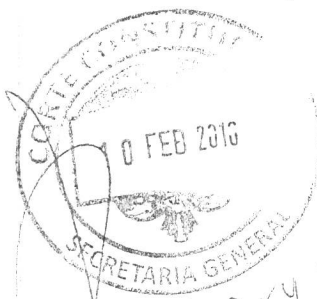


D-11244
OK

Bogotá, enero de 2016

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Bogotá D.C.



REF: Acción de Inconstitucionalidad
ACTOR: YOBANY LOPEZ QUINTERO

YOBANY LOPEZ QUINTERO, ciudadano Colombiano por nacimiento, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 89.009.237 de Armenia, obrando en nombre propio, respetuosamente me dirijo a ustedes en uso de mis derechos consagrados en el numeral 6 del artículo 40, numeral 2 del artículo 242 de la Carta Política con el fin de interponer la Acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 89 de la Ley 1769 de 2015 “POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 10 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016”, el fundamento de la acción, esta dado, en que el legislador rebasó las atribuciones de la Constitución Política en su artículo 158, pues, reguló materia ajena al tema presupuestal.

I. NORMA ACUSADA

La norma que transgrede la Carta Política corresponde al artículo 89 de la Ley 1769 de 2015 “POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 10. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016”, cuyo contenido es el siguiente:

“Pago de Cesantías del Magisterio. El pago que reconoce el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAC- por concepto de cesantías parciales o definitivas a sus afiliados se deberá realizar dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firma el acto administrativo que ordena la liquidación y pago de la prestación social solicitada.



A partir del día hábil sesenta y uno (61), se deberán reconocer a título de mora en el pago, intereses legales a una tasa equivalente a la DTF efectiva anual, causado diariamente por la suma no pagada.”

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

La disposición acusada, transgrede las siguientes normas de orden constitucional: Artículos 13, 53, 123, 151, 158, 169 cuyo tenor literal es:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas cometan.”.

“Artículo 53. El congreso expedirá.....

La Ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”.

“Artículo. 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”.



Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara

“Artículo. 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.”.

“Artículo 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y”

La última disposición, fue replicada en el artículo 193 de la Ley 5ª de 1992 “Por la cual se expidió el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”, cuando expresa:

“Título de la Leyes. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y...”

ILUSTRACIÓN PREVIA

Previamente a la argumentación, relativa a la transgresión constitucional de la norma demandada, se hace necesario para un entendimiento adecuado, llevar a cabo el siguiente recuento, normativo:

El legislador produjo las siguientes disposiciones:

Ley 244 de Diciembre 29 de 1995 “*por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.*”.



La anterior norma jurídica, fue adicionada y modificada por la Ley 1071 de 2006 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA Y MODIFICA LA LEY 244 DE 1995, SE REGULA EL PAGO DE LAS CESANTÍAS DEFINITIVAS O PARCIALES A LOS SERVIDORES PUBLICOS, SE ESTABLECEN SANCIONES Y SE FIJAN TERMINOS PARA SU CANCELACION”.

Tales preceptos normativos, tienen el carácter de ser de aplicación general a favor de las personas que ostenten la calidad de servidores públicos y se hallen dentro de las circunstancias fácticas reguladas por aquellos.

Ha sido pacífica la posición de la máxima Corporación Jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo en el sentido que la normativa antes referida, es susceptible de aplicarse al colectivo docente, pues, dentro del campo de aplicación¹ no se encuentra exceptuado; además, de encontrarse dentro de los parámetros del artículo 123 de la Carta Política, que define de forma genérica, quiénes son servidores públicos, sin hacer ninguna exclusión.

LEY DE PRESUPUESTO

El constituyente en el capítulo 3 del Título XII de la Carta Política, sentó los principios y premisas para el diseño de la ley de presupuesto, fijándole parámetros al Congreso para cumplir su función legislativa frente a dicho tema, definiendo a qué órgano le corresponde la iniciativa; cuándo debe presentarse el correspondiente proyecto, el cual, debe contener de manera general: i) la estimación de los ingresos corrientes; las contribuciones para fiscales administradas por un órgano del presupuesto, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional; ii) las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión. Los gastos de inversión clasificados en programas y subprogramas; iii) **Disposiciones**

¹ Artículo 1 de la Ley 244 de 1995 y Artículo 2 Ley 1071 de 2006



generales que corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan; iv) Mensaje Presidencial que corresponde a la exposición de motivos donde se justifica el monto, composición y distribución del presupuesto presentado, así como las decisiones de política económica y los supuestos macroeconómicos en las que se sustenta.

Respecto de la Ley de que consagra el Presupuesto General de la Nación, la Corte Constitucional, ha considerado que su contenido consagra varias partes, así:

“PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-División

De conformidad con el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, el Presupuesto General de la Nación se divide en tres partes: el presupuesto de rentas, es decir, la estimación de los ingresos del Estado durante el año fiscal, la ley de apropiaciones, que autoriza los gastos y, finalmente, las disposiciones generales, esto es las “normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”. Respecto a la naturaleza de las disposiciones generales, tanto la jurisprudencia como la doctrina han sostenido que tiene un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir la adecuada ejecución del presupuesto. De acuerdo con lo anterior, las “disposiciones generales tienen por objeto facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, sin que al amparo de las mismas pueda el legislador expedir mandatos legales en sentido material o modificar o derogar normas de carácter sustantivo ni desconocer o modificar normas de superior jerarquía, como lo son las del estatuto orgánico de presupuesto según lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia C-201 de 13 de mayo de 1998, expediente D-1869, Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz”. (Sentencia C-052 de Febrero 12 de 2015).

Los criterios anteriormente mencionados han sido reiterados por parte de esta corporación estableciendo y decantado los presupuestos básicos a tener en cuenta por el Congreso en el procedimiento legislativo, obsérvese la Sentencia



292/15, Demandante: Luisa Milena González Rojas, Magistrado Ponente: LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA, Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil quince (2015, providencia la cual reitera los argumentos anteriormente citados.

Por otra parte, se hace necesario revisar el contenido de la **Sentencia C-142/15**, del 6 de abril de 2015, de esta Honorable Corporación en Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, *Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014*, Referencia: Expediente D-10394. Actor: Carlos Augusto Saavedra Cabrera. Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO la cual reza:

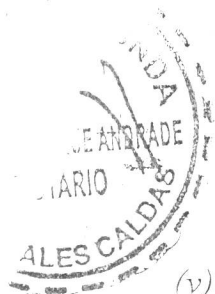
4.5.7.2.1. Los casos en los cuales este tribunal ha encontrado que la ley anual de presupuesto viola la unidad de materia, son los siguientes:

(i) cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994 C-177 de 2002);

(ii) cuando se incluye una norma que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003);

(iii) cuando prorroga la vigencia de normas “cuya naturaleza es extraña a la ley anual de presupuesto”, incluidas en una ley autónoma e independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006¹);

(iv) cuando se fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia –por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social– mediante normas que no son presupuestarias ni tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994^[65], C-668 de 2006);



(v) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004)

De igual forma en dicho proveído la Honorable Corte Constitucional abordó los parámetros sobre los cuales debía entenderse que una normativa no viola la unidad de materia, indicando al respecto:

4.5.7.2.2. Los casos en los cuales este tribunal ha encontrado que la ley anual de presupuesto no viola la unidad de materia, son los siguientes:

(i) una norma que ordena un trámite a los funcionarios que reciban una orden de embargo de recursos presupuestales (C-402 de 1997)

(ii) una norma que reitera los límites de las entidades públicas en manejo de personal, para impedir que se aumenten unilateralmente gastos como aumentar la planta de personal o incrementar los salarios o prestaciones sociales (C-053 de 1998)

(iii) una norma que buscaba que el presupuesto de funcionamiento de una entidad autónoma (en esa oportunidad, la Comisión Nacional de Televisión) no superara su presupuesto de inversión (C-560 de 2001);

(iv) una norma que establece el deber de evaluar fiscalmente, de forma previa, acciones administrativa que pueden tener un impacto presupuestal considerable (modificaciones a contratos estatales que impliquen mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo; C-1124 de 2008);

De los criterios anteriormente tratados por la Honorable Corte Constitucional, se tiene que una vez examinado el contenido del Artículo 89 de la Ley 1769 de 2015, este excede los límites impuestos para el Desarrollo de una Ley Presupuestal, así mismo violenta flagrantemente la Constitución Política de Colombia y excluye de la aplicación al sector del magisterio de las normas aplicadas a otros servidores públicos que ostentan la misma calidad, regulándose además temas que nada tienen que ver con la ejecución del presupuesto anual.

III. VIOLACIÓN DE NORMAS CONSTITUCIONALES



La norma demandada es transgresora de las disposiciones de la Carta Política antes referenciadas y transcritas. Seguidamente se plasmarán las razones o motivos sobre los que subyace la violación de cara a las anunciadas normas.

INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA.- Artículos 158 y 169 Carta Política y 193 de la Ley 5ª de 1992.

El contenido de las referidas normas jurídicas está ligado a la regulación de un principio de la función legislativa definido como “*unidad de materia*”, noción que en palabras de la Corte Constitucional “...hace relación a la conexidad temática, sistemática, teleológica o final que debe estar presente entre todas las normas que conforman una ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 158 de la Constitución.”².

Sobre los elementos especiales que incorpora el principio de unidad de materia, esa H. Corte, al resolver sobre la Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 y 11 de la Ley 1393 de 2010, “*Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones*”, **Demandante:** Gonzalo Castellanos Valenzuela, providencia de febrero 29 de 2012, **Magistrado Ponente:** GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, expresó:

“PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Configuración constitucional/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reglas aplicables

El principio de unidad de materia se encuentra consagrado expresamente en el artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. Dicho mandato, a su vez, se complementa con el previsto en el artículo 169 del mismo ordenamiento Superior, al prescribir éste que “el título de las leyes

² Sentencia C-384 de mayo 13 de 2003, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.



deberá corresponder precisamente a su contenido". A partir de su regulación constitucional, la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, "cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado".

En el caso concreto, el legislador omitió su obligación constitucional de acatar el principio de unidad de materia, cuando dentro de la Ley 1769 de 2015 "*por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º. de enero al 31 de diciembre de 2016*", incorpora en el artículo 89 una regulación en la que: i) fija el plazo para pagar cesantía a los servidores afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG- y, ii) define cómo debe calcularse el valor de la sanción ante la tardanza en el pago de la cesantía a dichos servidores.

De conformidad con los mandatos dispuestos en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 "*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto*", el presupuesto nacional se compone de tres partes, así: i) el presupuesto de rentas, esto es, la estimación de los ingresos del Estado durante el año fiscal; ii) presupuesto de gastos o ley de apropiaciones; y, iii) las disposiciones generales, cuya finalidad es asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.



En virtud de lo anterior, se hará un análisis respecto de la ubicación de la norma demandada dentro de la Ley 1769 de 2015 y la violación del principio de unidad de materia:

Conforme a la estructura del presupuesto, tenemos que en la Ley 1769 de 2015 el capítulo V, está conformado por los artículos 37 a 123 denominado “*DISPOSICIONES VARIAS*”, normas cuya finalidad, según el modelo legal es “...asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación³...”, sin embargo, en una extralimitación de la función legislativa, en la expedición de la referida normativa, dentro de dicho bloque, específicamente en el artículo 89, se reguló un tema ajeno a la finalidad de consolidar la apropiada ejecución del presupuesto, tal afirmación surge de su simple lectura, pues no está fijando una directriz, pauta o criterio para la ejecución del presupuesto, sino que establece una regla ó procedimiento para el reconocimiento de una prestación social a un grupo específico de servidores públicos -*docentes al servicio del Estado*-, lo cual, resulta impropio, inadecuado e improcedente al amparo de los artículos 158 y 169 de la Carta Política.

El artículo 89 de la Ley 1769 de 2015, rompe, sin lugar a dudas la relación de conexidad que debe existir entre el título o nominación de la ley, su teleología y ejecución, para incursionar en el ámbito de lo extraño ó ajeno a la misma. Tal irregularidad en la ley, indudablemente derrumba la presunción de constitucionalidad de que gozan los actos del legislador.

Ahora, no es de recibo que dentro de una norma jurídica con una vigencia temporal⁴ para su ejecución como es la ley de presupuesto⁵, se incluya una disposición, violentando los principios de la técnica legislativa que no tiene ninguna relación con la correcta ejecución del presupuesto, sino, reguladora de derechos de los trabajadores que tienen una protección especial y que sus normas tienen vocación de permanencia por el motivo de proteger un derecho humano fundado en la existencia de una relación laboral, además de poderse regular a través de una ley ordinaria, no orgánica como la del presupuesto.

³ Literal c) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996.

⁴ Principio de anualidad.

⁵ Artículos 11, literal c) y 14 del Decreto 111 de 1996.



Respecto de la conexidad temática, sistemática, teleológica a que se refiere el artículo 158 de la Carta Política, como elemento del principio de unidad de materia, la Corte Constitucional ha esbozado directrices para su entendimiento y aplicación, así lo consignó en la Sentencia C-133-2012, **Demandante:** Gonzalo Castellanos Valenzuela, providencia de febrero 29 de 2012, **Magistrado Ponente:** Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO:

“Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, “cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”

En el presente asunto el artículo 89 de la Ley 1769 de 2015, no encaja dentro del título que delimita la materia, ni guarda relación interna con el contenido global del articulado legal. Se hace más que notoria o evidente la incursión del legislativo por fuera del marco constitucional, al incluir lo regulado en el citado artículo dentro de una ley que debe tener un contenido proporcionado conforme a la materia que regula, esto es, el presupuesto nacional de rentas y gastos.

Si se analiza a fondo el contenido de la disposición demandada, se advierte con facilidad que carece de conexión directa con el contenido de la segunda parte de la ley 1769 de 2005, esto es, el -presupuesto de gastos y apropiaciones- y por encontrarse dentro del segmento de “**DISPOSICIONES VARIAS**” cuya finalidad es la correcta ejecución del presupuesto, se torna ajena e incoherente con el contenido teleológico de tal acto del congreso.



si se mira la Sección 2201 de la Ley 1769 de 2015, la misma, corresponde al presupuesto de gastos y apropiaciones dispuesto para el Ministerio de Educación, fracción dentro de la cual, debieron apropiarse los valores con los que eventualmente, deban satisfacerse las sumas que se originen en la tardanza del ejecutivo a través del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, en el reconocimiento y pago de la cesantía a los docentes oficiales. Así la cosas, se evidencia de manera más contundente la carencia de relación o conexidad directa o material del artículo 89 de la Ley 1769 de 2015, acusado de inconstitucional; advirtiéndose, en forma flagrante, la violación al principio de unidad de materia. Así lo ha expresado esa H. Corporación en múltiples providencias⁶ en las que se ha concluido: *“Para la Corte, se quebranta el principio de unidad de materia cuando el contenido de un precepto carece de toda relación o conexión directa o indirecta, objetiva y razonable con el tema central o dominante de la materia objeto de regulación”*⁷.

Basta entonces, hacer un cotejo entre el contenido del presupuesto de –gastos y apropiaciones- consignado en la Ley 1769 de 2015 y el artículo 89 ibídem, para concluir, sin dubitación alguna, en la ausencia de conexidad ó relación entre las referidas disposiciones, pues no guardan correlación, analogía o dependencia, lo que materializa ó hace tangible con evidencia suma, la transgresión de los artículos 158 y 169 de la Carta Política.

Para abundar en argumentos, resulta importante expresar que para proyectar un presupuesto de rentas, gastos y apropiaciones, es imperativo tener un estimativo racional de tales componentes, y si se observa el contenido del artículo 89 de la Ley 1769 de 2015, no resulta posible concretar o acercarse a una cifra aproximada, pues, lo que se regula es un tema absolutamente aleatorio, ya que se desconoce cuántos docentes de todo el país afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, van a solicitar el pago de cesantía –parcial o definitiva- y agregado a ello, también se desconoce, a cuántos de esos servidores se les va reconocer y pagar tal prestación en forma tardía para que el contenido de la norma demandada cobre vida jurídica material.

⁶ Sentencias C-039 de 1994, C-490 de 1994, C-490 de 1994, C-084 de 1995, C-032 de 1996, C-390 de 1996, C-149 d 1997, entre otras.

⁷ Aparte consignando en la Constitución Política de Colombia-Séptima Edición, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Hernán Alejandro Olano García.



INGRESIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD.- ARTÍCULO 13 CARTA POLÍTICA.-

Del contenido de la norma demandada, se hace evidente que teleológicamente está dirigida a un grupo determinado de trabajadores, esto es, docentes oficiales a quienes se les cancela las prestaciones sociales por intermedio del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG, en su calidad de afiliados, específicamente en lo que tiene que ver con el pago de la cesantía sea parcial o definitiva.

El constituyente dentro del marco de la función pública⁸ en su artículo 123 definió, quiénes, ostentan la calidad de servidores públicos, indicando que son “...los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.”, a la luz de la Carta Política, tal normativa señala el marco de igualdad para todas aquellas personas de la especie humana que prestan funciones al servicio del Estado.

La noción servidores públicos integra a miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado, de Departamentos, de Distritos, de Municipios⁹ y de entidades descentralizadas por servicios¹⁰ de todos los niveles.

Bajo tales parámetros, resulta del caso advertir que las personas que acceden al servicio público como docentes, luego de agotar un proceso de selección¹¹ y la respectiva posesión¹², necesariamente, conforme el mandato del constituyente se instituyen como servidores públicos dentro de la función administrativa.

Dentro del marco anterior y aunque la presente acción debe fundarse sobre la violación de normas de índole constitucional, para efectos de demostrar el marco de desigualdad, acoso y exclusión del –sector docente– por parte del legislativo, resulta necesario hacer un paralelo de las normas legales que regulan la misma circunstancia, esto es, la sanción moratoria ante la tardanza

⁸ Capítulo 3 del título V de la Carta Política

⁹ Artículo 286 de la Carta Política

¹⁰ Artículo 38-2 de la Ley 489 de 1998,

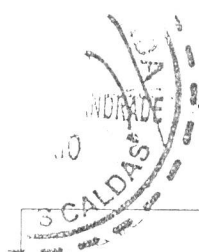
¹¹ Artículo 125 de la Carta Política, ley 115 de 1994.

¹² Inciso 2° del Artículo 122 Carta Política.



del Ejecutivo para reconocer y pagar la prestación –cesantía- a los servidores públicos:

ARTÍCULO 89 DE LA LEY 1769 DE 2015 “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10. de enero al 31 de diciembre de 2016” NORMA EXCLUSIVA PARA DOCENTES	LEY 1071 DE 2006 “por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.” NORMA GENERAL PARA SERVIDORES PÚBLICOS
“Pago de Cesantías del Magisterio. El pago que reconoce el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAC- por concepto de cesantías parciales o definitivas a sus afiliados se deberá realizar dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación y pago de la prestación social solicitada. A partir del día hábil sesenta y uno (61), se deberán reconocer a título de mora en el pago, intereses legales a una tasa equivalente a la DTF efectiva anual, causado diariamente por la suma no pagada.”	“El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reglamentar el reconocimiento de cesantías definitivas o parciales a los trabajadores y servidores del Estado, así como su oportuna cancelación. Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Son destinatarios de la presente ley <u>los miembros de las Corporaciones Públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios</u>. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República y trabajadores particulares afiliados al Fondo Nacional de Ahorro. (Resaltado y subrayado fuera de texto). Artículo 3°. Retiro parcial de cesantías. Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2° de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:



1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero(a) permanente.

2. Para adelantar estudios ya sea del empleado, su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus hijos.

Artículo 4º. Términos. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

Parágrafo. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.

Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

Artículo 5º. Mora en el pago. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

Parágrafo. En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los

	servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este. (Resaltado fuera de texto). Artículo 6°. <i>Inspección, vigilancia y control.</i> Los Organismos de Control del Estado garantizarán que los funcionarios encargados del pago de las prestaciones sociales de los Servidores Públicos, cumplan con los términos señalados en la presente ley. Igualmente, vigilarán que las cesantías sean canceladas en estricto orden como se hayan radicado las solicitudes, so pena de incurrir los funcionarios en falta gravísima sancionable con destitución. Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación.
---	---

Se evidencia de la lectura de las normas que se reprodujeron, que no obstante, existir una norma constitucional que sitúa en un mismo nivel a quienes ostentan la calidad de servidores públicos, a los que sin excepción se les debe aplicar sin ninguna distinción la ley 1071 de 2006; el legislador en un nefasto acto discriminatorio, varía la condición normativa al colectivo docente al modificar tal derecho, el cual, tiene la connotación de ser legislativamente “adquirido”, expidiendo el artículo 89 de la ley 1769 de 2015.

Nótese que en la exposición de motivos para la discusión, expedición y posterior sanción de la Ley 1071 de 2006, se tuvieron criterios de orden constitucional, en especial para la protección del derecho a la igualdad y en un aparte se consignó:



Lo anterior también sirve de sustento para explicar el ámbito de aplicación del proyecto de ley que pongo a su consideración, el cual cubre a todos los funcionarios públicos y servidores estatales de las tres ramas del poder e incluye de igual forma a la Fiscalía General, los órganos de control, las entidades que prestan servicios públicos y de educación. Es decir involucra a todo el aparato del Estado, no sólo a nivel nacional sino territorial.”

Fue respetuoso el legislador en ese momento de las disposiciones del constituyente, pues, expidió una ley en la cual involucró a todos los servidores públicos, fijándole derechos generales sin efectuar ninguna excepción.

El contenido de la norma dispuesta en el artículo 89 de la Ley 1769 de 2015, reitero, sustrae al grupo de servidores de la educación (docentes) de la aplicación de la Ley 1071 de 2006, la cual ofrece mejores derechos a sus beneficiarios, transgrediendo, no sólo el derecho de igualdad de estatus constitucional, sino además el principio de favorabilidad que debe primar en el campo laboral cuando, una norma, de dos que regulen el mismo asunto, mengüe los derechos de los trabajadores, también de orden constitucional¹³.

Conforme a los anteriores razonamientos, la norma censurada resulta transgresora del derecho a la igualdad, el cual debe analizarse en este caso, como el **régimen general de los servidores públicos**¹⁴, dentro de los que también se hallan incluidas todas las personas que hacen parte del colectivo docente oficial, pues, la norma demandada, los excluye de los beneficios generales a que se refieren las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, en el momento de causarse mora por la tardanza en el pago de la cesantía –parcial y/o definitiva- por parte del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, ya que les genera una diferencia negativa en la forma como deben ser tasados los valores de la sanción.

La Honorable Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha indicado que resulta discriminatorio darle un tratamiento diferente y menos favorable a un trabajador que ostente las mismas calidades, en este caso el hecho de que los docentes son servidores públicos y por ende si existe una norma más favorable dentro del régimen general respecto del Régimen Especial que los cobija debe aplicarse el más favorable al trabajador, véase el contenido de la

¹³ Artículo 53 Carta Política

¹⁴ Artículo 123 de la Carta Política.

sentencia SU 412 de 2013 donde funge como Magistrado Ponente el Dr. **LUIS ERNESTO VARGAS SILVA** providencia la cual indica:

Así por ejemplo, en el caso de los beneficios en materia de seguridad social la Corte ha precisado que dada la complejidad de los sistemas prestacionales y la interdependencia de las prerrogativas por ellos conferidas, un trato diferenciado en ese campo resulta discriminatorio y, por tanto, constitucionalmente reprochable solo si el conjunto del sistema -no apenas uno de sus elementos integrantes-, conlleva un tratamiento desfavorable para el destinatario; así entonces, si una desmejora sólo se evidencia en un aspecto puntual del régimen, en una prestación definida o en un derecho concreto, no es dable deducir por ello trato discriminatorio; en estos casos deberá estudiarse -conclusión a la que se llega después de analizar el sistema en su conjunto- si la desventaja detectada en un aspecto puntual del régimen especial se encuentra compensada por otra prestación incluida en el mismo.

Al respecto la Corte además ha hecho énfasis en que sólo si una prestación social de la cual se predica la posible discriminación es lo suficientemente autónoma como para advertir que ella, en sí misma, constituye una verdadera discriminación respecto del régimen general, podría el juez constitucional retirarla del ordenamiento jurídico. Circunstancia que sin embargo solamente podría darse (i) si la prestación es verdaderamente autónoma y separable, lo cual debe ser demostrado claramente (ii) la ley prevé un beneficio indudablemente inferior para el régimen especial, y (iii) que no exista otro beneficio superior en ese régimen especial que compense la desigualdad frente al sistema general de seguridad social y que la carencia de compensación resulte evidente."

De lo anterior se colige, que al examinar el contenido de constitucionalidad de la Ley 1769 de 2015, resulta contrario a la Carta Magna y va en contravía de los derechos laborales de los Docente del sector oficial de la Rama Ejecutiva del Poder Público, los cuales ostentan la calidad de servidores públicos, de igual forma tal y como fue referido en la providencia anteriormente citada constituye una verdadera discriminación respecto del régimen general, y podría el juez constitucional retirarla del ordenamiento jurídico.

DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.- Artículo 53 Carta Política.



El inciso final del artículo 53 de la Carta Política, impone una prohibición a la función legislativa cuando refiere *“La ley..... no pueden menoscabar la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”*.

El artículo 89 de la Ley 1769 de 2015, en forma superlativa, viola la disposición constitucional anterior, como se expresa a continuación:

Como se enunció anteriormente, las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, regularon de manera accesoria la prestación social –cesantía- creando la posibilidad de imponer una sanción a la entidad que le corresponda el pago de la misma y a favor del trabajador, cuando por aquella, se incurra en mora en la cancelación de la prestación por la transgresión de los términos allí dispuestos.

No queda duda que las normas citadas en el párrafo anterior, han instituido unos derechos laborales accesorios a todas las personas humanas que tienen la calidad de –servidores públicos-, derechos generales, que se pueden ver materializados y calculados de manera objetiva, pues, su liquidación puede efectuarse sin dificultad en todos los casos, cuándo, vencidos los términos para la cancelación de la prestación, sin que se cumpla con el pago, empieza a generarse una mora que corresponde a un día de salario por cada día de mora hasta que se haga efectivo el pago¹⁵.

La norma demandada, modifica de manera ostensible y negativa los valores que deben ser cancelados a los docentes afiliados al Fondo de Prestaciones Económicas del Magisterio, en caso de incurrirse en mora en el reconocimiento y pago de la cesantía –parcial o definitiva-, ya que menoscaba sus derechos frente a los demás –servidores públicos- en razón de que mientras al colectivo docente se cancelará a título de mora *“...intereses legales a una tasa equivalente a la DTF efectiva anual, causado diariamente por la suma no pagada.”*¹⁶, a todos los demás servidores públicos, se les aplicará, en caso de mora en el pago de la cesantía –parcial ó definitiva- la sanción a que se refieren las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 evidenciándose una –diferencia abismal-.

No es necesario ser un experto en matemáticas financieras para advertir el mandato negativo de la norma demandada para el cálculo de la cifra que eventualmente corresponda, en caso de que por parte del Fondo de

¹⁵ Parágrafo del artículo 2° de la Ley 244 de 1995. Parágrafo del artículo 5° de la ley 1071 de 2006.

¹⁶ En aplicación del artículo 89 de la 1769 de 2015.



Prestaciones Sociales del Magisterio, se incurra en mora en el pago de la cesantía a un docente, pues, mientras a los otros servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, se les cancela un día de salario por la mora en el pago de tal prestación, a la persona, que tenga la calidad de docente, sólo se le cancelará un interés legal a la tasa del DTF efectiva anual sobre la suma no pagada, lo que reduce hasta el poder adquisitivo, teniendo en cuenta que la DTF en la mayoría de los casos es inferior al IPC.

Con respecto, a las garantías laborales la Corte Constitucional en sentencia C-529 de 1994 cuyo Actor: LUIS ALFONSO VELASCO PARRADO, providencia de Noviembre 24 de 1994, **Magistrado Ponente** Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, lo cual ha sido ratificado hasta la actualidad expresó:

"(...) el legislador carece de atribuciones que impliquen la consagración de normas contrarias a las garantías mínimas que la Carta política ha plasmado con el objeto de brindar protección especial al trabajador. Por ello, no puede desmejorar o menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores, como perentoriamente lo establece el artículo 53 de la Constitución (...)"

Es simplemente notoria la arremetida negativa de parte del legislativo en contra de quienes educan a la mayoría de nuestra población, docentes oficiales; grupo de servidores que de un tiempo para acá ha visto reducidos sus derechos laborales, y la norma acusada es un ejemplo evidente y no comprensible, pues, riñe con la función legislativa y transgrede de manera palmaria el artículo 53 inciso último de la Carta Política.

Artículo 151 Constitución Política de Colombia.

Desconocerse la reserva de Ley Orgánica, pues una ley orgánica puede ser modificada por otra Ley, siempre y cuando se cumpla con los requisitos previstos para el proceso de formación de las Leyes orgánicas indicando que "Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara" en todo caso se requiere que la ley que contiene la modificación tenga una vigencia permanente, así se califique como ordinaria. De tal forma que que el Congreso no puede tramitar



y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica, la Ley 1769 de 2015, aun si fue aprobada por la mayoría prevista en el artículo 151 de la Constitución, por sus limitaciones materiales y temporales, dado que por medio de ella **“DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 10. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016”**, no puede modificar o repetir el contenido de normas que tienen una vigencia permanente como lo es la Ley 1071 de 2006 **“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA Y MODIFICA LA LEY 244 DE 1995, SE REGULA EL PAGO DE LAS CESANTÍAS DEFINITIVAS O PARCIALES A LOS SERVIDORES PUBLICOS, SE ESTABLECEN SANCIONES Y SE FIJAN TERMINOS PARA SU CANCELACION”**.

Atendiendo a las argumentaciones anteriores, me permito formular las siguientes:

PRETENSIONES

1. **DECLARAR la INEXEQUIBILIDAD** del artículo 89 de la Ley 1769 de 2015 **“POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 10. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016”**, por ser violatorio de los artículos 158, 169, 123, 151, 53 y 13 de la Constitución Política de Colombia y por ende **DECLARAR** su inconstitucionalidad.
2. **DISPONER la exclusión** del ordenamiento jurídico del Artículo 89 de la Ley 1769 de 2015.

COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 4, según el cual dicha autoridad decidirá *“sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicio de procedimiento en su formación.”*.



DIRECCION PARA NOTIFICACIONES

Carrera 13 No. 15 Norte – 35. Armenia, Quindío.

Agradezco la atención al presente,

YOBANY LOPEZ QUINTERO
C.C. 89.009.237 de Armenia.

DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO

Artículo 68 Dec. 960 de 1970 y 34 Dec. 2148 de 1983

Ante el Notario Segundo de Manizales (Caldas), compareció

YOBANY ALBERTO LOPEZ QUINTERO quien

presentó su cédula de 89.009.237 de Armenia

y expuso que el contenido de este documento es cierto y

que la firma puesta en él es suya, colocada en mi

Presencia. En constancia se,

Firma ho: 08 FEB 2016

