C-024-98

Sentencia C-024/98

JORNADA LABORAL-Tiempo máximo/DERECHO AL TRABAJO-Periodos de descanso/MINISTERIO DE DEFENSA Y POLICIA NACIONAL-Permanente disponibilidad del trabajador

Toda relación laboral establecida por empleadores particulares, o por el Estado o entidades públicas en su condición de patronos, exige a la luz del ordenamiento jurídico, jornadas máximas y los períodos de descanso a ellas correspondientes. No obstante, por la naturaleza de la actividad que cumplen ciertas instituciones, como el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, o en razón de las responsabilidades en cabeza de quienes ejercen determinados empleos, la previsión de los períodos de jornada laboral y de lapsos de descanso no impide que como una condición excepcional, previamente definida por la ley al establecer la relación laboral, se tenga la permanente disponibilidad del trabajador, es decir, la obligación de prestar sus servicios cuando estos sean demandados por las autoridades competentes dentro de la entidad a la que pertenecen, aun en días y horas que no hacen parte de su jornada normal, en razón de ser ello indispensable por la prevalencia del interés general y para el cumplimiento del objeto propio de aquella. La disponibilidad consiste no en la renuncia al descanso ni a la predeterminación de jornadas máximas de trabajo, sino en el compromiso de acudir a prestar los servicios que sean indispensables cuando así lo exijan las circunstancias, desde luego, siempre que ellas se presenten efectiva y objetivamente, y no sobre la base de que tales servicios, en su carácter de extraordinarios, sean debidamente remunerados o compensados de manera justa y razonable.

PERSONAL CIVIL DEL MINISTERIO DE DEFENSA Y POLICIA NACIONAL-Régimen especial

En el caso del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, dada la finalidad primordial de las Fuerzas Militares de defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, dichos servidores tienen un régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, distinto al inherente al de los demás empleados del sector público nacional, en virtud del mandato constitucional consagrado en el artículo 217. Gracias a ello, aquellos empleados gozan de una serie de beneficios prestacionales diferentes a los establecidas en las normas generales que rigen para los demás servidores públicos (tales como pensión de jubilación, primas y subsidios, etc.) y que en principio no cobijan a

estos, con apoyo en el artículo 13 de la Carta Política. Por ello, en el presente caso no se está frente a supuestos iguales, lo que conduce a establecer un tratamiento diferenciado desde el punto de vista constitucional.

PERSONAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA Y POLICIA NACIONAL-Pago de horas extras en casos excepcionales

Son las razones especiales del servicio, para que se pueda cumplir con eficiencia la finalidad primordial que tienen las Fuerzas Militares, las que en casos excepcionales -cuando se determine por la autoridad nominadora-, hacen viable el reconocimiento de las horas extras o el descanso compensatorio para quienes deben permanecer durante un tiempo superior a la jornada ordinaria reglamentaria. La norma es exequible con las condiciones anotadas, pues de lo que se trata no es del reconocimiento absoluto en todos los casos del pago de las horas extras, ya que la naturaleza de la actividad desarrollada, impide decretar el pago de las mismas cuando no median las circunstancias especiales de necesidades del servicio, la autorización del jefe del respectivo organismo y la disponibilidad presupuestal.

Referencia: Expediente D-1751

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 60 y 62 del Decreto 1214 de 1990.

Actor: Darío Gaviria Caicedo

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fe de Bogotá, D.C., febrero once (11) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

El ciudadano DARIO GAVIRIA CAICEDO promovió en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demanda contra los artículos 60 y 62 del Decreto 1214 de 1990, “por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”, la cual se procede a decidir una vez tramitado el juicio correspondiente y previas las siguientes consideraciones.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto de las normas demandadas, conforme a su publicación oficial:

“Artículo 60. Jornada de trabajo. Los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional deben prestar sus servicios dentro de la jornada reglamentaria de la respectiva repartición, sin perjuicio de la permanente disponibilidad.

(…)

Artículo 62. Prohibición pago de horas extras. No habrá lugar al reconocimiento y pago de horas extras por razón de servicios prestados fuera de la jornada reglamentaria de trabajo”.

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El ciudadano DARIO GAVIRIA CAICEDO solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 60 y 62 del Decreto 1214 de 1990, por considerar que vulneran los artículos 13, 14, 16, 17, 18, 19, 25, 26, 28 y 53 de la Carta Política.

Estima el demandante, que a los conductores del Ejército Nacional se les está desconociendo su derecho a la libertad, al estar sometidos a una jornada de trabajo excesivamente larga, sin descanso, lo cual lleva a una esclavitud. Afirma que el no tener derecho a compensatorios y el no pago de las horas extras se quebranta el derecho a la igualdad. Manifiesta así mismo, que no puede ser igual el salario de una persona que se encuentra en las circunstancias mencionadas, que el de aquélla que trabaja tan sólo ocho horas diarias, pues la asignación debe estar acorde con la cantidad y calidad de trabajo.

III. INTERVENCIONES DE AUTORIDAD PÚBLICA

El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderado, presentó dentro del término legal, escrito donde solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Manifiesta que, las normas demandadas no desconocen el derecho a la igualdad, ya que los conductores del Ministerio de Defensa se encuentran en condiciones diferentes a aquellos que desempeñan el mismo cargo en otras dependencias, pues las actividades son distintas dada la función que cumple dicho Ministerio.

Según el interviniente, las circunstancias a que aluden los artículos cuestionados, son condiciones que deben ser analizadas por la persona antes de vincularse al Ministerio, y hace referencia al respecto, a la sentencia del 9 de octubre de 1979, proferida por el Consejo de Estado, donde se expresó que:

"Lo que efectivamente sucede cuando se trata de personas que prestan sus servicios oficiales en determinados ministerios, instituciones o departamentos administrativos como serían el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, el DAS...., que tienen a su disposición un personal cuya relación legal y reglamentaria se adapta a las condiciones exigidas por el servicio mismo, dada su naturaleza, organización y fines, lo que implica por consiguiente horarios, disciplinas y disponibilidades que le son propias y distintas a las del resto de empleados públicos cuyos horarios generalmente están comprendidos entre las 8 a.m. y las 12 meridiano y de las 2 p.m. a las 6 p.m., de lunes a viernes de cada semana y en los sabados de 8 a.m. a 12 meridiano.

De lo anterior se puede concluir que cuando la persona se vincula a la administración pública en esta clase de labores, acepta de antemano las reglamentaciones que sobre el particular tengan señaladas estas entidades y por tanto no existe razón para que posteriormente se reclamen del tesoro público pago de dominicales, recargos nocturnos u horas extras, pues la modalidad de la vinculación, en cuanto a horarios y jornadas de trabajo se refiere, es propia de esta categoría de funcionarios".

Con respecto a las horas extras, asegura que su reconocimiento en la administración pública y específicamente para los empleados públicos, es excepcional por la disponibilidad permanente y los "elevados objetivos de las entidades en que se desempeñan, las cuales se consideran de naturaleza constitucional". Por tanto, en su criterio no existe violación alguna a la Carta Política, de acuerdo con lo manifestado por el Consejo de Estado en Sentencia del 18 de noviembre de 1983.

Finalmente, indica que la Constitución impone una serie de funciones y objetivos a entidades como el Ministerio de Defensa que, para su cabal cumplimiento, deben necesariamente exigir disponibilidad permanente a sus funcionarios, no cancelando horas extras por considerar que estas no son compatibles con la naturaleza de esta jornada.

Por su parte, dentro del mismo término el apoderado del Ministerio de Defensa presentó

escrito justificando la exequibilidad de las normas impugnadas.

Expresa en primer lugar, que los empleados de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional tienen un régimen especial de carrera, que les permite tener unas condiciones salariales y prestacionales distintas.

En su criterio, resulta claro que por la naturaleza e importancia de la función que cumplen los destinatarios de las normas acusadas, se establezca la disponibilidad permanente, ya que con fundamento en el artículo 217 de la Constitución, aquéllas no pueden ser interrumpidas.

Respecto a la prohibición de pago de horas extras, afirma que el Decreto 1214 de 1990 recogió lo dispuesto en la misma materia por el Decreto 3181 de 1968, el cual siguiendo los lineamientos de la Ley 141 de 1948, dispuso que no está permitido dicho pago en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, por tanto no existe discriminación alguna respecto de los demás servidores públicos.

Estas especiales condiciones de carrera, salariales y prestacionales permiten a su vez, que las obligaciones de estos empleados frente al Estado se caractericen por ser diferentes a las establecidas en las normas generales que rigen para los servidores públicos. Se tiene, por ejemplo, que tratándose de la pensión de jubilación, únicamente se requieren 20 años de servicios contínuos sin importar la edad, mientras en el resto de la administración es requisito sine qua non la edad. Esto a todas luces es un privilegio, por cuanto permite un retiro a edad aún productiva y su vinculación a otra actividad laboral que va a redundar en un mayor ingreso. Igualmente, dentro del estatuto existe un sistema de primas y subsidios sui generis, como el subsidio familiar, por el hecho de ser casado o tener unión marital de hecho que parte del 30% por tal condición, mas un 5% que se reconoce por el primer hijo (…) hasta llegar a un máximo de 47% por este concepto, subsidio que no tiene similar en ningún ente estatal. Así mismo, el estatuto en estudio contempla una prima de actividad del 33% de la asignación básica mensual, que tampoco es reconocida en ningún otro ordenamiento de los que rigen los distintos regímenes del sector oficial.

Se trata en su concepto, de unos beneficios especialísimos, que el legislador previó sabiamente como contraprestación para los empleados del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, en el Decreto que regula el régimen especial para estos. Por ello, concluye que no es posible deducir que los artículos acusados sean violatorios de la Constitución, porque si

bien contienen más cargas que no son de carácter general, también contemplan los beneficios especiales que antes se señalaron.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 1379 del 8 de septiembre de 1997, emitió concepto de rigor dentro del presente proceso, solicitando a la Corte que declare la constitucionalidad del artículo 60 y la inconstitucionalidad del 62 del Decreto 1214 de 1990, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Afirma el Jefe del Ministerio Público que con base en las normas constitucionales, resulta evidente que el personal civil vinculado en condición de empleado público al servicio del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, tiene derecho a que se le otorgue igualdad de oportunidades y trato en materia laboral y, por ende, a que se le reconozca un salario o compensación por el tiempo de trabajo, suplementario desarrollado cuando se encuentre en permanente disponibilidad, luego de finalizada la jornada de trabajo reglamentaria señalada por la respectiva repartición, beneficio que no puede ser inequitativo ni menos favorable que el previsto para el resto del personal civil que presta sus servicios al Estado.

Agrega el citado funcionario, que un trato discriminatorio en contra de quienes cumplen funciones en el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, significa desconocimiento y transgresión a lo dispuesto por el artículo 13 constitucional.

Por su parte, indica que mediante el Decreto 1214 de 1990 el legislador extraordinario estableció un régimen especial para determinados servidores públicos. Los llamados "regímenes excepcionales" se ajustan a la norma superior, en cuanto suponen la existencia de unas condiciones prestacionales más favorables para los trabajadores. Sin embargo, cuando los mencionados estatutos consagran para sus destinatarios un tratamiento discriminatorio o inequitativo en relación con el reconocido a la generalidad de los trabajadores, las respectivas normas deben ser descalificadas por quebrantar el principio de igualdad.

En efecto, según el concepto fiscal, una disposición que imponga a las personas la obligación de trabajar por fuera de la jornada reglamentaria, añadiendo que en este caso no habrá lugar al reconocimiento y pago de horas extras, es contraria a la ley fundamental, no sólo por

desconocer el derecho a la igualdad, sino también porque significa dar un tratamiento injusto a los trabajadores, desconociéndose lo estipulado en los artículos 13 y 25 de la Carta Política.

En esta medida, señala que vincularse laboralmente con el Estado no puede traer como consecuencia el desmejoramiento de las condiciones de trabajo de las personas, más aún cuando la administración pública se encuentra obligada a servir de ejemplo a la comunidad en cuanto a la forma de tratar a quienes contribuyen con su capacidad para que el Estado cumpla cabalmente sus funciones.

Afirma que si bien es cierto la naturaleza de las funciones desempeñadas por el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional exigen una disponibilidad en el servicio, -de acuerdo con los artículos 150-19, literal e), 217 y 218 C.P.-, también lo es que tanto el legislador ordinario como el extraordinario deben estar siempre sometidos al imperio de la Carta Política, por ello resulta inequitativo y contrario a los principios constitucionales, y a lo señalado en convenios internacionales que se de un trato inequitativo a dicho personal civil, frente a las garantías establecidas por la misma Carta al resto de personal de igual índole.

Así pues, según el Procurador, la permanente disponibilidad del personal civil vinculado al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional no es razón suficiente para que se desconozcan garantías mínimas laborales establecidas por el constituyente en favor de todos los trabajadores.

Sin embargo, señala el Jefe del Ministerio Público que no sucede lo mismo con el artículo 62 demandado, al prohibir el reconocimiento y pago de horas extras por servicios prestados fuera de la jornada reglamentaria de trabajo, omitiendo establecer al menos, un período de descanso compensatorio, desconociendo a la vez, las garantías mínimas laborales reconocidas por la Constitución y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o de la Carta, la Corte Constitucional es

competente para decidir definitivamente en relación con la demanda de inconstitucionalidad promovida contra los artículos 60 y 62 del Decreto 1214 de 1990.

La permanente disponibilidad del trabajador y las jornadas máximas de trabajo – derecho al descanso

El artículo 60 del Decreto 1214 de 1990, que hace parte del régimen aplicable al personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, dispone que los empleados públicos que allí prestan sus servicios lo harán dentro de la jornada reglamentaria de la respectiva entidad, sin perjuicio de su permanente disponibilidad.

La protección al trabajo establecida por mandato del artículo 25 constitucional, incluye la fijación de jornadas máximas, dentro de las cuales los trabajadores presten los servicios propios de la relación laboral y estén sometidos a las órdenes del patrono. La jornada permanente, indefinida e ininterrumpida, sin períodos de descanso razonable previamente estipulados, atenta contra la dignidad del trabajador, cercena su libertad, pone en peligro sus derechos a la salud y a la vida, y causa daño a su familia, por lo que resulta contraria al ordenamiento superior.

En efecto, el artículo 1o. de la Carta Fundamental señala los principios constitucionales, dentro de los cuales están el respeto a la dignidad humana y el trabajo. Por su parte, el artículo 5o. del mismo ordenamiento señala que el Estado colombiano reconoce sin discriminación, los derechos inalienables de la persona y protege a la familia como institución básica de la sociedad.

A su vez, el artículo 25 constitucional establece que el Estado garantiza el trabajo en todas sus modalidades, en condiciones dignas y justas. E igualmente, el artículo 53 superior dispone que el legislador deberá expedir el estatuto del trabajo, el cual deberá contener una serie de principios y garantías mínimos fundamentales, entre ellos, “la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario”.

Así pues, toda relación laboral establecida por empleadores particulares, o por el Estado o entidades públicas en su condición de patronos, exige a la luz del ordenamiento jurídico, jornadas máximas y los períodos de descanso a ellas correspondientes. Desde este punto de vista, la norma sub examine no vulnera el ordenamiento constitucional, pues precisamente lo

que establece es que los servicios que prestan los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, serán ejecutados dentro de la jornada reglamentaria de la respectiva institución.

No obstante, por la naturaleza de la actividad que cumplen ciertas instituciones, como el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, o en razón de las responsabilidades en cabeza de quienes ejercen determinados empleos, la previsión de los períodos de jornada laboral y de lapsos de descanso no impide que como una condición excepcional, previamente definida por la ley al establecer la relación laboral, se tenga la permanente disponibilidad del trabajador, es decir, la obligación de prestar sus servicios cuando estos sean demandados por las autoridades competentes dentro de la entidad a la que pertenecen, aun en días y horas que no hacen parte de su jornada normal, en razón de ser ello indispensable por la prevalencia del interés general y para el cumplimiento del objeto propio de aquella.

La disponibilidad consiste no en la renuncia al descanso ni a la predeterminación de jornadas máximas de trabajo -posibilidades estas que son inalienables de todo trabajador e irrenunciables, según lo dispone el artículo 53 constitucional-, sino en el compromiso de acudir a prestar los servicios que sean indispensables cuando así lo exijan las circunstancias, desde luego, siempre que ellas se presenten efectiva y objetivamente, y no sobre la base de que tales servicios, en su carácter de extraordinarios, sean debidamente remunerados o compensados de manera justa y razonable. No se trata entonces, del capricho o la voluntad subjetiva del superior. En estas circunstancias, estima la Corte que el artículo 60 del Decreto 1214 de 1990 se ajusta a la Constitución.

Las anteriores consideraciones, con algunas adiciones, fueron tomadas del proyecto original de sentencia, por cuanto respecto de la exequibilidad del artículo 60 del Decreto 1214 de 1990, acogido por unanimidad por la Sala Plena, se aprobó la ponencia mencionada.

El pago de horas extras del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional.

El artículo 62 del Decreto 1214 de junio 8 de 1990 demandado, dispone que no habrá lugar al reconocimiento y pago de horas extras por razón de los servicios prestados fuera de la jornada de trabajo.

El demandante afirma como sustento de la acusación, que al no reconocérsele el derecho al

descanso compensatorio y al pago de las horas extras, se vulnera el derecho a la igualdad, ya que no puede ser igual el salario de una persona que se encuentra en las circunstancias mencionadas, que el de aquella que trabaja solamente ocho horas diarias, pues la asignación debe estar acorde con la cantidad y calidad de trabajo.

Cabe observar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha aceptado la existencia de regímenes especiales diferentes para los efectos del reconocimiento y pago de prestaciones sociales en el sector público, con tratamientos jurídicos desiguales, en razón a la naturaleza de la entidad a la cual se presta el servicio y la labor desarrollada por el empleado, como el caso de los trabajadores del sector de las comunicaciones, de la salud, de los docentes, de los servidores de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otros.

Igualmente, ha admitido la existencia de un trato diferente para los servidores que aún laborando dentro del mismo sector de la Rama Ejecutiva del Poder Público, tienen una vinculación diferente, sea que ella provenga de una relación contractual laboral con el Estado o de carácter legal o reglamentario, o bien que se trate de un empleado de carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción.

Como es bien sabido, la función que de acuerdo con la Constitución Política presta la Fuerza Pública, no es igual a la que corresponde a las demás entidades del Estado, lo que justifica que sus empleados tengan un régimen diferente.

En el caso del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, dada la finalidad primordial de las Fuerzas Militares de defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, dichos servidores tienen un régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, distinto al inherente al de los demás empleados del sector público nacional, en virtud del mandato constitucional consagrado en el artículo 217. Gracias a ello, aquellos empleados gozan de una serie de beneficios prestacionales diferentes a los establecidas en las normas generales que rigen para los demás servidores públicos (tales como pensión de jubilación, primas y subsidios, etc.) y que en principio no cobijan a estos, con apoyo en el artículo 13 de la Carta Política. Por ello, en el presente caso no se está frente a supuestos iguales, lo que conduce a establecer un tratamiento diferenciado desde el punto de vista constitucional.

Ahora bien, el Decreto 1214 de junio 8 de 1990 reformó el estatuto y el régimen prestacional

del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional y aunque en el precepto acusado se establece como prohibición absoluta el pago de horas extras para dicho sector, razones especiales en la prestación de servicios que se consideran indispensables y necesarias para la adecuada y permanente atención de determinados servicios que presta la Fuerza Pública, ameritan la realización del trabajo suplementario durante un tiempo mayor al de la jornada ordinaria, a juicio de la autoridad nominadora, lo que desde luego, genera el derecho al pago del descanso compensatorio o al reconocimiento de horas extras dentro de la disponibilidad presupuestal correspondiente.

De esta manera, no hay duda que cuando por razones especiales del servicio en el Ministerio de Defensa y en la Policía Nacional sea absolutamente indispensable la realización de determinados trabajos en horas distintas de la jornada ordinaria, excepcionalmente, el jefe del respectivo organismo, como ocurre dentro de la misma Rama Ejecutiva del Poder Público, puede autorizar dicha labor y por consiguiente, el descanso compensatorio o el pago de las horas extras, dentro de las condiciones presupuestales, sin que ello implique en forma genérica y en todos los casos, el reconocimiento de los mismos, por razón de los servicios prestados fuera de la jornada reglamentaria de trabajo, sin autorización alguna y con fundamento en la permanente disponibilidad.

Por consiguiente, la prohibición absoluta del pago de horas extras o el reconocimiento del descanso compensatorio debe otorgarse no en forma genérica, dada la naturaleza de la entidad y las funciones que tiene la Fuerza Pública (artículo 217 CP.), las cuales son de carácter permanente, y muy diferentes a las que conciernen a los demás empleos de la rama ejecutiva, ya que como se reitera, solamente cuando sea indispensable la realización en casos excepcionales, por necesidades razonables del servicio, puede la autoridad nominadora proceder en la forma mencionada, dentro de las limitaciones expresadas en esta providencia.

De ahí que, la norma es exequible con las condiciones anotadas, pues de lo que se trata no es del reconocimiento absoluto en todos los casos del pago de las horas extras, ya que la naturaleza de la actividad desarrollada (artículo 217 CP.), impide decretar el pago de las mismas cuando no median las circunstancias especiales de necesidades del servicio, la autorización del jefe del respectivo organismo y la disponibilidad presupuestal.

Por lo anterior, se declarará la exequibilidad del artículo 62 del Decreto 1214 de 1990 dentro de los siguientes condicionamientos: a) el trabajo complementario debe corresponder a la exigencia de servicios estrictamente necesarios e indispensables para asegurar el cumplimiento de las funciones esenciales a cargo del Ministerio; b) esa jornada extra no debe rebasar los límites razonables que deben ser establecidos por la administración, en razón de la naturaleza propia de la función, y c) al empleado debe concedérsele en estos casos el descanso compensatorio o el pago de las horas extras.

VI. DECISION

En razón a lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 60 del Decreto1214 de 1990.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 62 del Decreto 1214 de 1990, salvo que por razones especiales, a juicio de la autoridad nominadora, se haga indispensable por necesidades del servicio, el trabajo por un tiempo mayor al de la jornada reglamentaria, caso en el cual deberá decretarse el reconocimiento y pago de horas extras o el descanso compensatorio, dentro de la disponibilidad presupuestal correspondiente, y conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-024/98

PRINCIPIO A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL/DERECHO A LA IGUALDAD-Discriminación (Salvamento de voto)

Para la Corte, la proporcionalidad de la remuneración exige que a mayor trabajo el salario sea superior. Son esos criterios los que, a nuestro modo de ver, han debido orientar el análisis de constitucionalidad confiado a la Corte en esta oportunidad, con lo cual se habría evitado el notorio e innecesario contraste que ahora se observa entre lo inexplicablemente aceptado por el fallo del cual discrepamos y el conjunto de la doctrina hasta ahora elaborada por la Corporación. De esa exequibilidad discrepamos diametralmente por cuanto el precepto, a nuestro juicio, contrariaba no solamente los perentorios términos que contemplan como derecho mínimo e inalienable de todo trabajador una remuneración "proporcional a la cantidad y calidad de trabajo", sino que obliga al Estado a proteger el trabajo en condiciones dignas y justas, y además, por contera, el principio constitucional de la igualdad, si se tiene en cuenta que la prohibición, comparada con el régimen general aplicable a los demás servidores públicos, discrimina a algunos de ellos sin justificación razonable.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA-Improcedencia/NORMA LEGAL-Improcedencia de modificación por sentencia (Salvamento de voto)

La prohibición legal del artículo estudiado es tan categórica que no permite distinciones entre diversos sentidos -unos constitucionales y otros inconstitucionales-, como para que el juez de la Carta acepte los primeros y deseche los segundos. La norma tiene un solo y único entendimiento: prohibe el reconocimiento y pago de horas extras a un determinado sector de trabajadores estatales. Y, por tanto, la Corte, ante ella, no tenía sino dos alternativas: declaraba su exequibilidad o definía su inexequibilidad, en ambos casos pura y simplemente. Estaba fuera de toda posibilidad modificar el texto de la norma, como en efecto se ha hecho.

PERSONAL DE LAS FUERZAS MILITARES Y POLICIA NACIONAL-Discriminación en compensación por horas extras (Salvamento de voto)

Aunque se justifica la disponibilidad permanente del personal que labora en las distintas Fuerzas, no tiene fundamento que los servicios prestados por tal personal en tiempo adicional al reglamentario carezcan de compensación -como lo dispone la norma declarada

exequible-, bajo el criterio de un trato odioso, pues ello genera un claro desequilibrio que se traduce en desigualdad y que significa arbitrariedad del legislador. Y peor todavía: la consagración de una razón de Estado, en desmedro de derechos fundamentales del trabajador en cuanto persona. No es motivo válido, para establecer la discriminación, la existencia de un régimen prestacional especial para esta clase de servidores públicos. Su razón de ser estriba en la naturaleza de la actividad y en los peligros que encierra. La de las horas extras guarda relación específica con el trabajo suplementario de quien labora extraordinariamente. Lo primero tiene una justificación colectiva. Lo segundo una causa individual y concreta. No se pueden compensar, como lo hace la Sentencia.

Referencia: Expediente D-1751

Los suscritos magistrados, aunque estamos de acuerdo en la declaración de exequibilidad del artículo 60 del Decreto 1214 de 1990, salvamos nuestro voto en relación con lo resuelto al definir la constitucionalidad del 62 Ibídem.

Consideramos que, como lo expresaba la ponencia original, no acogida por la Corte, elaborada por el Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, tal disposición violaba de manera ostensible varios postulados y preceptos de la Carta Política y, en consecuencia, ha debido ser declarada inexequible.

Según el artículo 25 de la Constitución Política, el trabajo goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado y toda persona tiene derecho a él "en condiciones dignas y justas".

Si seguimos la trayectoria jurisprudencial de la Corte, ignorada en este caso, podríamos citar numerosas sentencias -proferidas tanto en razón del control abstracto de constitucionalidad como a propósito de la revisión eventual de fallos de tutela- en las cuales se ha sostenido un criterio cuya validez no se remite a duda frente a la Constitución de 1991: el de que una de las condiciones básicas de dignidad y justicia en la relación laboral, en cuanto toca con la esencia misma de su causa, reside en la proporcionalidad entre la remuneración del servicio y la cantidad y calidad del trabajo. Así se ha expuesto, entre otras, en la muy reciente Sentencia SU-519 proferida por la Sala Plena el 15 de octubre de 1997:

"Parte bien importante de la dignidad y justicia en medio de las cuales el Constituyente exige

que se establezcan y permanezcan las relaciones laborales consiste en la proporcionalidad entre la remuneración que reciba el trabajador y la cantidad y calidad de su trabajo (artículo 53 C.P.).

Para la Corte es claro que todo trabajador tiene derecho, de nivel constitucional, a que se lo remunere, pues si el pago de sus servicios hace parte del derecho fundamental al trabajo es precisamente en razón de que es la remuneración la causa o el motivo, desde el punto de vista de quien se emplea, para establecer la vinculación laboral.

Ahora bien, esa remuneración no puede ser simplemente simbólica. Ha de ser adecuada al esfuerzo que implica la tarea cumplida por el trabajador, a su preparación, experiencia y conocimientos y al tiempo durante el cual vincule su potencia de trabajo a los fines que interesan al patrono". (Se subraya).

Para la Corte, que en esa materia ha venido dando desarrollo al artículo 53 de la Constitución Política, la proporcionalidad de la remuneración exige que a mayor trabajo el salario sea superior.

En Sentencia T-174 del 8 de abril de 1997, la Sala Quinta de Revisión sostuvo:

"Es propio de la dignidad en que debe desenvolverse la relación laboral que el trabajo se remunere proporcionalmente a su cantidad y calidad, como lo impone el artículo 53 de la Constitución.

Todo trabajo debe ser remunerado, desde el primer minuto en que se presta, pues del salario depende la subsistencia del trabajador y el sostenimiento de su familia. Que se le pague por vincular su fuerza, su ingenio, su pericia y su tiempo a las finalidades de otro -sea éste una persona privada o el mismo Estado- es algo que se constituye en derecho inalienable a partir del trabajo mismo y no por las solemnidades o trámites de índole legal o reglamentario con base en las cuales se haya pactado la prestación de servicios personales".

Son esos criterios los que, a nuestro modo de ver, han debido orientar el análisis de constitucionalidad confiado a la Corte en esta oportunidad, con lo cual se habría evitado el notorio e innecesario contraste que ahora se observa entre lo inexplicablemente aceptado por el fallo del cual discrepamos y el conjunto de la doctrina hasta ahora elaborada por la

Corporación.

Las dos disposiciones acusadas, que hacen parte del Estatuto que consagra el régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional (Decreto 1214 de 1990), disponen respectivamente que los empleados públicos que de allí dependen "deben prestar sus servicios dentro de la jornada reglamentaria de la respectiva repartición, sin perjuicio de la permanente disponibilidad" (art. 60) y que "no habrá lugar al reconocimiento y pago de horas extras por razón de servicios prestados fuera de la jornada reglamentaria de trabajo" (art. 62).

El primero de tales preceptos se aviene a la Constitución, aceptando que la razón de la permanente disponibilidad de los servidores públicos correspondientes encuentra soporte en el tipo de funciones institucionales de los señalados organismos, tal como lo expresa la Sentencia, aunque los suscritos magistrados pensamos que la exequibilidad declarada, como se proponía en el proyecto original, se condicionara en el sentido de que, al contrario de lo dispuesto por el artículo 62 demandado, los servicios prestados por fuera del tiempo reglamentario sean remunerados justa y razonablemente.

Llama la atención el hecho de que, en el texto final de la Sentencia, se hubieran dejado las mismas expresiones iniciales a ese respecto, pero precedidas de la palabra "no", dando al concepto de remuneración el carácter de algo no permitido por el orden jurídico.

El párrafo del que se trata dice así:

"La disponibilidad consiste no en la renuncia al descanso ni a la predeterminación de jornadas máximas de trabajo -posibilidades estas que son inalienables de todo trabajador e irrenunciables, según lo dispone el artículo 53 constitucional-, sino en el compromiso de acudir a prestar los servicios que sean indispensables cuando así lo exijan las circunstancias, desde luego, siempre que ellas se presenten efectiva y objetivamente, y no sobre la base de que tales servicios, en su carácter de extraordinarios, sean debidamente remunerados o compensados de manera justa y razonable". (Hemos subrayado).

A la inversa, la propuesta que se llevó a la Sala Plena por el Magistrado Ponente inicial, que suscribimos en su integridad y que incorporamos al presente salvamento de voto, decía:

“La disponibilidad consiste, no en la renuncia al descanso ni a la predeterminación de jornadas máximas de trabajo -posibilidades éstas que son inalienables de todo trabajador e irrenunciables, como lo dispone el artículo 53 de la Carta-, sino en el compromiso de acudir a prestar los servicios que sean indispensables cuando así lo exijan las circunstancias, desde luego siempre que ellas se presenten efectiva y objetivamente -no puede tratarse del capricho o la voluntad subjetiva del superior- y sobre la base de que tales servicios -en su carácter de extraordinarios- sean debidamente remunerados o compensados de manera justa y razonable”. (Hemos subrayado).

En lo que se refiere a la segunda de las normas examinadas, en ella el legislador plasma, como varias veces lo reconoce la Sentencia, una prohibición absoluta de reconocer y pagar horas extras por razón de los servicios prestados fuera de la jornada reglamentaria de trabajo.

La disposición resulta tan tajante y definitiva que, si nos ajustamos a su tenor, el servidor público que reconozca o pague por concepto de horas extras a los empleados a quienes se refiere incurre en un acto abiertamente contrario a la ley -lisa y llanamente prohibitiva-, por lo cual sin perjuicio de las sanciones que le fueran aplicables, el reconocimiento o pago tendría objeto ilícito.

La Corte ha declarado sin embargo que el mandato legal es exequible, es decir, ejecutable, por no violar la Constitución Política, y, en tanto que ello es así, la prohibición quedó vigente: no fue retirada del ordenamiento jurídico, como lo proponía el proyecto original.

De esa exequibilidad discrepamos diametralmente por cuanto el precepto, a nuestro juicio, contrariaba no solamente los perentorios términos del artículo 53 de la Constitución, que contemplan como derecho mínimo e inalienable de todo trabajador una remuneración “proporcional a la cantidad y calidad de trabajo”, sino, en concordancia con él, el 25 Ibídem, que obliga al Estado a proteger el trabajo en condiciones dignas y justas, y además, por contera, el principio constitucional de la igualdad (art. 13 C.P.), si se tiene en cuenta que la prohibición, comparada con el régimen general aplicable a los demás servidores públicos, discrimina a algunos de ellos sin justificación razonable.

Pero nuestra discrepancia va más allá: la Sentencia es contradictoria. Declara la exequibilidad de la prohibición absoluta en mención, y a renglón seguido la condiciona en

términos que sin duda la desvirtúan por completo e introducen confusión: "…salvo que por razones especiales, a juicio de la autoridad nominadora, se haga indispensable por necesidades del servicio, el trabajo por un tiempo mayor al de la jornada reglamentaria, caso en el cual deberá decretarse el reconocimiento y pago de horas extras o el descanso compensatorio, dentro de la disponibilidad presupuestal correspondiente, y conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia".

Aparece de bulto el carácter evidentemente legislativo de la resolución, que no encaja dentro de los criterios aceptados por la Corte en lo referente al condicionamiento de sus sentencias cuando la estructura de la norma examinada lo permite y el examen de su sentido, conforme a la Constitución, lo hace indispensable.

Tal modalidad de fallo ha sido aceptada en Colombia, como en varios tribunales constitucionales del mundo, en cuanto es una forma de asegurar, al lado del imperio efectivo de los principios y preceptos de la Constitución, la supervivencia de las normas legales objeto de control constitucional siempre que se excluyan los sentidos de ellas que el juez ha encontrado incompatibles con el ordenamiento básico del Estado.

Los suscritos hemos prohijado esa expresión de la técnica de control constitucional, cultivada con éxito en varias ocasiones por esta Corte. Pero consideramos que este no era el caso. En primer lugar, la prohibición legal del artículo estudiado es tan categórica que no permite distinciones entre diversos sentidos -unos constitucionales y otros inconstitucionales-, como para que el juez de la Carta acepte los primeros y deseche los segundos. La norma tiene un solo y único entendimiento: prohibe el reconocimiento y pago de horas extras a un determinado sector de trabajadores estatales. Y, por tanto, la Corte, ante ella, no tenía sino dos alternativas: declaraba su exequibilidad o definía su inexequibilidad, en ambos casos pura y simplemente. Estaba fuera de toda posibilidad modificar el texto de la norma, como en efecto se ha hecho.

Por otra parte, el condicionamiento introducido creó en realidad una nueva proposición jurídica, por cierto bastante compleja.

Al respecto podemos formular varias observaciones:

-En realidad se consagra la viabilidad del pago de horas extras como requisito de

constitucionalidad del artículo. Exactamente lo contrario de lo que él dispone, por lo cual lo que se ha debido deducir no era su ajuste a la Constitución sino, precisamente, su inconstitucionalidad.

-Las condiciones que se establecen son cabalmente las que normalmente exige el legislador para que proceda el pago de horas extras en otras instituciones del Estado. Luego podría preguntarse: ¿en qué quedó la prohibición? ¿no habría sido más propicio para el efecto querido, una declaración de inexequibilidad, como la que fue rechazada por la Sala?

-No explica la Sentencia cuáles serían las "razones especiales" -se supone que extraordinarias- que permitirían a la autoridad nominadora reconocer y pagar horas extras.

-Todo se deja al "juicio de la autoridad nominadora", sin norma legal que se lo permita -fijando los casos y determinando las reglas- y, peor aún, contra una disposición legal, declarada exequible, que prohibe absolutamente reconocer y pagar horas extras.

"Por consiguiente, la prohibición absoluta del pago de horas extras o el reconocimiento del descanso compensatorio debe otorgarse no en forma genérica, dada la naturaleza de la entidad y las funciones que tiene la Fuerza Pública (artículo 217 C.P.), las cuales son de carácter permanente y muy diferentes a las que concierne a los demás empleos de la rama ejecutiva, ya que como se reitera, solamente cuando sea indispensable la realización en casos excepcionales, por necesidades razonables del servicio, puede la autoridad nominadora proceder en la forma mencionada, dentro de las limitaciones expresadas en esta providencia".

En otro aspecto del análisis, debe anotarse que en la Sentencia se encuentran varias imprecisiones, relevantes desde el punto de vista constitucional:

Por lo menos en dos de sus párrafos (páginas 11 y 12) se pretende justificar el trato divergente en perjuicio de los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional con el argumento de que ello es válido "dada la finalidad primordial de las Fuerzas Militares de defender la soberanía y la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional" (subrayamos), con lo cual se da a entender, erróneamente, que la Policía hace parte de las Fuerzas Militares, cuando el artículo 216 de la Constitución, en concordancia con los artículos 217 y 218, diferencia con claridad la integración, la naturaleza

y las funciones de unas y otras instituciones.

El fallo parece confundir “Fuerza Pública” con “Fuerzas Militares”, como puede observarse por las constantes referencias que hace -hablando de la Policía- al artículo 217 de la Constitución.

En cuanto al personal del Ministerio de Defensa, no se ve el motivo por el cual su régimen haya de ser distinto por razón de la finalidad asignada a las Fuerzas Militares. El Ministerio es un organismo del Gobierno de la República, civil, encargado de formular, en su área, las políticas que trace el Presidente, de dirigir la actividad administrativa y de ejecutar la ley. La responsabilidad propia del Ministerio de Defensa no se agota en la tarea de las Fuerzas Militares ni se confunde con ella.

Ahora bien, que la función atribuida por la Constitución a la Fuerza Pública “no es igual a la que corresponde a las demás entidades del Estado” es algo innegable. Lo difícil de aceptar, a la luz de la Constitución, es que tal diferencia funcional tenga que reflejarse en el desconocimiento de una de las garantías laborales que la Carta contempla como mínimas: la remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo.

En otros términos, aunque se justifica la disponibilidad permanente del personal que labora en las distintas Fuerzas, no tiene fundamento que los servicios prestados por tal personal en tiempo adicional al reglamentario carezcan de compensación -como lo dispone la norma declarada exequible-, bajo el criterio de un trato odioso, pues ello genera un claro desequilibrio que se traduce en desigualdad y que significa arbitrariedad del legislador. Y peor todavía: la consagración de una razón de Estado, en desmedro de derechos fundamentales del trabajador en cuanto persona.

Con el debido respeto por lo decidido, no es motivo válido, para establecer la discriminación, la existencia de un régimen prestacional especial para esta clase de servidores públicos. Su razón de ser estriba en la naturaleza de la actividad y en los peligros que encierra. La de las horas extras guarda relación específica con el trabajo suplementario de quien labora extraordinariamente. Lo primero tiene una justificación colectiva. Lo segundo una causa individual y concreta. No se pueden compensar, como lo hace la Sentencia.

ANTONIO BARRERA CARBONELL JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

Fecha, ut supra.

Adición al Salvamento de voto a la Sentencia C-024/98

Además de lo expuesto, los suscritos magistrados debemos indicar que salvamos voto en cuanto a los alcances del fallo. No solamente ha debido declararse la inexequibilidad del artículo 62 del Decreto 1214 de 1990 sino que, por unidad de materia, ella ha debido extenderse a las normas que prohiben el pago de horas extras al personal uniformado de la Policía Nacional.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado