y no se sustentan en discusiones de orden constitucional, sino en apreciaciones subjetivas y de mera conveniencia.

33. Asegura que los alegatos de la demanda no despiertan una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la norma acusada, pues no logran establecer una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la disposición atacada y los postulados superiores. En particular, indica que los cargos propuestos están encaminados a equiparar las meras expectativas con los derechos adquiridos y, a partir de allí, a estructurar una supuesta infracción constitucional. Advierte que, en todo caso, ese asunto ya fue zanjado por la sentencia C-489 de 2000.

Universidad de Manizales⁹

34. Pide la inexecutable de la disposición demandada. Tras realizar un resumen de la demanda estima que en el periodo comprendido entre los años 1913 y 1989 el legislador fomentó los derechos laborales de los docentes a través de la creación y posterior extensión de la pensión gracia. Indica que esa dinámica se rompió con la limitación temporal impuesta por parte del artículo 15 numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989, aspecto que ocasionó la infracción del principio de progresividad en materia de derechos sociales.

35. Plantea que, si bien en escenarios de escasez de recursos económicos el principio de progresividad admite restricciones en el acceso a las prerrogativas jurídicas existentes, el criterio de sostenibilidad fiscal no puede elevarse a categoría absoluta, pues *“como es lógico en cualquier organización social que maneje dineros, siempre escasearán los recursos”*. Puntualiza que no existe una justificación válida que permita limitar el reconocimiento de la pensión gracia entre el 1º de enero de 1981 y el 29 de diciembre de 1989, tal como lo hizo la disposición acusada.

Universidad Libre de Colombia¹⁰

36. Solicita la inexecutable de la disposición demandada. Afirma que la jurisprudencia constitucional estableció la protección de las expectativas legítimas a través de regímenes de transición para las personas que han avanzado significativamente en el cumplimiento de los requisitos dispuestos para el acceso a una prestación. En ese sentido, considera que debe mantenerse la pensión gracia para los docentes que se encontraban prestando servicios para la época de expedición de la Ley 91 de 1989, *“puesto que la misma ley no consagró un tiempo de transición que estuviera acorde a los efectos regresivos que imponía la aplicación de la norma”*.

37. Asevera que las medidas regresivas en materia de derechos pensionales solamente pueden llevarse a cabo cuando se exponen razones suficientes que indican que la nueva regulación tiene un mejor sustento legal y constitucional. Bajo esa premisa, señala que *“en el caso de la pensión gracia no se podía establecer una norma restrictiva en este caso sin que se realizaran las motivaciones y razones por las cuales el derecho sería restrictivo y se daría una regresividad frente al derecho a obtener la pensión”*.

38. Por último, expresa que el artículo atacado vulnera la Constitución al dejar a los docentes en *“grave desventaja y desigualdad”* frente a otros sectores de la sociedad e incluso ante sus compañeros, que continuarán recibiendo la pensión gracia.

Universidad La Gran Colombia, Seccional Armenia¹¹

39. Pide la exequibilidad de la disposición censurada, pues la misma no vulnera el principio de progresividad¹². En su criterio, la pensión gracia fue consagrada en el ordenamiento jurídico como una medida prestacional excepcional; su generalización, sin embargo, no es necesariamente progresiva, pues implicaría un coste económico gravoso que afectaría el sistema pensional público y desconocería la realidad prestacional que propende por mantener la estabilidad financiera del Estado. Precisa que el sistema está sustentado en el principio de equidad y, por ello, su orientación está dirigida a fomentar la cobertura del sistema general de pensiones y no los regímenes especiales.

40. Finalmente, señala que existe cosa juzgada constitucional frente a los cargos sustentados en la infracción de los principios de buena fe y confianza legítima, pues sentencias previas de la Corte ya analizaron la constitucionalidad de la norma atacada por acusaciones similares a las planteadas en esta ocasión.

Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación -Fecode-¹³

41. Pide la inexecutable de los segmentos acusados del artículo 15 de la Ley 91 de 1989. Efectúa un recuento normativo de la pensión gracia y concluye que la Ley 91 de 1989 tuvo por objeto la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG) y la nacionalización del régimen salarial y prestacional de los docentes, al equipararlo al régimen de los funcionarios públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, con algunas excepciones.

42. Manifiesta que la supresión de la pensión gracia para los docentes que se encontraban vinculados al momento de la expedición de la Ley 91 de 1989 no se encuentra justificada desde la óptica constitucional, porque no persigue la materialización de un fin superior imperioso, no es adecuada, no es necesaria y no es proporcional en sentido estricto.

43. En efecto, asegura que la disposición acusada no persigue una finalidad imperiosa, pues el legislador en realidad buscó solucionar la incertidumbre salarial y prestacional del personal docente y la instauración del FOMAG. Tampoco es idónea, ya que para cumplir dichos propósitos no era necesaria la eliminación de la pensión gracia toda vez que esta no tiene relación alguna con esa finalidad. Esto por cuanto se sufraga con recursos que deben ser asignados por el Presupuesto General de la Nación y girados al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional -FOPEP-.

44. Asimismo, asevera que la supresión de la pensión gracia no es necesaria para alcanzar la auténtica finalidad propuesta por la Ley 91 de 1989. Aduce, igualmente, que la disposición no es proporcional en sentido estricto, ya que se traduce en la imposibilidad de acceder a la pensión gracia por parte de los docentes vinculados entre el 1 de enero de 1981 y la fecha de entrada en vigencia de la disposición atacada; lesiona la confianza que amparaba a esos servidores públicos en el entendido que en ese periodo continuaba en vigor la normatividad que estableció esa prestación; deja desprotegidos súbitamente a personas de la tercera edad que no cuentan con otros medios de subsistencia y; no genera un beneficio mayor que el coste que imprime a los afectados.

45. Por último, señala que la regresión en materia de protección del derecho a la seguridad social ocurrida por virtud de la supresión de la pensión gracia *“guarda una estrecha relación con el principio de confianza legítima, pues ésta protege las expectativas creadas por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y en razón a ello el legislador no ha debido variar de forma repentina la satisfacción del derecho decretado por estas leyes”*.

Intervenciones ciudadanas

46. A lo largo del periodo de fijación en lista y hasta la fecha de ejecutoria del auto que levantó la suspensión de términos del proceso se recibieron 317 escritos ciudadanos. Los intervinientes se identificaron como docentes, familiares de maestros y padres de familia de estudiantes de educación básica prima y secundaria. En síntesis, apoyaron los argumentos de la demanda, solicitaron la inexecutable de los apartes acusados del artículo 15, numeral 2, literales a) y b) de la Ley 91 de 1989 y pidieron el reconocimiento de la pensión gracia. El 12 de octubre, finalmente, se recibieron extemporáneamente dos escritos más, con contenido similar al antes reseñado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

47. El Procurador General de la Nación¹⁴ mediante concepto 006453, radicado el 18 de septiembre de 2018, solicita a la Corte Constitucional inhibirse para decidir de fondo.

48. Señala que esta Corporación debe analizar dos cuestiones previas. La primera relativa a la vigencia de la norma acusada y la segunda dirigida a establecer la aptitud de la demanda.

49. Asegura que la disposición atacada continúa vigente de manera transitoria, pues si bien el régimen prestacional de los maestros oficiales fue modificado por el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, dicha reforma dispuso que para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia de esa ley, el sistema prestacional continuaría siendo el mismo, mientras que para los que se vincularon con posterioridad regiría lo dispuesto en la nueva legislación. Indica que a una conclusión similar sobre la vigencia de la norma arribó la Corte al analizar la constitucionalidad de los artículos 2 y 15 de la Ley 91 de 1989, en la sentencia C-506 de 2006.

50. Frente a la aptitud sustantiva de la demanda, asevera que los cargos carecen de certeza y suficiencia. Estima que en este caso se presenta un *“fenómeno particular”*, pues la Constitución acogió en forma indirecta el contenido de la ley acusada. Asegura que el estudio de constitucionalidad, en consecuencia, solo podría efectuarse en unidad de materia con el Acto Legislativo 01 de 2005 y, que, por ese motivo, únicamente sería procedente el análisis de cargos por vicios de procedimiento dentro del año siguiente a su promulgación.

51. Explica que *“al analizar los cargos formulados por el accionante contra la norma impugnada, se observa que están dirigidos a desvirtuar los límites de vigencia temporal del régimen pensional de los docentes previstos en ella, con el fin de que a estos se les reconozca la prestación de la pensión gracia. No obstante, al evaluar en forma completa el contexto normativo de tales cargos, se puede concluir que indirectamente se dirigen contra un régimen de transición acogido por la Constitución Política, y por ello, contra el ordenamiento superior. Es decir, los cargos apuntan indirectamente contra la Carta Política, pese a que formalmente se ataque la ley, razón por la cual, se está ante una inusual forma de falta de certeza”*.

52. En ese sentido, indica que en virtud del párrafo transitorio 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, *“el régimen pensional previsto para los docentes en la Ley 91 de 1989 es el aplicable para quienes se vincularon al servicio público educativo antes de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, ya que esa norma era la que se encontraba en vigor antes de la expedición de la Ley 812 (...)”*.

53. Añade que esa circunstancia conduce a sostener que el Acto Legislativo 01 de 2005 otorgó un carácter constitucional a las disposiciones que ordenaron la vigencia del régimen pensional para los docentes que se vincularon al servicio con anterioridad a la Ley 812 de 2003. En esa dirección, de acuerdo con la interpretación que realiza de la reforma constitucional, solo los docentes que cumplan los presupuestos legales para acceder a la pensión gracia antes del 31 de diciembre de 1980 tendrían derecho a su reconocimiento.

54. Reitera que, no obstante, los demandantes impugnan el contenido parcial del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, en realidad cuestionan una disposición de rango constitucional. La falta de certeza del cargo se originaría, entonces, en que la fuerza normativa de la norma atacada se deriva de una disposición diferente a la ley, en este caso, de la Constitución.

55. Además, explica que los cargos carecen de suficiencia ya que no ofrecen duda alguna de inconstitucionalidad, pues incluso en el evento que las disposiciones acusadas estuvieran afectadas por algún vicio de validez superior, el mismo se habría subsanado por virtud de la refrendación sobreviniente surgida con ocasión de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005.

56. Para la Vista Fiscal la declaratoria de inconstitucionalidad, en todo caso, causaría consecuencias contrarias a las previstas por el inciso 9º del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual establece que para tener derecho a la pensión será necesario cumplir la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones señaladas en la ley. Este aspecto sería contrario a la liberalidad propia de la pensión gracia, la cual se caracteriza por la ausencia de cotizaciones al tratarse de una dádiva estatal.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

57. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, toda vez que la norma acusada hace parte de una ley de la República, en este caso, la Ley 91 de 1989.

Asuntos preliminares

58. Previamente a la identificación de los problemas jurídicos y la metodología de la presente decisión, la Sala deberá determinar si la disposición acusada se encuentra surtiendo efectos jurídicos, pues el régimen pensional de los docentes oficiales fue modificado íntegramente a través del artículo 81 de la Ley 812 de 2003. Superado ese paso, establecerá si las expresiones atacadas del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional, por cuanto algunos intervinientes¹⁵ advirtieron que la constitucionalidad de la disposición censurada fue examinada por esta Corporación en las sentencias C-395 de 2007, C-506 de 2006, C-954 de 2000, C-489 de 2000 y C-084 de 1999.

59. Delimitada la materia sobre la cual la Corte sería competente para emitir un pronunciamiento de fondo, la Sala verificará, si es del caso, si la demanda ofrece un cargo de constitucionalidad que cumpla con las condiciones fijadas por la ley y la jurisprudencia de esta Corte para el efecto, ya que distintos intervinientes¹⁶ y el Procurador General de la Nación señalaron que la demanda no satisface estas condiciones mínimas.

Primera cuestión previa. Vigencia y efectos jurídicos de la disposición demandada.

60. El juicio de constitucionalidad de que trata el artículo 241-4 de la Carta Política comporta un control comparativo, normativo y abstracto entre las normas con rango de ley y el texto de la Constitución, con el fin de retirar del sistema jurídico las que resulten incompatibles con esta. En ese sentido, un presupuesto para el ejercicio de dicha competencia consiste en que las disposiciones demandadas se encuentren vigentes o, en el evento de estar derogadas, que continúen produciendo efectos jurídicos. Este es un requisito esencial para que proceda el examen de constitucionalidad, pues de lo contrario no habría objeto de análisis y la decisión tendría que ser inhibitoria¹⁷.

61. Una disposición entra en vigencia desde su respectiva promulgación y, por regla general, desde ese momento comienza a producir efectos jurídicos. A su vez, un texto normativo pierde vigencia en aquellos eventos en los cuales ha sido derogado¹⁸. Esa derogatoria puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando una norma explícitamente y de manera formal establece que deroga otra u otras normas anteriores. Por el contrario, la derogatoria es tácita en aquellos supuestos en los cuales la norma expedida resulta incompatible con una anterior o; cuando el legislador regula de manera integral u orgánica la materia a la cual se refiere la norma anterior, de modo que, aunque no existe contradicción entre ella y el nuevo régimen, su contenido queda enteramente subsumido en las reglas que esta instaura¹⁹.

62. Pese a lo anterior, no en todos los casos una norma derogada pierde la capacidad de producir efectos jurídicos. Por esa razón, la Corte Constitucional, con el fin de garantizar la vigencia material de la Constitución, su integridad y supremacía, ha admitido la posibilidad de pronunciarse sobre disposiciones derogadas que, a pesar de ello, continúan surtiendo efectos en el ordenamiento jurídico, o que pudieren llegar a producirlos en el futuro²⁰.

63. Este Tribunal ha precisado que dicho control, no obstante, solo procede cuando los alcances ultractivos de la disposición derogada han sido efectivamente verificados²¹. En esa dirección, ha determinado que una norma continúa produciendo efectos jurídicos si: i) la disposición censurada contiene previsiones normativas destinadas a regular asuntos futuros; ii) la norma está dirigida a regular las condiciones de

reconocimiento de prestaciones periódicas, generalmente pensiones, cuya exigibilidad puede extenderse más allá de su derogatoria o mantener vigencia ultraactiva por el establecimiento de un régimen de transición o; iii) el precepto demandado establece materias propias del derecho sancionador, en especial la estructuración de tipos o sanciones susceptibles de control judicial o administrativo posterior a su vigencia²².

64. Bajo tal óptica, en el presente asunto se advierte que la Ley 91 de 1989 fijó en su artículo 15 numeral 2 las reglas que se aplicarían frente a las pensiones de los docentes nacionales y nacionalizados que se encontraran vinculados a la fecha de su entrada en vigor (29 de diciembre de 1989), y a los que lo hicieran con posterioridad al 1º de enero de 1990. Esa disposición, empero, fue derogada tácitamente por el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, ya que esta reguló de forma integral la materia referida a las pensiones de los docentes que se vincularon al servicio público antes y después de su vigencia (27 de junio de 2003)²³. Mientras que para los primeros mantuvo el régimen especial de los docentes del sector oficial, para los segundos supuso la finalización del mismo y su adscripción al sistema general de pensiones, con una salvedad.

65. De esta manera, el texto legal indicó que el régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales que se encontraran vinculados al servicio público educativo oficial sería el establecido para el magisterio en la normatividad vigente con anterioridad a la Ley 812 de 2003. Así mismo, para los maestros que se vincularon con posterioridad a la entrada en vigor de la misma, la legislación dispuso que se afiliaran al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y que tendrían los derechos del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en estas, con excepción de la edad de pensión de vejez que sería de 57 años para hombres y mujeres.

66. En ese orden de ideas, la Sala encuentra que el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, acusado en esta oportunidad, continúa produciendo efectos jurídicos. Lo anterior por cuanto el propio artículo 81 de la Ley 812 de 2003 le otorgó efectos ultractivos a la legislación preexistente en materia de pensiones, pues estipuló que para los docentes vinculados antes de su puesta en vigor se aplicarían *“las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley”*.²⁴

67. Es necesario precisar, por otra parte, que el Acto Legislativo 01 de 2005 estableció que los regímenes pensionales especiales expirarían el 31 de julio de 2010. El mismo, no obstante, exceptuó de dicha regla al régimen de la Fuerza Pública, al del Presidente de la República y a los señalados en los párrafos de esa reforma constitucional. Entre estos últimos se encuentra el de los docentes oficiales vinculados con anterioridad a la vigencia de la Ley 812 de 2003, como pasa a explicarse.

68. El inciso 7 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 dispuso que a partir de su entrada en vigencia (29 de julio de 2005) no habría regímenes especiales ni exceptuados. El párrafo transitorio 2 de la reforma constitucional, por su parte, indicó que la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del sistema general de pensiones, expiraría el 31 de julio del año 2010. Esas mismas disposiciones excluyeron de su aplicación al régimen de la Fuerza Pública, al del Presidente de la República *“y a lo establecido en los párrafos del presente artículo”*. Es decir, frente a estos no opera la regla constitucional de finalización fijada para el 29 de julio de 2005 y, en última instancia, para el 31 de julio de 2010.

69. De acuerdo con lo expuesto, dentro de los regímenes pensionales especiales que no expiraron en esa fecha se encuentra el de marchitamiento progresivo de los docentes oficiales, pues cuenta con regulación propia en un párrafo transitorio de esa reforma constitucional, de modo que le resulta aplicable la expresión exceptiva *“y a lo establecido en los párrafos del presente artículo”*. En efecto, el párrafo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 señaló que el régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de la misma.

70. Así las cosas, por virtud de las excepciones previstas en el inciso 7 y en el párrafo transitorio 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, el régimen especial de los docentes oficiales contenido en las disposiciones legales previas a la expedición de la Ley 812 de 2003 mantiene su vigencia más allá del 31 de julio de 2010.

71. En un sentido semejante se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto 1857 del 10 de septiembre de 2009, radicado 11001-03-66-000-2007-00084-00. En respuesta a los interrogantes formulados por el Gobierno Nacional en relación con el alcance de la modificación constitucional frente a la vigencia del régimen pensional dispuesto en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, esa Sala manifestó lo siguiente: *“La referencia o remisión que el párrafo transitorio 2º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 hace a “lo establecido en los párrafos” del mismo artículo 1º del Acto Legislativo en cita, respecto del párrafo transitorio 1º significa que los docentes al servicio del Estado, se pensionan con el régimen que les corresponda según se hayan vinculado al servicio público educativo antes o a partir de la entrada en vigencia de la ley 812 de 2003, esto es, el 27 de junio de 2003”*. El mismo concepto precisó, más adelante, que *“La remisión que el párrafo transitorio 1º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 hace al artículo 81 de la ley 812 de 2003, tiene como efecto que, en virtud del mandato constitucional, el régimen pensional de los docentes se determina, para cada uno de ellos, de acuerdo con su fecha de ingreso al servicio oficial y no se extingue el 31 de julio de 2010”*.

72. En suma, la enmienda constitucional mantuvo la vigencia transitoria del régimen especial de los docentes oficiales vinculados al servicio antes de la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003 en los términos recién anotados, y confirmó los efectos ultractivos de dicha legislación en materia de pensiones del personal docente oficial. El examen de constitucionalidad, en consecuencia, resulta procedente, pues el artículo 15 numeral 2 de la Ley 91 de 1989 continúa produciendo efectos jurídicos en el sentido antes señalado.

Segunda cuestión previa. Análisis de la cosa juzgada constitucional

73. En el presente asunto el Ministerio de Educación Nacional señala que en relación con las tres acusaciones formuladas contra el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 existe cosa juzgada constitucional, por cuanto este Tribunal habría analizado su conformidad con la Carta en las sentencias C-084 de 1999, C-489 y C-954 de 2000 y C-395 de 2007. A su turno, la Universidad de Caldas y la Universidad La Gran Colombia

Seccional Armenia indican que frente al cargo por violación de los principios constitucionales de buena fe y confianza legítima opera el fenómeno de la cosa juzgada, en virtud de lo resuelto en la sentencia C-489 de 2000.

74. Los accionantes, por su parte, se refieren a las sentencias C-084 de 1999, C-489 de 2000 y C-954 de 2000 para asegurar que en dichos asuntos se estudiaron cargos distintos a los propuestos en esta oportunidad. Afirman, en ese sentido, que mientras en esta ocasión se acusa el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 por quebrantar el principio de progresividad y la prohibición de retroceso, el “efecto retrospectivo” y los principios de buena fe y confianza legítima, en las mencionadas decisiones se estudiaron reproches por violación del principio de igualdad y por infracción de la garantía de los derechos adquiridos.

75. Para resolver la cuestión la Sala reiterará brevemente los criterios jurisprudenciales desarrollados por esta Corporación al momento de constatar la configuración de la cosa juzgada constitucional en los juicios de control abstracto. Analizará, seguidamente, las sentencias que han estudiado la disposición acusada y, finalmente, verificará si efectivamente ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional o si, por el contrario, es procedente un nuevo examen de la disposición atacada.

- La cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia.

76. El artículo 243 de la Carta Política establece que los fallos que dicte la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Esto quiere decir que ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron de sustento para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

77. La cosa juzgada constitucional es una “*institución jurídico procesal que les otorga a las decisiones tomadas en las sentencias de constitucionalidad el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas*”²⁵. La jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que esta figura tiene fundamento i) en la protección de la seguridad jurídica, que impone estabilidad y certidumbre en las reglas que rigen la actuación de autoridades y ciudadanos; ii) en la salvaguarda de la buena fe, que exige asegurar la consistencia de las decisiones de la Corte; iii) en la garantía de la autonomía judicial, al impedir que un asunto que ya ha sido juzgado por el juez competente sea examinado nuevamente y iv) en la condición de la Constitución como “*norma de normas*”, en tanto las decisiones de la Corte que ponen fin al debate constitucional tienen el propósito de asegurar la integridad y supremacía de la Carta²⁶.

78. Este Tribunal ha precisado que la cosa juzgada constitucional se configura respecto de determinada disposición jurídica que ha sido examinada por la Corte en una sentencia anterior. Para que la misma se concrete deben concurrir dos circunstancias: i) la norma demandada debe guardar identidad con el contenido normativo consignado en la disposición jurídica que fue objeto de examen en la decisión previa y; ii) los cargos de inconstitucionalidad que formula la nueva demanda deben ser materialmente semejantes a los propuestos y estudiados con antelación por la Corte.²⁷

79. Las consecuencias de la cosa juzgada en el control abstracto de constitucionalidad dependen del sentido de la decisión que la Corte haya adoptado en la sentencia previa. Así, la declaratoria de inexecutable de una norma implica que carece de objeto emitir respecto de ella un nuevo pronunciamiento. En ese escenario, las demandas que la cuestionen con posterioridad deben rechazarse o, si han sido admitidas, la Corte deberá estarse a lo resuelto. Cuando, en cambio, la norma censurada fue declarada executable, corresponde a la Corte determinar el alcance de la decisión antecedente, con la finalidad de “*(...) definir si hay lugar a un pronunciamiento de fondo o si por el contrario la problemática ya ha sido resuelta, caso en el cual, la demanda deberá rechazarse de plano o, en su defecto la Corte emitirá un fallo en el cual decida estarse a lo resuelto en el fallo anterior*”.²⁸

80. A partir de la praxis judicial, este Tribunal ha identificado diferentes modalidades de cosa juzgada constitucional. La absoluta se presenta cuando la decisión previa de la Corte agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada, pues “*se entiende que la norma es executable o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto constitucional*”²⁹. En este caso, si la providencia no ha realizado una delimitación expresa de sus efectos en la parte resolutive, se presume que ha operado la cosa juzgada constitucional absoluta y, por tanto, no será posible emprender un nuevo examen de la norma³⁰.

81. Por el contrario, existe cosa juzgada relativa en los eventos en que la decisión anterior realizó el estudio de constitucionalidad únicamente respecto de algunos cargos. Es posible, por ese motivo, controvertir la misma disposición con fundamento en reproches diferentes, para que la Corte la examine desde la perspectiva de las nuevas acusaciones³¹. Esta categoría de cosa juzgada puede ser explícita cuando los efectos de la sentencia previa se limitaron específicamente en la parte resolutive, e implícita si tal circunstancia no tuvo ocurrencia de manera clara e inequívoca en el resuelve de la providencia, pero sí en la parte motiva de la misma.

82. La cosa juzgada formal, por su parte, se configura cuando existe una decisión previa del juez constitucional sobre la misma disposición que es llevada nuevamente a su estudio. En contraste, la cosa juzgada material se presenta cuando la disposición atacada no es necesariamente igual a la analizada en decisiones previas, pero refleja contenidos normativos idénticos³².

83. Por último, existe cosa juzgada aparente cuando la parte resolutive de la sentencia declara la constitucionalidad de una norma o de un conjunto de ellas que, no obstante, no han sido realmente objeto de escrutinio en su parte motiva. En este caso existe tan solo una “*apariencia*” de cosa juzgada, por lo que la norma puede ser materialmente estudiada en la nueva demanda.

- Las sentencias que han examinado la constitucionalidad de los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

84. Esta Corporación se ha pronunciado en cinco oportunidades sobre la constitucionalidad de diferentes apartes normativos de los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989. A continuación, la Sala identificará los cargos planteados en cada caso, el referente normativo a partir del cual se llevó a cabo el control de constitucionalidad y la determinación que se adoptó en la parte resolutive de cada providencia.

85. La primera decisión sobre el tema la tomó la sentencia C-084 de 1999, a propósito de la acusación formulada frente a las expresiones “vinculados a partir del 1º de enero de 1981” e “y para aquéllos”, contenidas en el literal b) de la disposición referida. La demanda planteaba que los apartes censurados vulneraban el principio de igualdad (Art. 13 C. Pol.) porque, mientras los docentes que se vincularon antes del 1º de enero de 1981 podían acceder a la pensión gracia, los que ingresaron con posterioridad no tenían ese derecho. Aseguraba, además, que el legislador conservó las expectativas (Arts. 58 y 83 C. Pol.) del primer grupo, pero no protegió las del segundo, integrado por quienes ingresaron al servicio con posterioridad al 1º de enero de 1981. Consideraron, finalmente, que la regulación infringía la prohibición de retroactividad de la ley (Art. 58 C. Pol.) y el principio de confianza legítima (Art. 83 C. Pol.), ya que los docentes que ingresaron al servicio antes de la sanción de la Ley 91 de 1989 se vieron sorprendidos con la modificación unilateral de sus condiciones de trabajo.

86. La Corte inició el estudio del asunto verificando la vigencia de la disposición acusada. Determinó que la Ley 91 de 1989 derogó las normas previas que establecían la pensión gracia, pero mantuvo sus efectos para los docentes que se vincularon al servicio hasta el 31 de diciembre de 1980. En relación con el fondo de la cuestión, estableció que la norma era exequible porque i) los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1981 tenían una mera expectativa de pensión y no un derecho adquirido; ii) la derogatoria de la prestación gracia no afecta derechos consolidados de los docentes pensionados; iii) el legislador tenía competencia constitucional para modificar el régimen prestacional de los docentes y iv) no se quebrantaba el principio igualdad, porque los docentes que ingresaron al servicio de educación oficial después del 1º de enero de 1981 se encontraban en unas condiciones laborales distintas de las que soportaban quienes lo hicieron con anterioridad. En consecuencia, en la parte resolutive dispuso la exequibilidad de las expresiones “vinculados a partir del 1º de enero de 1981” e “y para aquéllos”, contenidas en el artículo 15, numeral 2º, literal b) de la Ley 91 de 1989 “por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”.

87. Posteriormente, en la sentencia C-489 de 2000, la Corte resolvió la demanda impetrada contra la expresión “vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, contenida en el literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989. En esa oportunidad, analizó si la disposición acusada, al establecer el derecho a la pensión de gracia solamente para los docentes “vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980” y no para quienes ingresaron al servicio oficial con posterioridad, violaba el principio de igualdad (Art. 13 C. Pol.) y desconocía el postulado de respeto por los derechos adquiridos (Art. 58 C. Pol.). Precisó, previamente, que no existía cosa juzgada constitucional sobre el asunto, porque, si bien los cargos examinados en la Sentencia C-084 de 1999 eran similares a los formulados en la demanda, y los apartes acusados del literal a) guardaban semejanzas con las expresiones del literal b) estudiadas en aquella ocasión, tenían un contenido normativo distinto.

88. Con esa perspectiva, descendió al análisis del caso concreto y, aun cuando acogió íntegramente los argumentos plasmados en la sentencia C-084 de 1999, condicionó la constitucionalidad de la disposición, señalando expresamente que el aparte acusado resultaba exequible *“siempre y cuando se entienda que las situaciones jurídicas particulares y concretas que se hubieran consolidado antes de entrar en vigencia la Ley 91 de 1989, esto es, antes del 29 de diciembre de 1989, quedan a salvo de la nueva normatividad por cuanto constituyen derechos adquiridos que el legislador no podía desconocer”*.

89. Más adelante, la sentencia C-954 de 2000 estudió otra demanda interpuesta contra el literal a) numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989. Los accionantes aducían que el literal violaba el principio de igualdad (Art. 13 C. Pol.), específicamente de los maestros nacionalizados, pues les impedía disfrutar de la pensión gracia al remitir, para efectos de su reconocimiento, a los requisitos fijados por la Ley 114 de 1913, particularmente a aquél que prohíbe disfrutar de dicha prestación cuando se percibe otro ingreso del orden nacional³³.

90. La Corte descartó la prosperidad material del cargo en atención al amplio margen de configuración con que cuenta el legislador para establecer el régimen pensional de los docentes oficiales. Además, advirtió que la prohibición de percibir doble asignación nacional persiguió la materialización de objetivos imperiosos, como el uso racional, proporcional y adecuado de los recursos públicos. Sobre esos supuestos, declaró la exequibilidad del literal acusado. Sin embargo, frente a la expresión “Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”, decidió estarse a lo resuelto en la sentencia C-489 de 2000, por considerar que había operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional³⁴.

91. Posteriormente, la sentencia C-506 de 2006 resolvió una demanda presentada contra las expresiones “solo” y “del régimen para los pensionados del sector público nacional” del artículo 15 numeral 2 literal b) de la Ley 91 de 1989³⁵. El actor estimaba infringido i) el principio de unidad de materia (Art. 158 C. Pol.), toda vez que las disposiciones acusadas estaban contenidas en una ley dispuesta para la creación de un ente administrativo como el FOMAG, mas no para la regulación de derechos salariales y prestacionales; ii) el postulado de protección de los derechos adquiridos o de la expectativa de derecho (Art. 58 C. Pol.), ya que la unificación del régimen prestacional de los docentes había despojado a una parte de ellos de una importante conquista laboral; iii) el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones y el principio de favorabilidad laboral (Art. 53 C. Pol.), pues el legislador había extendido a los docentes un régimen desfavorable a sus intereses; iv) el derecho a la seguridad social (Art. 48 C. Pol.), por la equiparación de regímenes diferentes y desfavorables, y v) el derecho a la igualdad (Art. 13 C. Pol.), en tanto se equipararon regímenes y especialidades diferentes de sujetos diversos.

92. En un primer momento, la Corte efectuó integración normativa con el resto del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y determinó que, pese a la modificación del régimen de los docentes acaecida en virtud de lo consagrado en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003 y en el artículo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, la disposición acusada continuaba surtiendo efectos jurídicos por expresa determinación de las mencionadas reformas. Frente al cargo por violación de unidad de materia, concluyó que no había vulneración porque las normas cuestionadas se encontraban dentro del núcleo temático y sistemático de la Ley 91 de 1989, pues el objetivo de esa legislación fue clarificar la responsabilidad

para el pago de las prestaciones de los docentes nacionales y nacionalizados, definir un régimen laboral único para los maestros y responder a la problemática resultante de la diversidad de regímenes laborales.

93. Del mismo modo, con apoyo en las sentencias C-084 de 1999 y C-489 de 2000, estimó que no se vulneraban las cláusulas superiores de protección de los derechos adquiridos, pago oportuno y reajuste periódico de las pensiones, favorabilidad laboral, seguridad social e igualdad, porque el legislador, de una parte, al tener los docentes únicamente meras expectativas de pensión, había hecho un uso razonable de su amplio margen de configuración normativa en esas materias y, de la otra, salvaguardó los derechos adquiridos de los pensionados. A partir de lo expuesto, declaró la exequibilidad, por los cargos examinados, de las expresiones “sólo” y “del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional” del literal b) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

94. Por último, la sentencia C-395 de 2007 analizó la demanda formulada contra el aparte normativo “pensión ordinaria de jubilación”, contenido en el literal a) numeral 2º del artículo 15 de la Ley 91 de 1989. De acuerdo con el actor, la expresión acusada infringía el principio de estado social de derecho (Art. 1 C. Pol.), los fines esenciales del estado (Art. 2 C. Pol.), el principio de supremacía constitucional (Art. 4 C. Pol.), el principio de igualdad y especial protección de las personas con discapacidad (Art. 13 C. Pol.), el derecho al debido proceso (Art. 29 C. Pol.), la salvaguarda reforzada de las personas de la tercera edad (Art. 46 C. Pol.), el derecho a la seguridad social (Art. 48 C. Pol.) y los principios de la función administrativa (Art. 209 C. Pol.), pues, aunque consagraba la compatibilidad de la pensión ordinaria de jubilación con la de gracia, no hacía lo propio con la de invalidez, discriminando, de este modo, a los docentes con diversidad funcional en tanto no podían gozar de las dos prestaciones al tiempo.

95. Al abordar el estudio de la demanda la Corte consideró que existía cosa juzgada constitucional absoluta frente al literal a) numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, ya que la sentencia C-954 de 2000 había determinado que el literal acusado no solo no infringía el principio de igualdad, sino “ninguna otra disposición constitucional que le sea aplicable”. En ese sentido, decidió estarse a lo resuelto en dicha decisión, en cuanto había declarado la exequibilidad del mencionado literal.

- Análisis concreto sobre la configuración de la cosa juzgada constitucional en el presente asunto.

96. Los demandantes plantearon tres reproches de constitucionalidad contra el aparte normativo “hasta el 31 de diciembre de 1980”, contenida en el literal a) numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, y contra las expresiones “a partir del 1 de enero de 1981” y “sólo” del literal b) del numeral 2 de la misma disposición. En concreto, las acusan de infringir el principio de progresividad y la prohibición de retroceso (Arts. 2 y 4 PIDESE), la imposibilidad de otorgar un “efecto retrospectivo negativo” a la legislación (Art. 58 C. Pol.) y los postulados de buena fe y confianza legítima (Art. 83 C. Pol.).

97. Según se advirtió, los literales a) y b) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 han sido objeto de cinco pronunciamientos de control abstracto de constitucionalidad. En ese orden de ideas, corresponde a la Sala verificar si existe identidad entre el contenido normativo atacado en esta oportunidad y el examinado en las referidas sentencias. De ser así, deberá analizar si existe, además, identidad entre los cargos analizados en aquella ocasión y los que ahora se formulan.

98. Pues bien, respecto del literal a) del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1981, la Sala encuentra que fue objeto de escrutinio de fondo en las sentencias C-489 de 2000, C-954 de 2000 y C-506 de 2006. En la primera providencia se cuestionó la constitucionalidad del mismo aparte que se acusa en esta oportunidad, esto es, la expresión “hasta el 31 de diciembre de 1980”. En la segunda, en cambio, se impugnó el literal a) en su integridad. Ese literal fue subsumido, igualmente, en la integración normativa efectuada en la sentencia C-506 de 2006.

99. Entre tanto, el literal b) fue materia de pronunciamiento de fondo en las sentencias C-084 de 1999 y C-506 de 2006. La primera estudió la demanda impetrada contra las expresiones “vinculados a partir del 1 de enero de 1981” e “y para aquéllos”; la segunda, por su lado, resolvió los ataques presentados contra los apartes “sólo” y “del régimen vigente para los pensionados del sector público nacional”. Esta última, además, realizó integración normativa con la totalidad del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y, con ello, con el numeral 2 literal b) de la misma disposición.

100. Bajo tal óptica, la Sala constata que se configura el elemento de identidad en el contenido normativo atacado, pues las expresiones acusadas en el presente asunto ya fueron materia de examen de constitucionalidad, en los términos recién expuestos. Así las cosas, pasa la Sala a indagar si también existe identidad entre los cargos formulados en la demanda de la referencia y los reproches estudiados en los anotados pronunciamientos de control abstracto de constitucionalidad.

101. De entrada, la Corte considera que se materializa la identidad entre las acusaciones formuladas en esta oportunidad y las censuras realizadas en las sentencias C-084 de 1999, C-489 de 2000 y C-506 de 2006, por los siguientes motivos.

102. En relación con el primer cargo, los demandantes aseguran, en síntesis, que las expresiones acusadas vulneran el principio de progresividad y no regresividad en materia laboral, porque i) establecieron una limitación temporal frente al reconocimiento de la pensión gracia de los docentes vinculados a partir del 1 de enero de 1981, por lo que se presenta un retroceso en lo concerniente con el régimen prestacional que venía siendo aplicado a los maestros oficiales y; ii) desconocieron el interés jurídico legítimo de esta categoría de maestros, pues los mismos habían ingresado al servicio público antes de la expedición de la Ley 91 de 1989, que eliminó la pensión gracia. Este reproche, entonces, descansa principalmente en la lesión de los artículos 58 y 83 de la Carta Política, ya que con ocasión del tránsito normativo ocurrido en virtud de la expedición de la legislación demandada se habría infringido el interés jurídico y la confianza legítima de un grupo de maestros afectados por la norma³⁶.

103. El segundo cargo, a pesar de que fue denominado por los demandantes como el “efecto retrospectivo negativo de las normas acusadas”,

en realidad se refiere, por la manera como fue presentado, a la violación del principio de irretroactividad de la ley³⁷. De acuerdo con la censura formulada, así como el artículo 58 de la Constitución prohíbe la retroactividad de la ley, la retrospectividad no puede ser empleada para cercenar, modificar o extinguir derechos e intereses jurídicos amparados por la Carta. De este modo, la alusión al artículo 58 superior y a la imposibilidad de afectar derechos e intereses protegidos por la Constitución, alude al principio de irretroactividad consagrado en dicha disposición.

104. El tercer cargo, a su vez, se sustenta en la trasgresión expresa de los principios de buena fe y confianza legítima (Art. 58 y 83 C. Pol.). Los actores sostienen que no obstante el proceso de nacionalización de la educación, los entes territoriales continuaron administrando el nombramiento, traslado y remoción del personal docente, por lo que estos últimos entendieron que las disposiciones sobre pensión gracia que se encontraban vigentes al momento de su ingreso al servicio público, les resultaban aplicables. Pese a esa circunstancia, fueron sorprendidos con la adopción de una norma retrospectiva que afectó sus intereses jurídicos de manera negativa.

105. Nótese en las palabras y giros que aquí se subrayan, como todas ellas aluden a la misma idea del *tránsito legislativo* y a la lesión que este habría causado en el *interés jurídico legítimo* de pensión que albergaba el grupo de docentes vinculado al servicio a partir del 1 de enero de 1981. En efecto, los tres cargos, a pesar de su redacción, parten de la misma premisa según la cual los docentes que ingresaron al servicio con posterioridad al 31 de diciembre de 1980 contaban con un derecho adquirido o, al menos, con un interés jurídico o expectativa de derecho que el legislador no podía desconocer so pena de violar los artículos 58 y 83 de la Constitución Política.

106. La Sala advierte, en ese sentido, que ese debate ha sido propuesto a la Corte en tres oportunidades anteriores. De esta manera, dentro de los cargos formulados en la primera de esas ocasiones se encuentran los relativos a la supuesta vulneración de los derechos o expectativas de derecho de los docentes que ingresaron al servicio a partir del 1 de enero de 1981; la lesión del principio de irretroactividad de la ley y; la violación del principio de confianza legítima. Esos cuestionamientos, al igual que en esta oportunidad, apuntan a la infracción de las cláusulas consagradas en los artículos 58 y 83 de la Carta Política.

107. Pues bien, la sentencia C-084 de 1999, que resolvió esa primera demanda, determinó que la circunstancia de que el Congreso de la República en ejercicio de su amplio margen de configuración normativa (Art. 150 C. Pol.), *“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...”*.

108. De este modo, en esa decisión la Corte desestimó los cargos por infracción de los postulados de irretroactividad de la ley, confianza legítima y respeto por los derechos adquiridos, formulados contra el *tránsito normativo* introducido por el artículo 15 numeral 2 de la Ley 91 de 1989, pues constató que los maestros que ingresaron al servicio oficial a partir del 1 de enero de 1981 no contaban con una situación jurídica consolidada y, por el contrario, tenían tan solo una “mera expectativa” de derecho que podía ser intervenida por el legislador en atención a su amplio margen de configuración en la materia. Es decir, concluyó que las disposiciones acusadas no resultaban violatorias de los artículos 58 y 83 de la Carta Política.

109. Ese parámetro de control, reiterado en las sentencias C-489 de 2000 y C-506 de 2006, fue el que permitió a la Corte, en las mencionadas sentencias, declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas del numeral 2 literales a) y b) del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, al comprobar que los docentes vinculados con posterioridad al 31 de diciembre de 1980 no tenían un derecho adquirido sino una mera expectativa de derecho que el legislador podía modificar al amparo de su extensa competencia normativa. Estas providencias, en otras palabras, siguiendo el derrotero trazado por la sentencia C-084 de 1999, determinaron que los apartes normativos atacados no infringían lo dispuesto en los artículos 58 y 83 superiores.

110. Por manera que el examen constitucional concerniente a la lesión de los artículos 58 y 83 de la Carta, presuntamente infringidos por el numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, ha sido estudiado en tres oportunidades por esta Corporación en relación con las expresiones *“vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980”*, *“vinculados a partir del 1º de enero de 1981”* y *“solo”* de los literales a) y b) de dicho numeral. En cada una de ellas la Corte estableció que los docentes vinculados al servicio con posterioridad al 31 de diciembre de 1980 tan solo contaban con una mera expectativa de derecho y que, por ello, el tránsito legislativo en materia de pensión gracia de los docentes oficiales no incurrió en menoscabo de los principios de buena fe, confianza legítima e irretroactividad de la ley de este grupo de maestros.

111. Bajo tal perspectiva, es posible observar que frente a los cargos primero, segundo y tercero se materializa el instituto de la cosa juzgada constitucional, pues las disposiciones atacadas en el presente asunto ya fueron examinadas en las sentencias C-084 de 1999, C-489 de 2000 y C-506 de 2006 con fundamento en acusaciones semejantes a las que en esta ocasión se proponen, pero dándoseles ahora otra denominación, esto es, denotando de manera diversa cada una de las censuras que en otrora fueron motivo de ocupación por esta Corte y que culminaron de la manera como se anotó, por lo cual es dable concluir que se presenta la ya indicada *res iudicata*.

112. Aunado a lo expuesto, los accionantes no acreditaron ante la Corte la ocurrencia de situaciones o circunstancias extraordinarias que permitieran enervar los efectos de cosa juzgada constitucional que pesan sobre la normatividad acusada en esta oportunidad, pues no aportaron argumentos que den cuenta de ello³⁸.

113. Por estos motivos, se estará a lo resuelto en las sentencias C-084 de 1999 en relación con la expresión *“a partir del 1 de enero de*

1981” contenida en el artículo 15 numeral 2 literal b) de la Ley 91 de 1989; C-489 de 2000 en relación con la expresión “hasta el 31 de diciembre de 1980” contenida en el artículo 15 numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 y; C-506 de 2006 en relación con la expresión “sólo” contenida en el artículo 15 numeral 2 literal b) de la Ley 91 de 1989.

Síntesis de la decisión

114. La presente demanda estuvo dirigida contra las expresiones “hasta el 31 de diciembre de 1980”, y “a partir del 1 de enero de 1981” y “sólo”, contenidas en los literales a) y b), respectivamente, del numeral 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989. Según los accionantes los apartes normativos acusados infringían el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 25, 48, 53, 58, 83, 93, 94, 121 y 128 de la Constitución, el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 2 y 4 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pues violaban el principio de progresividad y la prohibición de retroceso de los derechos sociales, la prohibición de retroactividad de la ley y el principio de buena fe y confianza legítima.

115. No obstante lo anterior, la Sala Plena encontró que, pese a su redacción, los tres cargos partían de una premisa idéntica según la cual los maestros que se vincularon al servicio oficial con posterioridad al 31 de diciembre de 1980 contaban con un derecho adquirido o, al menos, con un interés jurídico o expectativa de derecho, que el legislador no podía ignorar so pena de violar los artículos 58 y 83 de la Constitución Política. Igualmente, advirtió que ese debate ya había sido abordado en las sentencias C-084 de 1999, C-489 de 2000 y C- 506 de 2006 en relación con las mismas expresiones que se demandaron en esta oportunidad, por lo que declaró la existencia de cosa juzgada constitucional y decidió, en consecuencia, estarse a lo resuelto en las mencionadas providencias.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en las sentencias C-084 de 1999, en relación con la expresión “a partir del 1 de enero de 1981” contenida en el artículo 15 numeral 2 literal b) de la Ley 91 de 1989; C-489 de 2000, en relación con la expresión “hasta el 31 de diciembre de 1980” contenida en el artículo 15 numeral 2 literal a) de la Ley 91 de 1989 y; C-506 de 2006, en relación con la expresión “sólo” contenida en el artículo 15 numeral 2 literal b) de la Ley 91 de 1989.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

PRESIDENTE

CARLOS BERNAL PULIDO

MAGISTRADO

DIANA FAJARDO RIVERA

MAGISTRADA

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

MAGISTRADO

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

MAGISTRADA

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

MAGISTRADO

ALBERTO ROJAS RÍOS

MAGISTRADO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

SECRETARIA GENERAL

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Los actores se refieren a ella, sin embargo, como la Carta Internacional de Derechos Humanos.
2. El artículo 15 de la Ley 91 de 1989 ha sido sometido a examen de constitucionalidad en las sentencias C-395 de 2007, C-506 de 2006, C-954 y C-489 de 2000, y C-084 de 1999.
3. Los actores, empero, no se refieren a las sentencias C-395 de 2007 y C-506 de 2006, en las que la Corte Constitucional también estudió demandas formuladas contra el artículo 15 de la Ley 91 de 1989.
4. En ese contexto los accionantes presentan una breve síntesis de la evolución histórica de la pensión gracia, hasta antes de la expedición de la Ley 91 de 1989. Indican que esta prestación fue establecida en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913 en favor de los maestros de escuelas primarias oficiales que hubieran servido en el magisterio por un término no menor a 20 años. La Ley 116 de 1928, seguidamente, extendió el beneficio pensional a los empleados docentes y profesores de las escuelas normales y a los inspectores de instrucción pública. El artículo 3 de la Ley 37 de 1933, a su vez, dispuso que los maestros de escuela que hubieran completado el tiempo de servicio señalado por la ley en establecimientos de enseñanza secundaria, también tendrían acceso a la pensión gracia. Luego, la Ley 43 de 1975 nacionalizó la educación primaria y secundaria que venían prestando los departamentos, el distrito especial y los demás entes territoriales. A raíz de esto el nivel central asumió la financiación de la educación.
5. A través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, Martha Lucia Trujillo Calderón.
6. A través de Juan Carlos Puerto Acosta, Delegado del Ministro de Hacienda.
7. Al respecto, cita las siguientes providencias: C-486 de 2016, C-372 de 2011, C-507 de 2008, C-789 de 2002, entre otras, y el Auto 167 de 2013.
8. A través de Jonnathan Fabían Aguirre Tobón, Anderson Castaño Echeverry, Omar Alexander Castellanos y Andrés Felipe Chica Alzate, estudiantes adscritos al Consultorio Jurídico “Daniel Restrepo Escobar” del programa de derecho, y Juan Felipe Orozco Ospina, docente de la Clínica Socio-Jurídica de Interés Público de la Universidad de Caldas.
9. A través de Diego Alejandro Muñoz Correa y Wilson Alberto Nieto Ríos, en su condición de docentes de esa institución.
10. A través de Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de esa Universidad, y Diana Jiménez Aguirre e Ingrid Vanessa González Guerra, como miembros del mencionado observatorio.
11. A través de Federico Duque del Río, Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de esa universidad. (Fol. 844, Cuaderno 5).
12. Para el efecto cita fragmentos de la sentencia C-258 de 2013.
13. A través de Carlos Enrique Rivas Segura y Rafael David Cuello Ramírez, miembros del Comité Ejecutivo de Fecode.
14. Fernando Carrillo Flórez.
15. En particular, el Ministerio de Educación de Nacional, la Universidad de Caldas y la Universidad La Gran Colombia.
16. El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Universidad de Caldas.
17. *Cfr.* C-044 de 2018, C-248 de 2017, C-668 de 2014, C-898 de 2009, C-825 de 2006, C-335 de 2005, C-758 de 2004, C-128 de 2003, C-763 de 2002, C-1066 de 2001, C-1144 de 2000, C-521 de 1999, C-480 de 1998, C-471 de 1997, C-505 de 1995 y C-177 de 1994.
18. *Cfr.* C-044 de 2018, C-248 de 2017 y C-1067 de 2008, entre otras.
19. *Cfr.* C-019 de 2015, C-668 de 2014, C-898 de 2009, C-826 de 2006, C-653 de 2003, C-329 de 2001 y C-634 de 1996.
20. *Ibidem.*
21. *Cfr.* C-668 de 2014, C-1067 de 2008, C-328 de 2001, C-1144 de 2000, C-745 de 1999 y C-558 de 1996.
22. *Cfr.* C-898 de 2009.

23. En un sentido semejante se puede consultar la sentencia C-506 de 2006.

24. En un sentido semejante se pronunció la Corte en sentencia C-506 de 2006: *“Antes de entrar a resolver los problemas jurídicos señalados debe precisar la Corte que si bien se han presentado algunas modificaciones al régimen prestacional de los docentes oficiales, en efecto, se han expedido i) la Ley 812 de 2003, referida al Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, que en el artículo 81, alude al régimen prestacional de los docentes oficiales y ii) el Acto Legislativo 01 de 2005, que adicionó algunos incisos y párrafos del artículo 48 de la Constitución, estableciendo el régimen pensional de los docentes que les será aplicable; las normas acusadas continúan produciendo efectos jurídicos según lo dispuesto en la nueva regulación cuando señala que el régimen prestacional de los docentes mencionados es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad. || Ya esta Corporación ha establecido, que cuando las normas legales han perdido vigencia carece de todo fundamento jurídico proceder a ejercer el control de constitucionalidad, salvo cuando dichas disposiciones continúen produciendo efectos jurídicos o proyectándose ultraactivamente, como en este caso”.*

25. Cfr. C-028 de 2018.

26. Cfr. C-007 de 2016.

27. Cfr. C-063 de 2018, C-007 de 2016 y C-228 de 2015, entre otras.

28. Cfr. C-063 de 2018 y C-228 de 2015, entre otras.

29. Cfr. C-279 de 2014, C-332 de 2013, C-783 de 2005 y C-478 de 1998, entre otras.

30. Cfr. C-007 de 2016, C-149 de 2009 y C-584 de 2002.

31. Cfr. C-148 de 2015, C-912 de 2013, C-600 de 2010, C-469 de 2008, C-310 de 2002 y C-478 de 1998.

32. En relación con la configuración de la cosa juzgada material, la sentencia C-028 de 2018 señaló que la jurisprudencia ha distinguido la ocurrencia de dos eventos: *“(i) La cosa juzgada material en sentido estricto, que se presenta cuando existe un pronunciamiento previo declarando la inexequibilidad, por razones de fondo, de un contenido normativo que es reproducido en la disposición que es nuevamente acusada. La identidad del contenido acusado deberá ser deducida tanto de la redacción del precepto como del contexto normativo en el que se expidió. La estructuración de la cosa juzgada en este evento está condicionada, además, a que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en que se sustentó la declaratoria previa de inexequibilidad. (ii) La cosa juzgada material en sentido lato o amplio, ocurre cuando existe un pronunciamiento previo declarando la exequibilidad –simple o de forma condicionada-, de una norma demandada cuyo contenido normativo es idéntico al que se encuentra en la disposición que se analiza nuevamente. Cuando ello sucede, ha indicado la jurisprudencia, en principio, que la Corte Constitucional ha de estarse a lo resuelto en la sentencia anterior, a menos que tengan ocurrencia circunstancias excepcionales (...) que enerven los efectos de la cosa juzgada”.*

33. El contenido parcial de la norma acusada en esa oportunidad es el que sigue. Artículo 4 de la Ley 114 de 1913: *“Para gozar de la gracia de la pensión será preciso que el interesado compruebe: (...) 3º Que no ha recibido ni recibe actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Por consiguiente, lo dispuesto en este inciso no obsta para que un Maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento”.*

34. Cabe precisar que para resolver el cargo la Corte acudió a los argumentos contenidos en la sentencia C-479 de 1998. En esa decisión había estudiado la constitucionalidad del numeral 3º del artículo 4º de la Ley 114 de 1913, el cual establecía que para acceder a la pensión gracia era necesario acreditar que no se percibía otra pensión o recompensa de carácter nacional.

35. La demanda se dirigió, adicionalmente, contra el párrafo del artículo 2 de la Ley 91 de 1989 y el inciso 2 del numeral 1 del artículo 15 de la misma ley.

36. Como argumentos de apoyo o accesorios los accionantes también señalan que el legislador no tuvo en cuenta la necesidad de proteger a las personas de escasos recursos y en condiciones de vulnerabilidad que cumplieron una tarea relevante para la materialización de los fines esenciales del Estado, como la prestación del servicio de educación básica; ignoró que la pensión gracia ha sido entendida como un ingreso esencial para la satisfacción del mínimo vital de los docentes y un instrumento que acompaña su mala remuneración e; irrespetó los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, pues al no justificar la eliminación de la prestación de manera objetiva, concreta y racional, quebrantó la prohibición de retroceso de los derechos económicos, sociales y culturales.

37. En relación con la irretroactividad de la ley, la sentencia C-478 de 1998 señaló: *“La noción de derecho adquirido ha sido ampliamente discutida por la ciencia jurídica, a fin de distinguirla de las meras expectativas, pues mientras el primero no puede ser desconocido por las leyes ulteriores, por el contrario, las segundas no gozan de esa protección. Esta distinción se relaciona entonces con la aplicación de la ley en el tiempo y la prohibición de la retroactividad, pues en principio una norma posterior no puede desconocer situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia de una regulación anterior, pero en cambio la ley puede modificar discrecionalmente las meras probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho. A su vez, esta prohibición de la retroactividad es consustancial a la idea misma del derecho en una sociedad democrática, pues la regulación social a través de normas jurídicas pretende dirigir la conducta de personas libres, por lo cual es necesario que los individuos conozcan previamente las normas para que puedan adecuar sus comportamientos a las mismas. Una aplicación retroactiva de una ley rompe entonces no sólo la confianza de las personas en el derecho, con lo cual se afecta la buena fe, sino que, además, desconoce la libertad y autonomía de los destinatarios de las normas, con lo cual se vulnera su dignidad”.*

38. Al respecto, la sentencia C-073 de 2014 indicó: “Cuando esta Corporación se pronuncia sobre una disposición con idéntico contenido normativo al de otra que por razones de fondo fue previamente declarada exequible o exequible de forma condicionada, la decisión de la Corte no puede ser distinta a estarse a lo resuelto en la sentencia previa, a menos que se presenten circunstancias excepcionales que enerven los efectos de la cosa juzgada, como ocurre, por ejemplo, (i) cuando se presentan reformas constitucionales que varían los parámetros de comparación; (ii) cuando así lo demanda el carácter dinámico del Texto Superior; (iii) o cuando se presenta la necesidad de realizar una nueva ponderación de valores o principios constitucionales a partir del cambio de contexto en el que se inscribe la disposición acusada”.

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 18:49:35