C-308-96

Sentencia C-308/96

LIBERTAD DE GESTION-Límites/LIBERTAD DE EMPRESA-Límites/SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION

La Constitución garantiza expresamente la libertad de gestión y de empresa de los titulares de establecimientos educativos privados, pero no en términos ilimitados. El principio del pluralismo (C.P. art. 1) – político, ideológico, cultural y religioso – tiene una concreta traducción en materia educativa y a su amparo se introduce en la Constitución un esquema de educación mixta, pública y privada. El elemento de diferenciación y libertad que surge de este principio, resulta, de otro lado, expuesto a la fuerza necesariamente expansiva que se deriva de la calificación constitucional que se da a la educación como "servicio público que tiene una función social" (C.P. art. 67), de la cual emana en favor del Estado poderes de regulación, inspección y vigilancia. En definitiva, la Constitución excluye que la libertad y la opción privada en materia educativa, puedan ser suprimidas, pero obliga a que su contenido y alcance se hagan compatibles con su carácter de servicio público y su función social que se expresan en exigencias y condiciones uniformes y mínimas que impone el Estado.

EDUCACION PUBLICA/EDUCACION PRIVADA

No se discute que la educación privada, bajo ciertos aspectos, puede diferir de la pública. Esta última se imparte con carácter universal y gratuito y carece de toda connotación confesional o religiosa. La educación privada, por lo general, es onerosa y en ella legítimamente se refleja una opción ideológica o religiosa, que ofrece a los padres de familia y a los estudiantes una alternativa frente a la educación estatal, con la que concurre y a la que sirve de contrapeso. En este orden de ideas, la educación pública no se presenta como residual o contingente. Por el contrario, los titulares del "derecho-deber" a la educación básica, siempre deben tener la posibilidad de recibir una educación que tenga los atributos de universalidad, gratuidad y aconfesionalidad, sin perjuicio de que eventualmente prefieran la privada. La presencia vigorosa y constante del Estado en el servicio educativo obedece a una exigencia de la Constitución que no lograría su cometido si no garantizara a las personas una adecuada formación que las capacite como sujetos autónomos y libres (libertad), como ciudadanos conscientes y activos (democracia) y como miembros de la comunidad que

comparten una posición inicial de igualdad ante las oportunidades de la vida (igualdad).

PERSONAL DOCENTE PRIVADO-Diferencia salarial/PERSONAL DOCENTE PUBLICO-Diferencia salarial

PERSONAL DOCENTE PRIVADO/PERSONAL DOCENTE PUBLICO/SALARIO MINIMO/DERECHO A LA IGUALDAD SALARIAL

Los argumentos expuestos en dicha sentencia, en cuanto a la competencia del Estado para fijar un mínimo salarial para los educadores privados, justificada en consideraciones objetivas y razonables y en la necesidad de hacer efectivo el derecho de igualdad "por la equivalencia funcional y material de la labor que llevan a cabo ambos docentes" son igualmente válidas para avalar la constitucionalidad de los apartes normativos de la norma que se acusa.

Referencia: Expediente D-1103

Normas acusadas:

ley 115 de 1994 articulo 197.

Actor: Guido Lossada Aduen

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., julio once (11) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites propios del proceso a que da origen la acción pública de inconstitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede, con fundamento en la competencia que le asigna el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, a adoptar la decisión correspondiente en relación con la demanda presentada por el ciudadano Guido Lossada Aduen contra el artículo 197 de la Ley 115 de 1994.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada:

LEY 115 DE 1994

"POR LA CUAL SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE EDUCACION"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 197.- Garantía de remuneración mínima para educadores privados. El salario que devenguen los educadores en establecimientos privados no podrá ser inferior al ochenta por ciento (80%) del señalado para igual categoría a quienes laboren en el sector oficial. La misma proporción regirá para los educadores por horas.

III. LA DEMANDA.

Considera el actor que la norma acusada viola los artículos 13, 44 y 84 de la Constitución Política. El concepto de la violación lo expone en los siguientes términos:

Para determinar los salarios de los profesores debe tenerse en cuenta la diferencia entre profesores estatales y privados. En relación con los primeros su régimen salarial y prestacional es fijado por la ley (art. 150, numeral 19, letra e), el cual no les fija salario mínimo, mientras que el régimen laboral aplicable a los segundos es el Código Sustantivo del Trabajo.

Los sueldos de los profesores estatales están garantizados con los recursos del situado fiscal, sin que interese para nada el número de alumnos de los planteles educativos ni mucho menos la capacidad económica de los padres de familia, factores que si deben tenerse en cuenta para determinar el sistema salarial de los educadores privados.

Con respecto a la violación de los arts. 44 y 84 dice, en concreto el actor:

"4. En el mismo orden de ideas, también el art. 197 de la Ley 11/94 vulnera el art. 44 C.P., por cuanto la educación, la cultura y la recreación a que tienen derecho los niños, la cual libremente los padres, de acuerdo con su capacidad económica determinan el colegio privado, pero el art. demandado obliga a tener profesores con igual salario, es ordenar que

esos niños no puedan tener acceso a colegios privados en los cuales sus padres no pueden asumir un mayor costo en sus pensiones. Es de público conocimiento que el Estado no está en capacidad para asumir toda la educación de los niños en la edad escolar, por ello si no puede asumir esa educación no puede obligar a los colegios privados que le paguen a sus profesores con igual salario con que el Estado les cancele a sus profesores, por cuanto no existe la misma fuente de ingresos, tal como quedó explicado anteriormente"

"5. El art. 84 C.P. se vulnera, por cuanto los derechos de los profesores oficiales están reglamentados por leyes especiales, mientras que la relación laboral del profesor de un colegio privado está reglamentada por el C.S. del T. además, el Congreso de Colombia de conformidad con el art. 150 C.P., en su numeral 19, ordinal "f" , solo está facultado para regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, luego el mismo constituyente ha querido separar los dos regímenes laborales, de allí que el salario mínimo para el sector privado es uno, por ello al querer determinar otro salario mínimo para los profesores privados es vulnerar la Constitución Nacional, por cuanto este salario mínimo es producto de un procedimiento por decreto mas no por ley".

Finalmente advierte el actor que no obstante que la Corte declaró la inconstitucionalidad del aparte normativo "ochenta por ciento 80% del" de la norma acusada estima que la totalidad de la norma es inconstitucional, porque considera que es imposible una igualdad entre profesores oficiales y privados, dado que no existen categorías en el sector privado; en efecto dice: "la igualdad tiene que darse bajo la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, así las cosas, si los profesores privados devengan el mismo salario que los señalados para igual categoría a quienes laboran en el sector oficial, dicha igualdad se rompe ya que el trato de las autoridades no es el mismo, para los privados en el C.S. del T. y para los oficiales existen normas especiales, nada más la misma ley 115/94., tras sus diferencias de allí que el art. 13 C.P. debe aplicarse en su conjunto, para que no existan discriminados o marginados; para que no se violen los derechos del menor; para que exista igualdad entre los que desean estudiar en uno u otro colegio, aplicando la norma constitucional del inciso cuarto del art. 68 C.P."

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

El abogado Francisco Ramírez Infante, obrando en su condición de apoderado del Ministerio

de Educación Nacional, aboga por la declaración de exequibilidad de la norma acusada con los siguientes argumentos:

El contenido del artículo demandado es completamente consecuente con la Política Educativa Nacional consagrada en toda la normatividad, y tratándose de una ley general, bien pudo el Legislador prever cualquier eventualidad que pudiera generar diferencias en la prestación del servicio, por lo cual resolvió que todos los establecimientos encargados de su prestación debían establecer "una igualdad en el estímulo para buscar igualdad en la calidad del resultado".

No hay incompatibilidad entre la norma acusada y la Constitución. El artículo demandado encuentra soporte no solamente en los artículos 67 y 68, sino que les sirve de desarrollo en lo tocante a servicio público de educación como función social, respecto a los derechos humanos, en este caso a la igualdad, la dignidad, la práctica del trabajo y la calidad de la educación.

Si bien es cierto que existen dos modalidades de vinculación para los profesores oficiales y privados "el servicio educativo es único y la naturaleza de su trabajo es única". Por lo tanto, lo que se busca realmente es que no haya situaciones de inferioridad sino una nivelación en la superioridad, con base en el rendimiento y en el reconocimiento de iguales derechos laborales.

Finalmente agrega:

"8. La igualdad constitucional como derecho fundamental de la persona, no puede condicionarse a la igualdad institucional de los establecimientos educativos privados".

" Es cierto que todos los colegios no son iguales, ni llegaron a serlo. Pero no es esta igualdad la que debe orientar los comportamientos del Estado al regular las relaciones sociales que se desprenden de la prestación de los servicios públicos que son iguales aunque los preste el Estado o el particular".

"Nunca podrá legitimarse la violación de la igualdad de las personas, por el hecho de que quien los mida sea un colegio pequeño o pobre. El respeto debe ser igual no importa de quien venga".

“Lo que la ley pretende es que se llegue a idénticos resultados, aunque los orígenes no sean idénticos”:

“Las instituciones educativas deben ajustarse a las condiciones mínimas de planeación que les permita comprometerse solamente en la medida en que pueden responder”.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACION.

Ante el impedimento manifestado por el señor Procurador General de la Nación para intervenir en el presente asunto, aceptado por esta Corporación en proveído de diciembre 7 de 1995, el señor Viceprocurador General de la Nación emitió concepto de rigor y solicitó a la Corte decidir que por existir cosa juzgada, el demandante deberá estarse a lo resuelto en la sentencia C-252/95, en cuanto declaró inexequible la expresión “ochenta por ciento (80%) del”, contenida en el artículo 197 de la Ley 115 de 1994 y, además, que es exequible el resto de la norma demandada, acogiendo la misma argumentación que aparece consignada en la aludida sentencia.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Alcance del pronunciamiento de la Corte.

Mediante sentencia C-252 del 7 de Junio de 19951 la Corte declaró inexequible la expresión “ochenta por ciento (80%) del”, correspondiente al art. 197 de la ley 115 de 1994. Por lo tanto, en razón de la fuerza de cosa juzgada constitucional que tienen sus sentencias, en la parte resolutiva de esta providencia se ordenará estarse a lo resuelto en la referida sentencia. En tal virtud, el pronunciamiento de la Corte se contrae únicamente al resto de la norma en referencia, cuyo contenido normativo es el siguiente:

2. Los cargos de la demanda.

2.1. Según el demandante, la igualación de los salarios de los educadores de establecimientos privados con los de igual categoría que laboren en el sector oficial es inconstitucional, por diferentes razones tales como: el distinto régimen jurídico aplicables a los unos y a los otros; las diferentes modalidades de matrículas y pensiones que pueden cobrar los planteles privados a los educandos, según su categoría, que no son aplicables a los establecimientos oficiales, las fuentes de financiación de cada uno de ellos, etc.

2.2. En la sentencia C-252/95, antes mencionada, la Corte consideró que era violatoria del principio de igualdad la restricción contenida en el art. 197 de la ley 115/94, en cuanto establecía una garantía de remuneración mínima para trabajadores privados equivalente al 80% del valor del salario señalado para igual categoría de los educadores que laboren en el sector oficial. En esencia, la Corte expresó en esa oportunidad lo siguiente:

"La ley puede establecer el salario mínimo de manera monetaria precisa o hacerlo en función de determinados factores, de suerte que se convierta en variable dependiente de éstos últimos. El rigor técnico y la conveniencia de la solución legal, en principio carece de interés constitucional. Cabe concluir que es posible asociar los dos salarios y asignar al de los educadores públicos, la función de servir como término de referencia del de los educadores privados. De hecho, el criterio que en esta ocasión ha empleado el legislador, fue utilizado en el pasado (Artículo 4 de Ley 14 de 1971)".

"No podría realizarse un juicio de igualdad entre los dos tipos de salarios, como el que propone el demandante, si estas dos entidades, bajo al menos un aspecto relevante, no pudieran ser objeto de comparación. La prueba positiva de que dicho examen puede adelantarse, la suministra la misma disposición acusada. En efecto, su presupuesto está dado por la equivalencia funcional y material de la labor que llevan a cabo ambos docentes. Si no fuera así se tornaría impracticable la equiparación que hace la ley entre los dos tipos de educadores y el término de referencia escogido perdería toda plausibilidad".

La fijación de un salario mínimo para los educadores privados no constituye una injerencia ilegítima en el ámbito de la libertad de enseñanza (art. 68 C.P.), porque:

"La Constitución garantiza expresamente la libertad de gestión y de empresa de los titulares de establecimientos educativos privados, pero no en términos ilimitados. El principio del pluralismo (C.P. art. 1) – político, ideológico, cultural y religioso – tiene una concreta traducción en materia educativa y a su amparo se introduce en la Constitución un esquema de educación mixta, pública y privada. El elemento de diferenciación y libertad que surge de este principio, resulta, de otro lado, expuesto a la fuerza necesariamente expansiva que se deriva de la calificación constitucional que se da a la educación como "servicio público que tiene una función social" (C.P. art. 67), de la cual emana en favor del Estado poderes de regulación, inspección y vigilancia. En definitiva, la Constitución excluye que la libertad y la

opción privada en materia educativa, puedan ser suprimidas, pero obliga a que su contenido y alcance se hagan compatibles con su carácter de servicio público y su función social que se expresan en exigencias y condiciones uniformes y mínimas que impone el Estado".

"No se discute que la educación privada, bajo ciertos aspectos, puede diferir de la pública. Esta última se imparte con carácter universal y gratuito y carece de toda connotación confesional o religiosa. La educación privada, por lo general, es onerosa y en ella legítimamente se refleja una opción ideológica o religiosa, que ofrece a los padres de familia y a los estudiantes una alternativa frente a la educación estatal, con la que concurre y a la que sirve de contrapeso. En este orden de ideas, la educación pública no se presenta como residual o contingente. Por el contrario, los titulares del "derecho-deber" a la educación básica, siempre deben tener la posibilidad de recibir una educación que tenga los atributos de universalidad, gratuidad y aconfesionalidad, sin perjuicio de que eventualmente prefieran la privada. La presencia vigorosa y constante del Estado en el servicio educativo obedece a una exigencia de la Constitución que no lograría su cometido si no garantizara a las personas una adecuada formación que las capacite como sujetos autónomos y libres (libertad), como ciudadanos conscientes y activos (democracia) y como miembros de la comunidad que comparten una posición inicial de igualdad ante las oportunidades de la vida (igualdad)".

"No obstante las diferencias anotadas entre las dos formas de impartir el servicio educativo, se trata de una prestación que exhibe una esencia común. Sus fines han sido sintetizados por la Constitución de manera general: "con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura" (C.P. art. 67). Por otra parte, independientemente del tipo de educación, la intervención del Estado en la materia asume directrices uniformes: "con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (C.P. art. 67)".

"Entre los muchos aspectos de la educación que pueden recibir un tratamiento homogéneo por parte de la ley, cabe mencionar el de la remuneración de los profesores. En primer término, la legislación laboral no interfiere con la libertad de enseñanza cuando, sin exceder su ámbito propio y general, regula los derechos y prestaciones sociales de los docentes privados. En segundo término, la dignificación de la actividad docente (C.P. art. 68-3),

objetivo constitucional que cubre ambos sectores de la educación, puede servir de fundamento suficiente a una política que progresivamente se oriente a mejorar las condiciones salariales de los maestros. La Corte entiende que no existe una automática relación de causalidad entre el incremento salarial y la calidad de la educación o la dignificación de la actividad docente, pues, en realidad, intervienen variados factores que deben ser considerados en su conjunto. No obstante, uno de ellos, sin duda, es el mejoramiento de sus remuneraciones en cuanto éstas expresan en cierto modo la importancia y reconocimiento que en cada momento histórico la sociedad concede a su actividad".

(.....)

"Atendidas las condiciones particulares de ciertas ocupaciones, oficios o profesiones, la ley puede señalar remuneraciones mínimas aplicables a quienes laboran en ellas. En este caso, se valoran las competencias y destrezas requeridas para desempeñarlas, así como las necesidades de orden material y social que se evidencian en las distintas actividades. La facultad del Estado para imponer la retribución mínima, no se limita a la que se establece por vía general, sino que se extiende a la eventual determinación de salarios mínimos profesionales u ocupacionales (C.P. art. 53). En primer término, el tenor de la atribución admite tanto el ejercicio general como el especial de la competencia estatal. En segundo término, la protección del trabajo, bajo esta modalidad de señalamiento de un salario mínimo, no se agota con la que pueda hacerse por vía general y que, en el país, de otro lado, sólo se define con base en la situación de los obreros no calificados. Finalmente, la existencia de varias categorías de empleos, según ocupaciones y profesiones, más o menos exigentes en términos de aptitudes y preparación, las que se proyectan en una pluralidad de necesidades de diferente naturaleza, obligan al Estado, en aras del principio de igualdad (C.P. art. 13), a introducir diferentes salarios mínimos de acuerdo con las notas peculiares de la actividad laboral de que se trate".

(.....)

"La ley examinada se ocupa del salario mínimo de los docentes privados. A juicio de la Corte, la decisión del legislador – sin aludir a su cuantía – se encuentra plenamente justificada. El ingreso al servicio educativo y la permanencia y progreso en el mismo, demandan un

personal especialmente calificado desde el punto de vista académico. El papel destacado que una comunidad sana le asigna a maestros y profesores, deriva para éstos en un cúmulo de mayores necesidades sociales y culturales que satisfacer. De otro lado, se hacen visibles elementos, formas y pautas de conducta singulares ligados a nociones de decoro y estima social. En definitiva, la situación de los maestros y profesores, desde el punto de vista del salario mínimo, es distinta de la de los obreros no calificados. Es, por lo tanto, apenas justo y consulta el principio de igualdad, que respecto de estos servidores de la sociedad se establezca un salario mínimo profesional".

(….)

"….para los efectos de la fijación del salario mínimo, el carácter público o privado del empleador, carece de relevancia. Las necesidades materiales y de otro orden, que son objeto de consideración al establecer la magnitud del salario mínimo, son iguales para los maestros, con prescindencia de que su empleador sea público o privado. Las mismas razones que sustentan un determinado nivel salarial, se extienden al otro. A este respecto, es oportuno reiterar la doctrina de esta Corporación:

"En tratándose del trabajo, el artículo 53 se refiere a una de las aplicaciones concretas del artículo 13: la igualdad de oportunidades para los trabajadores. Esta igualdad implica que el trabajador, en lo relativo a su retribución, depende de sus habilidades y de la labor que desempeña, y no de las condiciones o circunstancias de su patrono. Este es el fundamento de una de las máximas del derecho laboral: a trabajo igual, salario igual.

En conclusión, la Constitución no autoriza el que la condición o las circunstancias particulares del patrono se conviertan en factores de tratos desiguales, en perjuicio de los trabajadores" (Corte Constitucional sentencia C-51 de 1995 Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía)".

(…..)

"Podría aducirse que las calidades y el desempeño de los maestros y profesores públicos difieren de los que se pueden afirmar de los privados. Al respecto pueden plantearse diferencias en aspectos decisivos – títulos, méritos, experiencia, investigaciones, reconocimientos, etc. -, que necesariamente influyen en la escala salarial. Este argumento, considera la Corte, no puede prosperar frente a la premisa en la que se asienta la ley, la cual

se basa en la existencia de semejanzas entre los docentes de ambos sectores, que legítimamente pueden servir para fundar juicios de equivalencia categorial. Con otras palabras, la ley no equipara automática e integralmente a los maestros públicos y privados. Por el contrario, obliga a precisar las calidades de unos y otros, pues, sólo así puede constatarse si pertenecen o no a una categoría sustancial común".

(….)

"No es posible alegar que la actividad de los docentes públicos difiere de la privada. En esas condiciones la ley perdería todo sustento lógico. La posibilidad de construir equivalencias categoriales, en efecto, supone una actividad de fondo materialmente semejante: el servicio público de la educación".

(….)

"Por otro lado, el promedio de salarios de los maestros privados es inferior al de los maestros públicos. De ahí que, si la política salarial responde a la idea del mínimo vital para la categoría de los docentes, no se logra explicar porqué la remuneración mínima privada es inferior a la pública, si además, como se ha visto, no concurren motivos razonables que expliquen la diferencia de trato. La educación, tanto pública como privada, tiene el carácter de servicio público (CP art. 67). Por consiguiente, la materia del salario mínimo de los docentes puede ser objeto de regulación por parte del Estado. Sin embargo, como se deduce de lo expuesto, la ley que define dicho nivel salarial no puede introducir una diferencia de trato que carezca de justificación objetiva y razonable".

2.3. Considera la Corte que los argumentos expuestos en dicha sentencia, en cuanto a la competencia del Estado para fijar un mínimo salarial para los educadores privados, justificada en consideraciones objetivas y razonables y en la necesidad de hacer efectivo el derecho de igualdad "por la equivalencia funcional y material de la labor que llevan a cabo ambos docentes" son igualmente válidas para avalar la constitucionalidad de los apartes normativos de la norma que se acusa. En consecuencia, serán declarados exequibles.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la

Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. Estese a lo resuelto en la sentencia C-252 de 1995 que declaró inexequible la expresión “ochenta por ciento (80%) del”, correspondiente al art. 197 e la ley 115 de 1994 “por la cual se expide la ley general de educación”.

SEGUNDO. Declarar exequibles los apartes demandados del artículo 197 de la Ley 115 de 1994 que dicen: “Garantía de remuneración mínima para educadores privados. El salario que devenguen los educadores en establecimientos privados no podrá ser inferior al señalado para igual categoría a quienes laboren en el sector oficial. La misma proporción regirá para los educadores por hora”.

NOTIFIQUESE, COPIESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y CUMPLASE.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALENAO

Secretaria General

1 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.