

Sentencia C-566/97

ESTATUTO LABORAL ESPECIAL-Justificación de su existencia

El establecimiento de regímenes laborales especiales, en cuanto garantizan un nivel de protección igual o superior, en relación con los regímenes generales, resulta conforme a la Constitución, como quiera que la disparidad de trato que propician estos regímenes especiales resulta razonable, ya que, en su virtud, se desarrollan y respetan los postulados del artículo 58 de la Carta Política, el cual garantiza “los derechos adquiridos con arreglo a leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”.

PERSONAL DOCENTE-Régimen laboral especial

El sometimiento a un régimen salarial y prestacional especial de los maestros vinculados a la Administración Pública en sus distintos niveles, régimen especial que contempla iguales o mejores condiciones laborales que las reconocidas de manera general a los servidores públicos, no lesiona la Constitución sino que, más bien, posibilita la cabal observancia del mandato contenido en el artículo 58 de la misma, en cuanto protege los derechos adquiridos conforme a leyes anteriores.

TRABAJO NOCTURNO DE PERSONAL DOCENTE

El caso que plantea el demandante es el del juego de dos disposiciones cuya aplicación conjunta impide el reconocimiento del recargo salarial por el hecho de trabajar en el horario nocturno de manera ordinaria. Esta situación para la Corte no resulta violatoria del principio de igualdad, ya que encuentra justificación en el hecho de que los empleados públicos, los trabajadores oficiales y los trabajadores del sector privado, en cumplimiento de las normas legales que regulan su actividad laboral, agotan diariamente una jornada de trabajo que excede ampliamente en duración a aquella que por su parte cumplen los educadores al servicio del Estado. De esta manera, la supuesta discriminación resulta ser del todo aparente, ya que la situación jurídica de una y otra categoría de trabajadores es substancialmente diferente, por lo cual no admite la aplicación de un idéntico tratamiento jurídico.

Referencia: Expediente D-1651

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal b) del artículo 104 del Decreto 1042 de 1978.

Actor: Luis Horacio Muñoz Criollo

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Horacio Muñoz Criollo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecuibilidad del literal b) del artículo 104 del Decreto 1042 de 1978.

Admitida la demanda se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la norma es el siguiente, con la aclaración de que se subraya y resalta lo demandado.

“Decreto Ley 1042 de 1978

“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos

y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones.”

...“Artículo 104. De las excepciones a la aplicación de este Decreto. Las normas del presente Decreto no se aplicarán a las siguientes personas, cuya remuneración se establecerá en otras disposiciones:

“a) A los empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan servicios en el exterior.

“b) Al personal docente de los distintos organismos de la Rama Ejecutiva.

“c) A los empleados de las entidades que tienen sistemas especiales de remuneración legalmente aprobados, salvo lo dispuesto en el artículo 72.

“d) Al personal de las Fuerzas Militares y a los empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional que se rigen por el Decreto-Ley 540 de 1977.

“e) Al personal de la Policía Nacional y a los empleados civiles al servicio de la misma.

“f) A los empleados del sector técnico-aeronáutico del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil.

“g) A los empleados del Departamento Nacional de Planeación.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 13 y 53 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Afirma el demandante que, aplicada en concordancia con el artículo 34 del Decreto 1042 de 1978, la norma acusada es violatoria de los preceptos constitucionales citados porque excluye del régimen general salarial establecido por dicho decreto, a los docentes de los

distintos organismos de la Rama Ejecutiva.

En efecto, el mencionado artículo 34 establece lo siguiente:

“Artículo 34. De la jornada ordinaria nocturna. Se entiende por jornada ordinaria nocturna la que de manera habitual empieza y termina entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m. del día siguiente.

“Sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales para quienes trabajan por el sistema de turnos, los empleados que ordinaria o permanentemente deban trabajar en jornada nocturna tendrán derecho a recibir un recargo del treinta y cinco por ciento sobre el valor de la asignación mensual.

“No cumplen jornada nocturna los funcionarios que después de las 6:00 p.m. completen su jornada diurna hasta con una hora de trabajo.

“Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente Decreto se tendrán en cuenta para liquidar el recargo de que trata este artículo.”

Considera el actor que en toda la legislación vigente en la materia, es decir, en el Decreto 2277 de 1979 (Estatuto Docente), en la Ley 4ª de 1992 y en los decretos que la desarrollan, no se encuentra norma alguna que establezca en favor del personal docente, el recargo salarial por trabajo nocturno del cual los excluye la norma acusada; y que por lo tanto, esta desventaja prestacional constituye una discriminación que viola el derecho fundamental a la igualdad de los trabajadores de la educación.

El actor solicita que el artículo 104 del Decreto 1042 de 1978 sea declarado inconstitucional en cuanto a su aplicación en relación con el artículo 34 del mismo estatuto, aplicación conjunta que, según él, constituye una “proposición jurídica completa” que la Corte debe analizar como tal. Así mismo, solicita que se conceda efectos retroactivos a la sentencia que declare la inexequibilidad, por razón de la primacía de los derechos adquiridos de los particulares frente al Estado.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Educación Nacional

En representación del Ministerio de Educación Nacional, intervino dentro de la oportunidad procesal legal el doctor Fabio Alberto Gómez Santos para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de la norma demandada. Estima el interviniente que no son de recibo los argumentos traídos por el demandante con el fin de que no se le aplique la excepción contenida en el artículo 104 del decreto demandado, pero sí los demás beneficios que consagra la norma. Aduce que aceptar la aplicación parcial del Decreto produciría la confusión del régimen aplicable a los docentes.

Asegura que los profesores gozan, sin discriminación alguna, de los mismos derechos y oportunidades por parte de las autoridades; y para demostrarlo, incluye una lista de beneficios de carácter laboral que la normatividad concede a ese gremio.

En cuanto a la violación del artículo 53 de la Carta política, el interviniente asegura que la norma acusada no lo vulnera y que no es viable admitir la aplicación del principio de favorabilidad de la ley laboral en el presente caso, porque no existe duda sobre su aplicación que lo justifique. Estima que el régimen de jornadas de los docentes es muy diferente al de los demás servidores públicos, pues deben trabajar menos horas que éstos, y que por esa razón se justifica la diferencia en la regulación de las prestaciones relacionadas con las jornadas laborales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la constitucionalidad de las expresiones acusadas, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

La vista fiscal asegura que la particular importancia que tiene la figura del maestro dentro de la estructura nacional, se proyecta en la existencia de un régimen especial que establece una regulación diferente para el gremio. Así lo verifican los artículos 2º y 115 de la Ley 115 de 1994. Por esa razón, asegura, “Las personas que ejercen la docencia en el sector oficial, en su condición de servidores públicos de régimen especial, se encuentran sometidas a los parámetros de organización fijados en la Ley General de la Educación y demás normas especiales, que han sido establecidas por el legislador para garantizar la eficiente prestación del servicio educativo estatal...”

En cuanto al tratamiento particular que da la norma demandada a la remuneración de los maestros del sector público por razón de sus jornadas de trabajo, el señor procurador manifiesta que no es vulneratorio del derecho a la igualdad, pues, razonada y objetivamente intenta compensar el hecho de que los empleados del magisterio tienen jornadas de trabajo inferiores a las de los demás trabajadores del sector público.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra normas que forman parte de un decreto dictado por el presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, al tenor de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Carta, corresponde a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad.

2. La demanda

La pretensión del demandante se dirige a que esta Corporación declare inexecutable la disposición demandada, pero no de manera general sino sólo en cuanto a su aplicación en relación con el artículo 34 del mismo decreto en el que se halla inserta. En otras palabras, lo que el actor considera inconstitucional no es que el régimen salarial y prestacional de los empleados oficiales no se aplique a los docentes de la rama ejecutiva, que es lo que manda la norma demandada, sino que un específico beneficio consagrado en este régimen, esto es el recargo en la remuneración del trabajo ordinario nocturno, reconocido por el artículo 34 del decreto 1042 de 1978, no se haga extensivo a los docentes, habida cuenta de que tal beneficio no está consagrado en el régimen especial de dicho personal docente de la Administración.

Así las cosas, lo que pide el libelista es que se declare inconstitucional “sólo una de las múltiples aplicaciones consagradas en el literal b del artículo 104 demandado : la referida al artículo 34 del mismo Decreto”, aplicación que, según él, constituye una proposición jurídica completa, ya que, utilizando palabras de la jurisprudencia de esta Corporación, “ostenta por sí autonomía y suficiencia ontológica y jurídica”.¹ Es decir, que para el demandante la norma

acusada , en relación con el artículo 34 del mismo decreto en el que se halla inserta, constituye una proposición jurídica completa, que en su sentir es inexecutable . La inconstitucionalidad se deriva del hecho de que por no haberse consagrado por el legislador en las normas especiales que regulan el régimen salarial de los educadores públicos el beneficio del recargo salarial para el trabajo ordinario nocturno, y en virtud de que el artículo demandado hace inaplicable a los mencionados docentes la norma que lo consagra en general para los empleados oficiales, se vulnera el principio de igualdad, toda vez que los mencionados docentes se ven injustamente discriminados. La aludida discriminación resulta entonces – según el actor – de la no aplicación, a los funcionarios del Magisterio, del artículo 34 del decreto 1042 de 1978 que consagran el referido recargo salarial.

3. Análisis de la norma demandada en relación con el principio de igualdad.

Considera la Corte que la norma demandada, en cuanto ordena excluir al personal docente de los organismos de la Rama Ejecutiva de la aplicación del régimen salarial general de los empleados públicos, persigue el respeto de ciertas conquistas laborales de este sector de trabajadores, que se erigen en derechos adquiridos, aparte de reconocer que las peculiaridades del ejercicio de la docencia ameritan la consagración de un estatuto laboral, salarial y prestacional adecuado a las particularidades de este servicio.

No obstante ser esta la finalidad de la norma bajo examen, su aplicación específica, en relación con el artículo 34 del mismo decreto, parece conducir a un efecto totalmente distinto al querido por el legislador, ya que propicia un aparente desmejoramiento en las condiciones laborales de los servidores del Estado sujetos al régimen especial, al desconocer la posibilidad de que el trabajo ordinario nocturno sea remunerado con el recargo adicional que se reconoce en cambio a todos los servidores públicos que laboran en estas circunstancias. Con ello se introduce una disparidad en el trato, cuya justificación constitucional corresponde a esta Corporación verificar.

3.1. Justificación de la existencia de estatutos laborales especiales

Como ya lo ha dejado sentado esta Corporación,² el establecimiento de regímenes laborales especiales, en cuanto garantizan un nivel de protección igual o superior, en relación con los regímenes generales, resulta conforme a la Constitución, como quiera que la disparidad de trato que propician estos regímenes especiales resulta razonable, ya que, en su virtud, se

desarrollan y respetan los postulados del artículo 58 de la Carta Política, el cual garantiza “los derechos adquiridos con arreglo a leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”.

En efecto, las normas especiales en materia laboral contenidas en el decreto 2277 de 1979 y en la ley 4a de 1992, corresponden a conquistas laborales de este sector de trabajadores, que la legislación posterior, -entre ella el decreto en el cual se inscribe la norma demandada - no podía desconocer sin vulnerar derechos adquiridos y, de contera, el artículo 58 de la Carta Política.

Por ello, en términos generales, el sometimiento a un régimen salarial y prestacional especial de los maestros vinculados a la Administración Pública en sus distintos niveles, régimen especial que contempla iguales o mejores condiciones laborales que las reconocidas de manera general a los servidores públicos, no lesiona la Constitución sino que, más bien, posibilita la cabal observancia del mandato contenido en el artículo 58 de la misma, en cuanto protege los derechos adquiridos conforme a leyes anteriores. Desde este punto de vista, la norma demandada, considerada aisladamente, se ajusta a la Constitución.

3.2. Aplicación de la norma demandada en relación con el artículo 34 del mismo decreto.

No obstante lo afirmado respecto de la constitucionalidad de los regímenes laborales especiales, en ciertas circunstancias, como la que ahora ocupa la atención de la Corte, la aplicación del régimen especial permite que los trabajadores cobijados por él, bajo ciertos aspectos, puedan ver aparentemente desmejorada su situación en comparación con la de las personas sometidas al régimen general.

Establecer si esta desmejora es real o si tan sólo es aparente y si vulnera la Constitución, supone para la Corte determinar si esta diferencia de tratamiento puede estar de alguna manera justificada y resultar proporcionada frente a los principios y normas constitucionales.

En el caso concreto que ocupa la atención de esta Corporación, para el interviniente en nombre del Ministerio de Educación Nacional, así como para la vista fiscal, en cuanto hace con la jornada de trabajo, el personal docente oficial no está en la misma situación en que están los demás servidores públicos estatales; en efecto, sostienen estas intervenciones, el

legislador ha previsto para los educadores una jornada de trabajo que es inferior a la del común de los empleados oficiales. Estos últimos, al tenor de los artículos 33 y 34 del decreto 1042 de 1978, deben trabajar 44 horas a la semana, en horario diurno o nocturno, al paso que el personal docente solamente cumple con una jornada de 20 o 24 horas semanales. Por esta razón, según estos intervinientes, la ausencia de recargo para el trabajo ordinario nocturno de los docentes oficiales no se erige como un tratamiento discriminatorio, ya que su situación en este aspecto, no es la misma que la de los servidores públicos.

La Corte comparte la anterior apreciación, por las siguientes razones :

Desde hace muchos años, las reglas técnicas del derecho del trabajo han establecido una clara división entre los conceptos de trabajo diurno y trabajo nocturno. Esta división se ha consagrado con el objeto de beneficiar a los trabajadores nocturnos, elevando la remuneración de su trabajo en atención al exceso de cuidado y energía que implica para el ser humano, y constituye, por así decirlo, uno de los principios básicos del derecho laboral en la actualidad.

Entre nosotros la legislación laboral, desde la ley 6a de 1945, incorporó esta diferencia, y partir de la expedición del Código Sustantivo del Trabajo, se ha establecido que el trabajo diurno es el que se presta entre las 6 de la mañana y las 6 de la tarde, al paso que el nocturno es el que se lleva a cabo entre las 6 de la tarde y las 6 de la mañana del día siguiente. Igual consideración consagra el régimen salarial de los empleados públicos, justamente en el artículo 34 mencionado.

Ahora bien, el trabajo nocturno puede ser ordinario o extraordinario. En el segundo caso se lleva a cabo a continuación de la jornada ordinaria diurna esto es, sin solución de continuidad con respecto a ella. Por el contrario, el trabajo ordinario nocturno se desempeña dentro del horario de las 6 de la tarde a las 6 de la mañana, pero no a continuación de la jornada ordinaria diurna. Uno y otro caso implican para el patrono el reconocer al trabajador un recargo en la remuneración, que es superior en el trabajo extraordinario nocturno.

El caso que plantea el demandante es el del juego de dos disposiciones cuya aplicación conjunta impide el reconocimiento del recargo salarial por el hecho de trabajar en el horario nocturno de manera ordinaria. Esta situación para la Corte no resulta violatoria del principio de igualdad, ya que encuentra justificación en el hecho de que los empleados públicos, los

trabajadores oficiales y los trabajadores del sector privado, en cumplimiento de las normas legales que regulan su actividad laboral, agotan diariamente una jornada de trabajo que excede ampliamente en duración a aquella que por su parte cumplen los educadores al servicio del Estado.

De esta manera, la supuesta discriminación resulta ser del todo aparente, ya que la situación jurídica de una y otra categoría de trabajadores es substancialmente diferente, por lo cual no admite la aplicación de un idéntico tratamiento jurídico.

Resulta entonces obvio que las normas demandadas no propician desconocimiento alguno del artículo 53 constitucional que señala que las leyes que profiera el legislador en materia laboral deberán tener en cuenta, entre otros, el principio de “remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo...” Antes bien, dicho principio se ve consultado al aplicar conjuntamente los artículos 104 y 34 del decreto 1042 de 1978, pues el juego de las dos disposiciones, contrariamente a lo que se alega en la demanda, conduce a remunerar de manera proporcional un trabajo que ostenta una “calidad” especial, cual es el de los servidores del Estado que ordinariamente trabajan de noche, y a no reconocer la misma remuneración a los maestros que laboran para el Estado también en el turno de la noche, pero cumpliendo con una jornada substancialmente menor.

La razón de ser de la norma que consagra el recargo salarial por el trabajo ordinario nocturno es, como se ha dicho, el exceso de cuidado y energía que implica para el ser humano trabajar habitualmente en estas condiciones, circunstancia que no se encuentra en el caso de los maestros que laboran ordinariamente de noche en turnos que no exceden de cuatro o cinco horas diarias, usualmente comprendidas entre las seis de la tarde y las diez de la noche.

De otro lado, la distinta duración de las jornadas en uno y otro sector se justifica por razones de diferencia en el servicio que se presta en uno y otro caso, lo cual no es menester entrar a analizar.

Por las anteriores razones, la Corte despacha como improcedentes los cargos de inconstitucionalidad formulados en la demanda.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de Nación, y cumplidos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el literal b) del artículo 104 del Decreto 1042 de 1978.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, 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

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cf. Sentencia C-409 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara

2 Cf. Sent C-461 de 1995 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.