

Sentencia C-598/97

Las vacaciones constituyen un derecho del que gozan todos los trabajadores, como quiera que el reposo es una condición mínima que ofrece la posibilidad de que el empleado renueve la fuerza y la dedicación para el desarrollo de sus actividades. Las vacaciones no son entonces un sobre sueldo sino un derecho a un descanso remunerado. Por ello, la compensación en dinero de las vacaciones está prohibida, salvo en los casos taxativamente señalados en la ley, puesto que la finalidad es que el trabajador efectivamente descanse. Una de las situaciones de excepción es en caso de que los trabajadores se desvinculen del servicio, y no hayan gozado de su derecho al descanso remunerado, pueden recibir una indemnización monetaria.

VACACIONES-Compensación/VACACIONES-Trabajadores particulares y servidores públicos

La ley colombiana establece que en general todo trabajador que hubiere prestado sus servicios a un patrono durante un año tiene derecho a 15 días hábiles consecutivos de descanso remunerado. Por consiguiente, una vez cumplido el año, se causan las vacaciones y el trabajador adquiere el derecho a ellas. Sin embargo, es posible que el trabajador acumule las vacaciones, y por ende que la relación laboral termine sin que el empleado haya realmente gozado de los descansos. Es en estos casos en donde opera la compensación en dinero, pues el patrono debe pagar aquellas vacaciones causadas pero que no fueron disfrutadas por el empleado. Existe una diferencia entre el régimen establecido para los trabajadores particulares, que rigen su relación por el Código Sustantivo del Trabajo, y los servidores públicos, esto es, empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional. Los primeros tienen derecho al pago proporcional de las vacaciones en caso de retiro, si el contrato de trabajo termina “sin que el trabajador hubiere disfrutado de vacaciones, la compensación de éstas en dinero procederá por año cumplido de servicio y proporcionalmente por fracción de año, siempre y cuando ésta exceda de seis (6) meses”. Por su parte, tal y como lo expresa el literal b) del artículo 20 del Decreto 1048 de 1978, los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho a la compensación en dinero de las vacaciones efectivamente causadas, pues esa disposición establece que el pago opera “cuando el empleado público o trabajador oficial quede retirado definitivamente del servicio

sin haber disfrutado de las vacaciones causadas hasta entonces”.

VACACIONES-Compensación para servidores del Estado/VACACIONES-Compensación para trabajadores privados

El servidor del Estado no tiene derecho a la compensación en dinero de las vacaciones sino cuando ha laborado 11 meses del año en que no ha gozado de los respectivos descansos remunerados, mientras que los trabajadores privados pueden efectuar esa compensación a partir de los seis meses, en forma proporcional al tiempo laborado.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

La proposición jurídica se entiende integrada en debida forma siempre y cuando “lo que se demande tenga autonomía y suficiencia, en forma que permita que se produzca un pronunciamiento de fondo”. Por ende, sería una carga excesiva para un ciudadano, lego en derecho, exigirle que señale con precisión todas las normas relevantes sobre un tema. Para que el cargo se encuentre adecuadamente formulado, basta entonces que el ciudadano señale la norma relevante y, si es el caso, la Corte podrá dar aplicación al artículo 6º del decreto 2067 de 1991, e integrará la correspondiente unidad normativa a fin de “que el fallo en si mismo no sea inocuo”. Por ello la Corte había distinguido con claridad “el caso de la demanda inepta, por falta de proposición jurídica inteligible, situación en la cual procede la inadmisión e incluso, excepcionalmente, la sentencia inhibitoria, de aquellos eventos en que el contenido normativo impugnado por el actor es inteligible y autónomo, pero no puede ser estudiado independientemente, por cuanto su examen remite inevitablemente al estudio del conjunto normativo del cual forma parte”, eventos en los cuáles, de ser necesario, corresponde al juez constitucional efectuar la unidad normativa.

IGUALDAD LABORAL-Diferencia entre patrono público y privado/PROTECCION DEL TRABAJO

La protección del trabajo en todas sus formas y la cláusula específica de igualdad en materia laboral implican que la diferencia entre patronos público y privado no es en sí misma un criterio relevante de diferenciación en relación con las prestaciones debidas a los trabajadores. La Corte considera que en principio no es admisible que la ley establezca diferencias de beneficios jurídicos entre los trabajadores exclusivamente por la distinta naturaleza de los patronos.

PRINCIPIO DE IGUALDAD DEL TRABAJADOR-Aplicación y configuración de la ley

El principio de igualdad de los trabajadores en la aplicación y configuración de la ley, parte de la base de que si bien la existencia de dos regímenes jurídicos es una opción constitucional válida para el Legislador, aquella no significa que la naturaleza jurídica del empleador justifique en sí misma la diferencia de trato entre los trabajadores de los dos regímenes jurídicos. Sin embargo, lo anterior no significa un mandato de parificación y de igualitarismo, pues en determinados casos esa diferencia de patrono puede constituir una justificación relevante para un trato diferente, pero en tales casos el examen constitucional de igualdad por el juez constitucional tiene que ser más riguroso.

IGUALDAD-Imposibilidad de efectuar examen/COSA JUZGADA RELATIVA

El cargo del actor no está llamado a prosperar, por cuanto no es posible efectuar el examen de igualdad, ya que el demandante se limitó a atacar un aspecto de una prestación aislada, y no puede la Corte proceder a realizar oficiosamente un estudio general de igualdad del sistema prestacional previsto por los dos regímenes. Por tal razón, la norma será declarada exequible. Sin embargo, como es posible que una acusación sistemática de distintas normas permita demostrar que efectivamente existe una discriminación prestacional contra los servidores públicos, o que aparezcan otros motivos de inconstitucionalidad de la norma acusada, la Corte considera que en este caso resulta necesario limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional, a fin de precisar que ésta es relativa, por cuanto la norma es exequible pero únicamente por cuanto no prospera el cargo del actor estudiado en la sentencia.

Referencia: Expediente D-1686

Norma acusada: Artículo 21 del Decreto 1045 de 1978

Actora: Martha Elena Calderón Jaramillo.

Temas:

Compensación en dinero de las vacaciones de trabajadores públicos y privados, y principio de igualdad.

La protección del trabajo en todas sus formas y la cláusula específica de igualdad en materia laboral implican que la diferencia entre patronos público y privado no es en sí misma un criterio relevante de diferenciación en relación con las prestaciones debidas a los trabajadores.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veinte (20) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Martha Elena Calderón Jaramillo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demanda el artículo 21 del Decreto 1045 de 1978, la cual fue radicada con el número D-1686. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el artículo demandado.

Decreto número 1045 de 1978

(junio 7)

“Por el cual se fijan reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 5ª de 1978

DECRETA:

(...)

Artículo 21. Del reconocimiento de vacaciones no causadas en caso de retiro del servicio. Cuando una persona cese en sus funciones faltándole treinta días o menos para cumplir un año de servicio, tendrá derecho a que se le reconozcan y compensen en dinero las correspondientes vacaciones como si hubiera trabajado un año completo.

III. LA DEMANDA.

Según criterio de la actora, la norma acusada transgrede los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 13º y 53 de la Constitución, pues discrimina a los servidores públicos respecto de los trabajadores particulares, habida cuenta de que “no hay justa causa para que la ley diferencie entre seis meses para el empleado particular, y más de diez meses para el servidor público, como requisito para tener derecho al reconocimiento y pago de las vacaciones”. Como consecuencia de ello, la ciudadana afirma que la norma desconoce los principios mínimos que consagra el artículo 53 de la Constitución.

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA Y DE AUTORIDADES PÚBLICAS

El ciudadano Antonio Medina Romero, en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública, interviene en el proceso para impugnar la demanda. Según su criterio, el conjunto de disposiciones constitucionales y legales que regulan las relaciones entre particulares y empleadores es diferente de las que reglamentan las relaciones de los servidores públicos y el Estado. Por consiguiente, resulta equivocado que se intente fusionar

dos regímenes jurídicos disímiles, en la medida en que no se puede tratar “igualmente a trabajadores y funcionarios cuando los presupuestos y fines de unos y otros son distintos”. Dicho de otro modo, el interviniente considera que la Constitución garantiza un trato legal distinto en materia de prestaciones, como las vacaciones, a que tienen derecho los trabajadores de diferentes status jurídicos.

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar, rinde el concepto de rigor y solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de la norma acusada. La Vista Fiscal afirma que los servidores públicos cuentan con un régimen prestacional especial que se explica por la naturaleza de la vinculación con el Estado, pues la particularidad de la función y la responsabilidad que deben desarrollar para satisfacer el interés general justifican el trato diferente.

Así mismo, el Procurador considera que la desigualdad de remuneración es razonable, pues obedece a la serie de condicionamientos que demanda la perspectiva macroeconómica, presupuestal y fiscal del Estado. Por lo tanto, la esencia de la regulación jurídica de empleados particulares y de servidores públicos en materia de vacaciones debe operar de manera diferente, pues la propia Constitución establece una distinción entre quienes laboran al servicio del Estado y quienes no lo hacen. Esta diferencia, según la Vista Fiscal, no sólo acarrea la creación de un régimen propio aplicable a las relaciones laborales entre el Estado y sus agentes, sino que también se relaciona con la responsabilidad que se deriva del ejercicio del cargo, la forma de vinculación y la naturaleza de los fines superiores que caracterizan la función pública.

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1. Conforme al ordinal 5º del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la norma demandada, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra un artículo contenido en un decreto con fuerza de ley.

Alcance de la norma impugnada e integración de la proposición jurídica

2. La demanda se refiere al tema de la compensación en dinero de las vacaciones en el sector público y en el sector privado. Por ello la Corte considera que es necesario comenzar por precisar brevemente el alcance de esta figura, a fin de entender mejor el sentido de la disposición acusada y los argumentos expuestos por la actora y por los intervinientes.

Las vacaciones constituyen un derecho del que gozan todos los trabajadores, como quiera que el reposo es una condición mínima que ofrece la posibilidad de que el empleado renueve la fuerza y la dedicación para el desarrollo de sus actividades. Las vacaciones no son entonces un sobre sueldo sino un derecho a un descanso remunerado. Por ello, la compensación en dinero de las vacaciones está prohibida, salvo en los casos taxativamente señalados en la ley, puesto que la finalidad es que el trabajador efectivamente descanse. Una de las situaciones de excepción es precisamente la consagrada por la norma demandada, pues en caso de que los trabajadores se desvinculen del servicio, y no hayan gozado de su derecho al descanso remunerado, pueden recibir una indemnización monetaria.

Como vemos, para entender adecuadamente el sentido de la disposición acusada, es necesario distinguir el momento en que se causan las vacaciones del momento en que el trabajador efectivamente disfruta de ellas. Así, la ley colombiana establece que en general todo trabajador que hubiere prestado sus servicios a un patrono durante un año tiene derecho a 15 días hábiles consecutivos de descanso remunerado. Por consiguiente, una vez cumplido el año, se causan las vacaciones y el trabajador adquiere el derecho a ellas. Sin embargo, es posible que el trabajador acumule las vacaciones, y por ende que la relación laboral termine sin que el empleado haya realmente gozado de los descansos. Es en estos casos en donde opera la compensación en dinero, pues el patrono debe pagar aquellas vacaciones causadas pero que no fueron disfrutadas por el empleado. El problema surge entonces con aquellos períodos que fueron laborados por el trabajador pero que son inferiores a un año, pues en tal evento las vacaciones no han sido todavía causadas. En tales casos, existe una diferencia entre el régimen establecido para los trabajadores particulares, que rigen su relación por el Código Sustantivo del Trabajo, y los servidores públicos, esto es, empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional. Los primeros tienen derecho al pago proporcional de las vacaciones en caso de retiro, pues el artículo 189 del estatuto laboral dispone que si el contrato de trabajo termina “sin que el trabajador hubiere disfrutado de vacaciones, la compensación de éstas en dinero procederá por año cumplido de servicio y

proporcionalmente por fracción de año, siempre y cuando ésta exceda de seis (6) meses”. Por su parte, tal y como lo expresa el literal b) del artículo 20 del Decreto 1048 de 1978, los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho a la compensación en dinero de las vacaciones efectivamente causadas, pues esa disposición establece que el pago opera “cuando el empleado público o trabajador oficial quede retirado definitivamente del servicio sin haber disfrutado de las vacaciones causadas hasta entonces”. Sin embargo, desde 1969 existen normas que hacen más flexible la regla general, y que favorecen al trabajador del Estado, pues el literal c) del artículo 47 del Decreto 1848 de 1969 preceptuaba que la compensación en dinero operaba también cuando el retiro se causaba antes de 15 días para cumplir el año completo. Esta norma fue derogada por el artículo 21 del Decreto Ley 1048 de 1978, que es precisamente la norma demandada en el presente caso, el cual otorga un “término de gracia” de un mes, como quiera que dispone que, en caso de desvinculación del servicio, el empleado que hubiere laborado 11 meses tendrá derecho al pago de la totalidad de las vacaciones correspondientes a un año.

3- Como vemos, conforme a la ley, el servidor del Estado no tiene derecho a la compensación en dinero de las vacaciones sino cuando ha laborado 11 meses del año en que no ha gozado de los respectivos descansos remunerados, mientras que los trabajadores privados pueden efectuar esa compensación a partir de los seis meses, en forma proporcional al tiempo laborado. Esto significa que un empleado particular que haya trabajado veinte meses y se retire tiene derecho a veinticinco días de salario como compensación monetaria, pues recibiría quince por el primer año y diez por los ocho meses del segundo año, mientras que en la misma hipótesis un empleado público sólo obtendría quince días de salario por tal concepto. Es precisamente este punto el que la actora cuestiona. Según su criterio, esta diferencia de trato es discriminatoria, toda vez que no se justifica constitucionalmente. Por el contrario, los intervinientes y la Vista Fiscal consideran que la norma demandada tan sólo distingue ciertos derechos económicos para servidores públicos, lo cual no constituye una discriminación, como quiera que es una diferencia razonable y necesaria, que se justifica por la especial naturaleza de la vinculación con el Estado, cuya particularidad se origina en el tipo de función que ahí se desarrolla y en la responsabilidad derivada de la ejecución de los fines públicos. Como vemos, el problema material a ser resuelto en esta sentencia es si esa diferencia de trato se justifica constitucionalmente o, por el contrario, es una discriminación contraria al principio de igualdad (CP art. 13).

Un asunto procesal previo: ¿hubo demanda en debida forma?

4- Con todo, algunos podrían objetar que en el presente caso no procede un pronunciamiento de fondo de la Corte, pues el actor no atacó todos los artículos que establecen la diferencia de trato entre el sector público y privado en materia de compensación monetaria de las vacaciones, ya que se limitó a demandar el artículo 21 del Decreto 1045 de 1978. Sin embargo, la diferencia de trato no existe en esa norma en sí misma considerada, sino que surge de su comparación con los artículos que regulan el mismo fenómeno en el estatuto laboral. Habría pues ineptitud sustancial de la demanda por ausencia de proposición jurídica completa

La Corte no comparte este criterio. Así, en reciente decisión esta Corporación tuvo la oportunidad de señalar que el ciudadano que demande una norma legal tiene una “carga mínima”, que consiste en sustentar “de manera específica el concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia”¹, y que por tanto se requiere “la existencia de acusaciones susceptibles de ser analizadas y discutidas mediante el trámite propio del control constitucional abstracto”. Sin embargo, esa exigencia no implica formalizar a tal punto el juicio constitucional que se exija al ciudadano pericias jurídicas propias de los abogados, pues se estaría desconociendo el carácter público de estas demandas. Por consiguiente, la informalidad y la relativa flexibilidad de los requisitos para formular una demanda de inexecuibilidad, propios del control constitucional ciudadano, permiten la presentación de peticiones, sin técnicas o requisitos jurídicamente especiales, siempre y cuando el actor formule una acusación capaz de constituir una premisa suficientemente autónoma para producir una decisión de fondo. Por ello esta Corporación ha señalado que la proposición jurídica se entiende integrada en debida forma siempre y cuando “lo que se demande tenga autonomía y suficiencia, en forma que permita que se produzca un pronunciamiento de fondo”². Por ende, sería una carga excesiva para un ciudadano, lego en derecho, exigirle que señale con precisión todas las normas relevantes sobre un tema. Para que el cargo se encuentre adecuadamente formulado, basta entonces que el ciudadano señale la norma relevante y, si es el caso, la Corte podrá dar aplicación al artículo 6º del decreto 2067 de 1991, e integrará la correspondiente unidad normativa a fin de “que el fallo en si mismo no sea inocuo”. Por ello la Corte había distinguido con claridad “el caso de la demanda inepta, por falta de proposición jurídica inteligible, situación en la cual procede la inadmisión e incluso, excepcionalmente, la sentencia inhibitoria, de aquellos eventos en que

el contenido normativo impugnado por el actor es inteligible y autónomo, pero no puede ser estudiado independientemente, por cuanto su examen remite inevitablemente al estudio del conjunto normativo del cual forma parte”³, eventos en los cuáles, de ser necesario, corresponde al juez constitucional efectuar la unidad normativa.

Ahora bien, en el presente proceso, la norma acusada, al ser interpretada en consonancia con las disposiciones pertinentes del estatuto del trabajo, tal y como lo hace la actora, establece un trato jurídico especial para la compensación en dinero de las vacaciones de los empleados del sector público, que es el aspecto que se considera discriminatorio en la demanda. Por lo tanto, la Corte considera que la actora formula un cargo concreto contra el artículo 21 del Decreto 1048 de 1978, pues permite estudiar si la diferencia de beneficios económicos entre trabajadores que rigen su relación por el Código Sustantivo del Trabajo y los servidores del Estado es razonable y objetiva, o por el contrario vulnera los artículos 13 y 53 constitucionales que establecen la igualdad de los trabajadores ante la ley. En consecuencia, la Corte entra a estudiar el fondo de la acusación.

La protección del trabajo en todas sus formas y la cláusula específica de igualdad en materia laboral implican que la diferencia entre patronos público y privado no es en sí misma un criterio relevante de diferenciación en relación con las prestaciones debidas a los trabajadores

5- En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha manifestado que el juicio correcto de la igualdad debe partir de dos supuestos susceptibles de comparación. En otras palabras, el aplicador jurídico debe estudiar si los supuestos fácticos presentan equivalencia funcional y material, pues sólo existiendo una regulación diversa de situaciones iguales podríamos hablar de violación a la igualdad. Un interrogante obvio surge: ¿es igual la situación de un servidor del Estado y de un trabajador particular en relación con el fenómeno de la compensación en dinero de las vacaciones?

Como respuesta a los anteriores interrogantes existen dos interpretaciones posibles. De un lado, se encuentra el argumento implícito en la demanda, según el cual el principio de igualdad impone idéntico trato salarial y prestacional a los trabajadores que desempeñan cargos funcional y materialmente iguales. Por lo tanto, si el tiempo transcurrido de trabajo es el aspecto que condiciona el surgimiento del derecho a la compensación en dinero de las

vacaciones, entonces el criterio relevante de comparación en este caso es el tiempo de servicio efectivamente laborado durante el período para acceder a las vacaciones, pues se trata de un criterio objetivo que sustenta la diferencia de trato. Por ende, la norma acusada viola la igualdad, pues discrimina a los servidores públicos.

De otro lado, la segunda hermenéutica, que es la adoptada por los intervinientes y por la Vista Fiscal, sostiene que la diferencia de trato es válida pues no estamos en frente de situaciones iguales, debido a la diferente naturaleza del vínculo laboral. Así, los trabajadores particulares gozan de un nexo laboral mientras que los servidores públicos pueden vincularse a través de dos formas: los trabajadores oficiales por medio de contrato y los empleados públicos por una relación estatutaria. Así mismo, esta argumentación considera que la tesis que favorece la inconstitucionalidad excluye el análisis de otros elementos determinantes en la relación laboral, como son la disponibilidad presupuestal y la especificidad de la función pública (C.P. arts. 125 ss y 209), los cuales se constituyen en aspectos relevantes constitucionalmente, pues resulta indudable la diferencia constitucional de la naturaleza jurídica del régimen de la función pública y del régimen privado laboral. Por consiguiente, de acuerdo con esta interpretación, la tesis de la actora debería desecharse porque no se está en presencia de dos situaciones iguales que sean susceptibles de comparación, como quiera que los individuos se encuentran en distintos parámetros que no permiten su equiparación. Por lo tanto, a juicio de los intervinientes, la norma impugnada sería exequible.

6- Como vemos, el primer interrogante a ser resuelto es cuál es el criterio relevante para analizar qué es igual y qué es desigual en este caso, esto es, debe la Corte proceder a determinar el adecuado término de referencia o *tertium comparationis*, a fin de poder analizar si estamos en frente de situaciones iguales. Esto es necesario por cuanto, a nivel fáctico, todas las personas y todas las situaciones son siempre iguales en determinados aspectos y diferentes con respecto a otros criterios. Por ello el juicio de igualdad es siempre relacional y supone componentes normativos, pues implica establecer la relevancia de un criterio de comparación o patrón valorativo. Así, dos situaciones pueden ser fácticamente iguales con respecto a un cierto criterio, sin que ello signifique que deban ser tratadas jurídicamente de la misma forma. Igualmente, dos situaciones pueden ser diversas con respecto a otro criterio, y no por ello deben obligatoriamente ser reguladas en forma distinta. Como bien lo señala Robert Alexy, la “igualdad fáctica parcial es conciliable con un tratamiento desigual y la desigualdad fáctica parcial, con un tratamiento igual. El hecho de

que A sea un marinero al igual que B no excluye la posibilidad de que A sea castigado por hurto pero no B. Que A sea un marinero y B un empleado de banco no excluye que ambos sean castigados por hurto.⁴”

En tales circunstancias, uno de los grandes problemas del juicio de igualdad es la determinación del patrón o criterio que permita juzgar si dos personas o situaciones son diversas o idénticas desde un punto de vista que sea jurídicamente relevante. Y en general se entiende que el criterio relevante o *tertium comparationis* tiene que ver con la finalidad misma de la norma que establece la diferencia de trato, esto es, a partir del objetivo perseguido por la disposición se puede determinar un criterio para saber si las situaciones son o no iguales. En efecto, utilizando el anterior ejemplo, si la finalidad de la ley penal es sancionar los hechos punibles, entonces es perfectamente válido que se sancione a aquel marinero que hurtó, pero no al otro marinero, por cuanto éste no cometió el delito. Ser o no marinero no es relevante en este caso. Por el contrario, si se trata de regular el oficio de marinero, este criterio puede adquirir relevancia.

En primer término, la Constitución señala con claridad que todas las formas de trabajo gozan de la especial protección del Estado (CP art. 25), por lo cual no es en principio válido debilitar el amparo a una forma de trabajo únicamente debido a determinadas calidades jurídicas del patrono. De otro lado, y directamente ligado a lo anterior, la Constitución consagra una cláusula específica de igualdad en materia laboral. En efecto, las relaciones de trabajo no sólo están sometidas al principio general de igualdad del artículo 13 superior sino que el artículo 53 confiere aún más fuerza a este mandato en este ámbito, pues ordena la “igualdad de oportunidades” para todos los trabajadores y establece la regla de “remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo” (C.P. art. 53), esto es lo que la ley y la doctrina laboral han determinado como el principio de “igual trabajo igual salario”. Resulta entonces claro que los trabajadores, independientemente de las circunstancias particulares de su empleador, gozan de plenas garantías constitucionales y de la especial protección del Estado (CP arts 25 y 53), lo cual permite excluir el trato diferente que se justifica única y exclusivamente en el status jurídico de los patronos. Esta Corporación ya había señalado al respecto:

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 trabajadores⁵.

En síntesis, la protección del trabajo en todas sus formas y la cláusula específica de igualdad en materia laboral (CP arts 25 y 53) implican que la diferencia entre patronos público y privado no es en sí misma un criterio relevante de diferenciación en relación con las prestaciones debidas a los trabajadores. Por ello la Corte considera que en principio no es admisible que la ley establezca diferencias de beneficios jurídicos entre los trabajadores exclusivamente por la distinta naturaleza de los patronos. Así, en varias ocasiones, esta Corporación ha realizado juicios de igualdad entre trabajadores de los regímenes privado y público, como quiera que se considera que la naturaleza jurídica del empleador no excluye prima facie la comparación entre los trabajadores al servicio del Estado y los particulares, y por ende son dos aspectos susceptibles de comparación⁶. Así, a guisa de ejemplo, se puede consultar la sentencia C-252 de 1995⁷ en donde se declaró inexecutable una norma que establecía la diferencia de trato para los docentes públicos y privados; las sentencias C-461 de 1995⁸, C-308 de 1995⁹ y C-046 de 1996¹⁰ que juzgaron que la calidad de pensionado, el mínimo salarial y el régimen de riesgos profesionales, no se derivan del status jurídico del trabajador sino de las condiciones y requisitos especiales para adquirir los derechos.

En síntesis, la interpretación que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha realizado en relación el principio de igualdad de los trabajadores en la aplicación y configuración de la ley, parte de la base de que si bien la existencia de dos regímenes jurídicos es una opción constitucional válida para el Legislador, aquella no significa que la naturaleza jurídica del empleador justifique en sí misma la diferencia de trato entre los trabajadores de los dos regímenes jurídicos. Sin embargo, lo anterior no significa un mandato de parificación y de igualitarismo, pues en determinados casos esa diferencia de patrono puede constituir una justificación relevante para un trato diferente, pero en tales casos el examen constitucional de igualdad por el juez constitucional tiene que ser más riguroso.

Improcedencia del cargo del actor por la imposibilidad de comparar prestaciones aisladas.

8- Por lo tanto, la Corte concluye que en principio la actora tiene razón en que la diferencia entre patrono público y privado no justifica en sí misma que se establezca una diversidad de trato en materia de compensación de vacaciones entre distintos trabajadores, pues el criterio relevante es el tiempo trabajado sin que el empleado haya gozado del descanso remunerado. Con todo, esta Corporación considera que el cargo del actor no está llamado a prosperar, por cuanto resulta imposible comparar prestaciones aisladas, como las vacaciones y su compensación, pues éstas hacen parte de un régimen prestacional general, que es parcialmente diferente entre servidores públicos y trabajadores privados. Ahora bien, en determinados aspectos uno de los regímenes puede ser más beneficioso que el otro, pero en otros puntos puede suceder lo contrario, por lo cual no es procedente un examen de aspectos aislados de una prestación entre dos regímenes prestacionales, ya que la desventaja que se pueda constatar en un aspecto puede aparecer compensada por una prerrogativa en otras dimensiones. Es más, incluso en relación con una misma prestación, es posible que uno de los regímenes sea al mismo tiempo más benéfico y más perjudicial para el trabajador que el otro régimen. Esto sucede precisamente en el presente caso, pues si bien la norma acusada es menos beneficiosa para los servidores públicos en ciertos aspectos, pues por ejemplo un empleado público que se retire a los veintidós meses no recibe ninguna compensación por las vacaciones no causadas del segundo año, por el contrario la norma los favorece en otros puntos. En efecto, al llegar a los veintitrés meses, la situación del servidor público es mejor pues tiene derecho a que se le reconozcan y compensen en dinero las correspondientes vacaciones del segundo año, como si hubiera trabajado un período completo, mientras que el trabajador privado recibe para ese año una suma proporcional a los once meses.

Así las cosas, la Corte concluye que el cargo del actor no está llamado a prosperar, por cuanto no es posible efectuar el examen de igualdad, ya que el demandante se limitó a atacar un aspecto de una prestación aislada, y no puede la Corte proceder a realizar oficiosamente un estudio general de igualdad del sistema prestacional previsto por los dos regímenes. Por tal razón, la norma será declarada exequible. Sin embargo, como es posible que una acusación sistemática de distintas normas permita demostrar que efectivamente existe una discriminación prestacional contra los servidores públicos, o que aparezcan otros motivos de inconstitucionalidad de la norma acusada, la Corte considera que en este caso

resulta necesario limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional¹¹, a fin de precisar que ésta es relativa, por cuanto la norma es exequible pero únicamente por cuanto no prospera el cargo del actor estudiado en la sentencia.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 21 del Decreto 1045 de 1978, pero únicamente por cuanto no prospera el cargo del actor estudiado en la sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

1 Sentencia C-447 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Fundamento jurídico No. 3

2 Sentencia C-397 de 1994. MP Hernando Herrera Vergara. Consideración de la Corte No 2.

3 Sentencia C-320 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 4.

4 Robert Alexy. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p 387.

5 Puede verse la sentencia C-051 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía. Consideración de la Corte No 4.

6 Sobre el punto también puede consultarse la sentencia C-059 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento jurídico No. 4

7 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento jurídico No. 8.1.

8 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento jurídico No. 4

9 M.P. Antonio Barrera Carbonell. Fundamento jurídico No. 2.3.

10 M.P. Carlos Gaviria Díaz. Fundamento jurídico No. 1.

11 Sobre cosa juzgada relativa, ver, entre otras, C-527/94, C-055/94 y C-318 de 1995.