

Sentencia C-051/95

DECRETO DE ESTADO DE SITIO/FACULTADES EXTRAORDINARIAS QUE EL GOBIERNO SE CONCEDE

Nos encontramos con unas facultades extraordinarias que el Gobierno se concede a sí mismo, por medio de un decreto dictado en virtud de la declaración del estado de sitio. Este es un primer vicio, porque ostensiblemente se excedían los límites de los poderes que el estado de excepción otorgaba al presidente. El, cuyas facultades se limitaban a la suspensión de las leyes incompatibles con el estado de sitio, no podía facultarse, en forma permanente, para legislar sobre asuntos reservados al Congreso.

PATRONOS SIN ANIMO DE LUCRO-Desmedro de trabajadores

Lo que no tiene justificación a la luz de la Constitución, es conceder ventajas a algunos patronos en desmedro de ciertos trabajadores. Estos no tienen por qué pagar los favores que el Estado otorgue a sus patronos. Pues la retribución que el trabajador reciba, debe corresponder a sus aptitudes y a la labor que desempeña. No hay que olvidar, por otra parte, que la ausencia del ánimo de lucro se predica de las personas que son miembros de una asociación o corporación, pero no de ésta en sí misma considerada. Algunas de ellas están dedicadas a actividades de alta rentabilidad, que les permiten acumular riquezas. No están, en consecuencia, en incapacidad de retribuir normalmente a sus trabajadores.

CONCORDATO-No contempla asuntos laborales

El Concordato aprobado por la ley 20 de 1974, no menciona las relaciones laborales entre la Iglesia y los trabajadores a su servicio, o al servicio de las personas sometidas al derecho canónico.

SERVICIO DOMESTICO-Auxilio de cesantía/PRESTACIONES SOCIALES COMPLETAS

Si el servicio doméstico es un lujo, quienes lo disfrutan deben pagarlo en forma semejante a como se remunera a todos los trabajadores. La limitación del auxilio de cesantía se opone a la elevación del nivel de vida de los servidores domésticos, elevación impuesta por la solidaridad social.

SERVICIO DOMESTICO-Auxilio de cesantía

El auxilio de cesantía de los trabajadores del servicio doméstico sólo se liquidará sobre el salario que reciban en dinero, la Corte estima que es una limitación razonable que no es contraria a la Constitución. A esta conclusión se llega si se analizan las condiciones en que se presta esta clase de servicios, y en especial la dificultad práctica de dar un tratamiento

uniforme a lo que se recibe como salario en especie. Además, podría llegarse al resultado no querido de desmejorar las condiciones de vida de los mismos trabajadores del servicio doméstico, ante el temor por la cuantificación de todo lo que integra el salario en especie.

SERVICIO DOMESTICO-Improcedencia de pago de prima de servicios

En cuanto al artículo 306 del mismo Código Sustantivo de Trabajo que establece la prima de servicios únicamente para los trabajadores de las empresas de carácter permanente, tampoco encuentra la Corte que sea contrario a la Constitución en cuanto priva de tal prima a los trabajadores del servicio doméstico. Esto, por la sencilla razón del origen de la prima de servicios, que, como lo dice la norma citada, sustituyó la participación de utilidades y la prima de beneficios establecidas en legislación anterior. Es claro que el hogar, la familia, no es una empresa y no genera utilidades.

Referencia: expediente D-696

Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 338 (parcial) del Código Sustantivo del Trabajo, decretos 2663 y 3743 de 1950, adoptados como legislación permanente por la ley 141 de 1961.

Actor: Jaime Córdoba Triviño

Magistrado Ponente:
Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número tres (3), correspondiente a la sesión de la Sala Plena, llevada a cabo el día diez y seis (16) del mes de febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jaime Córdoba Triviño, en su calidad de Defensor del Pueblo, con fundamento en el artículo 9, numeral 9, de la ley 24 de 1992, que lo faculta para interponer acciones públicas en defensa de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 338 (parcial) del Código Sustantivo de Trabajo, expedido por medio de los decretos 2663 y 3743 de 1950, adoptados como legislación permanente por la ley 141 de 1961.

Por auto del cinco (5) de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), el Magistrado sustanciador, admitió la demanda por cumplir con los

requisitos legales establecidos en el artículo 2, del decreto 2067 de 1991; y ordenó la fijación del negocio en lista por diez (10) días, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución, y 7, inciso segundo, del decreto 2067 de 1991. Igualmente, dispuso el envío de copia del expediente al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Así mismo, les fue enviada copia de la demanda, al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso, para que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

Cumplidos los trámites previstos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A.- NORMA ACUSADA

El siguiente es el texto de la norma acusada, en el cual se subraya lo demandado:

" Artículo 338: Prestaciones sociales: 1. Los patronos que ejecuten actividades sin ánimo de lucro quedan sujetos a las normas del presente Código; pero para los efectos de las prestaciones sociales a que están obligados, el Gobierno puede efectuar la clasificación de estos patronos y señalar la proporción o cuantía de dichas prestaciones.

" 2. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a aquellas personas que, de acuerdo con el Concordato, están sometidas a la legislación canónica."

B. LA DEMANDA

Según el demandante, los apartes acusados del artículo 338 del Código Sustantivo del Trabajo quebrantan los artículos 13, 25, 53 y 93 de la Constitución.

Para el actor, los apartes demandados desconocen ostensiblemente el derecho a la igualdad, pues permiten que un determinado grupo de trabajadores sea excluido de los beneficios mínimos que, en materia prestacional, establecen las normas laborales para todos los trabajadores.

El legislador, en este caso, dejó de lado una de las características principales de toda norma, la generalidad y abstracción, para favorecer a un grupo determinado de patronos: **los que realizan actividades sin ánimo de lucro**, en desmedro de los derechos mínimos de sus trabajadores. Actualmente, por ejemplo, el decreto 53 de 1952, reglamentario del artículo 338 acusado, establece que los trabajadores de entidades sin ánimo de lucro, sólo tienen

derecho al cincuenta por ciento (50%) de las prestaciones que recibe un trabajador de un patrono sometido al régimen general.

Es claro, dice el actor, que la ley reconozca beneficios para esta clase de entidades, dada su naturaleza no lucrativa o especulativa. Sin embargo, esos beneficios no pueden concederse con menoscabo de los derechos de los trabajadores.

El numeral acusado desconoce, igualmente, los derechos laborales reconocidos por los distintos tratados internacionales, en especial los consagrados en la Carta Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador.

Adicionalmente, y en relación con el numeral segundo, señala que el Concordato aprobado por Colombia en 1974, no regula ningún aspecto de carácter laboral. Por ello, no es posible que el numeral acusado remita a una legislación que no existe.

Finalmente se pregunta si el Estado puede cumplir su función de velar por la efectividad de los derechos de las personas, si se permite que un aspecto tan relevante como las relaciones laborales, se regule por una legislación distinta a la del Estado Colombiano.

C. INTERVENCIONES

Según informe secretarial del seis (6) de septiembre del año en curso, el término de fijación en lista, para intervenir en defensa o impugnación de las normas acusadas, transcurrió y venció en silencio.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Por medio del oficio número 517, del diez y nueve (19) de octubre de 1994, el Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, rindió el concepto de rigor, solicitando a la Corte Constitucional declarar **INEXEQUIBLES** los apartes demandados del artículo 338 del Código Sustantivo de Trabajo.

El Ministerio Público hace el análisis de la norma acusada, partiendo de los supuestos de hecho que ella regula. Pues, en su concepto, los supuestos de hecho contemplados en el artículo 338, son distintos. Por una parte, están los patronos con carácter de empresa y que realizan actividades de carácter lucrativo y, por otra, los patronos que no son empresa y cuyo objeto social, no es especulativo o lucrativo. Supuestos de hecho que deben tener consecuencias jurídicas diversas.

Así, por ejemplo, en materia fiscal se han reconocido, en favor de las fundaciones sin ánimo de lucro, incentivos que les permiten desarrollar con mayor facilidad sus actividades, convirtiéndose, a su vez, en un estímulo para ellos, sin que por ello pueda alegarse un desconocimiento del derecho a la igualdad, por el trato diferencial frente a las empresas o sociedad con fines especulativos.

Sin embargo, la facultad del legislador para establecer consecuencias jurídicas diversas, según se trate de patronos con ánimo de lucro o sin él, no opera en relación con los trabajadores, pues ellas resultan discriminatorias y, por ende, contrarias a la Constitución, porque sin importar cuál sea el objeto de la empresa o quién sea el patrono, su posición no cambia. Por ello, los beneficios mínimos que consagra la Constitución para los trabajadores, se aplican por igual a todos, sin importar quién es o qué hace el patrono.

Así las cosas, la norma, en sus apartes acusados, no sólo no es razonable, sino que resulta desproporcionada, pues buscó beneficiar a unos patronos, consagrando una discriminación para un sector diferente: los trabajadores.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Procede la Corte Constitucional a resolver sobre la presente demanda, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por estar dirigida la demanda contra una norma que hace parte de un decreto legislativo, convertido, además, en legislación permanente (numerales 4 y 7 del artículo 241 de la Constitución, y disposiciones concordantes).

Segunda.- Facultad que el inciso primero del artículo 338, concede al Gobierno.

Lo primero que hay que decir en relación con la norma demandada, consiste en que ella implica una especie de facultad extraordinaria que el ejecutivo se confiere a sí mismo. Por este aspecto, es claro que ella es contraria a la anterior Constitución, en cuya vigencia se dictó.

Para comenzar, es menester recordar que las facultades extraordinarias al presidente de la república, de conformidad con el artículo 76, según la reforma de 1945, **solamente las podía conferir el Congreso**, y temporalmente.

Aquí nos encontramos con unas **facultades extraordinarias que el Gobierno se concede a sí mismo**, por medio de un decreto dictado en virtud de la declaración del estado de sitio. Este es un primer vicio, porque ostensiblemente se excedían los límites de los poderes que el estado de

excepción otorgaba al presidente. El, cuyas facultades se limitaban a la suspensión de las leyes incompatibles con el estado de sitio, no podía facultarse, en forma permanente, para legislar sobre asuntos reservados al Congreso, como éste sobre el cual versa la norma acusada.

Pero, además, ni siquiera el Congreso de la República habría podido otorgar una facultad extraordinaria como ésta, sin límite de tiempo para su ejercicio.

Por estas razones, examinada, como corresponde hacerlo, a la luz de la Constitución vigente cuando se dictó, la norma es inexecutable, y así habrá de declararlo la Corte en esta sentencia, sin perjuicio del examen de su contenido, comparándolo ya con la Constitución vigente.

Tercera.- Lo que se debate

Como ya se dijo, la demanda cuestiona la constitucionalidad del artículo 338 del Código Sustantivo del Trabajo, en cuanto exceptúa a dos categorías de trabajadores, para los efectos de las prestaciones sociales, del régimen laboral ordinario. Tales trabajadores son los que prestan sus servicios a los patronos que ejecutan actividades sin ánimo de lucro, y a las personas sometidas a la legislación canónica según el Concordato.

En consecuencia, es menester examinar esta norma a la luz de los textos que en la Constitución consagran la igualdad y la protección al trabajo.

Cuarta.- Algunas reflexiones sobre la igualdad en lo que tiene que ver con los trabajadores

El artículo 13 de la Constitución al consagrar la igualdad, comienza por la declaración de que "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley". Pero para que la igualdad no se reduzca a un enunciado teórico, sin efectos en la práctica, la norma continúa diciendo que "recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades..." Y concluye el inciso primero con la prohibición de toda "discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica".

El inciso segundo de la norma mencionada, establece que el Estado promoverá "las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará las medidas en favor de grupos discriminados o marginados".

El que la igualdad deba ser "real y efectiva" permite que la ley, en casos especiales, de un trato diferente a algunas personas, siempre y cuando ello se justifique. La Corte ha sostenido que cuando las diferencias son razonables y no contradicen normas constitucionales, no puede hablarse de violación del principio establecido en el artículo 13. Al respecto, esta Corporación ha expresado:

"Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática.(Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-221 de 1992. Magistrado Ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero.)

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**.

Quinta.- El derecho al trabajo

Según el artículo 25 de la Constitución, "El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado". Además, "toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas".

Del texto transcrito deben destacarse, en esta sentencia, dos aspectos: el primero, la "especial protección" que el Estado debe otorgar al trabajador. ¿Protección para qué? Para que en relación con él se garanticen "los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución". Principios entre los cuales cabe destacar el de la igualdad, ya examinado. Derechos, como el que tiene toda persona a un trabajo en condiciones dignas y justas. Y deberes, como el de la solidaridad social, en virtud del cual todos estamos obligados a promover el bienestar general, que en alguna forma contribuye al bienestar de cada uno.

El segundo aspecto es el derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. A este respecto, son pertinentes estos comentarios.

El calificativo de dignas que se da a las condiciones del trabajo, hay que entenderlo como derivado de la dignidad propia del ser humano. Y si éste, en el plano jurídico, es igual a todos sus semejantes, no tiene sentido el que en abstracto las condiciones del trabajo, en particular su retribución, sean

diferentes. Ello implicaría el que la dignidad misma fuera mensurable, al punto de afirmar que unas personas tienen más dignidad que otras. Pretensión inaceptable a la luz de las leyes que nos rigen.

Viniendo al tema de la justicia, ¿serán, acaso, justas las condiciones desfavorables de un trabajo, basadas solamente en factores propios del patrono y ajenos al trabajador y a la labor que realiza? Entre dos trabajadores que ejecuten el mismo trabajo, uno de los cuales sirve a uno de los patronos a que se refiere el artículo 338, y el otro a un patrono sometido al régimen general, ¿cómo aceptar que son justas las condiciones desfavorables del primero?

En síntesis, la norma acusada no interpreta los artículos 25 y 53 de la Constitución; por el contrario, los contradice.

Sexta.- Los patronos que ejecutan actividades sin ánimo de lucro: el Estado puede estimular sus actividades, sin perjuicio de los derechos de los trabajadores.

El artículo 338, en lo que se refiere a los patronos que ejecutan actividades sin ánimo de lucro, obedeció a la finalidad de darles un tratamiento favorable, en razón de las tareas que ordinariamente cumplen en bien de la comunidad. Esto es especialmente acertado si se piensa en las corporaciones y fundaciones de beneficencia pública reglamentadas por el título XXXVI del Libro Primero del Código Civil.

En lo relativo a las personas sometidas a la legislación canónica, la norma se explica en razón de la mayoría católica que existe en el país, y por la creencia de que las prácticas religiosas ayudan a mantener el orden social, y, por lo mismo, contribuyen al bienestar colectivo.

Pero si el Estado quiere estimular determinadas actividades, debe hacerlo a su costa, no a costa de algunos individuos. Los incentivos tributarios, por ejemplo, corren finalmente por cuenta de toda la comunidad. Y cuando se conceden a las personas jurídicas que trabajan al servicio de intereses generales, sin ánimo de lucro, tales incentivos son justos, tanto si se mira su finalidad como si se piensa en que a la postre los paga la comunidad, que es la beneficiaria de las tareas que se estimulan.

Lo que no tiene justificación a la luz de la Constitución, es conceder ventajas a algunos patronos en desmedro de ciertos trabajadores. Estos no tienen por qué pagar los favores que el Estado otorgue a sus patronos. Pues, se repite, la retribución que el trabajador reciba, debe corresponder a sus aptitudes y a la labor que desempeña.

No hay que olvidar, por otra parte, que la ausencia del ánimo de lucro se predica de las personas que son miembros de una asociación o corporación, pero no de ésta en sí misma considerada. Algunas de ellas están dedicadas a

actividades de alta rentabilidad, que les permiten acumular riquezas. No están, en consecuencia, en incapacidad de retribuir normalmente a sus trabajadores.

Y lo mismo, en general, podría decirse en relación con los estímulos que el mismo Estado puede otorgar a la pequeña y mediana empresa, y a las organizaciones de carácter solidario. Tales estímulos, en abstracto, podrían consistir en exenciones o rebajas tributarias, o en regulaciones crediticias. Todo con el fin de impedir la concentración de la riqueza.

Séptima.- El concordato aprobado por la ley 20 de 1974 no contempla los asuntos laborales

Como bien lo anota el actor, el Concordato aprobado por la ley 20 de 1974, no menciona las relaciones laborales entre la Iglesia y los trabajadores a su servicio, o al servicio de las personas sometidas al derecho canónico. Tampoco puede, pues, sostenerse que la parte final del artículo 338 tenga su fundamento en el Concordato, o más exactamente en las normas de éste no declaradas inexequibles.

Octava.- Conclusiones en cuanto a los apartes acusados del artículo 338

Por los motivos expuestos, la Corte declarará inexequibles los apartes demandados del artículo 338 del Código Sustantivo del Trabajo.

Novena.- Unidad normativa

Al estudiar los cargos contra el artículo 338, la Corte encuentra necesario hacer la unidad normativa en relación con el inciso primero del artículo 252, cuyo texto es el siguiente:

"Cesantía restringida. Los trabajadores del servicio doméstico, los de empresas industriales de capital inferior a veinte mil pesos (\$20.000) y los de empresas agrícolas, ganaderas y forestales de capital inferior a sesenta mil pesos (\$60.000), tienen derecho a un auxilio de cesantía equivalente a quince (15) días de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracciones de año; pero en lo demás quedan sujetos a las normas sobre este auxilio".

Algunas de las razones que se adujeron sobre la inconstitucionalidad de los partes demandado del artículo 338, llevan a afirmar lo mismo en relación con la restricción contenida en el numeral 1 del artículo 252, como es ostensible. A tales razones pueden agregarse éstas.

La primera, que si el servicio doméstico es un lujo, quienes lo disfrutan deben pagarlo en forma semejante a como se remunera a todos los trabajadores.

La segunda, que la limitación del auxilio de cesantía se opone a la elevación del nivel de vida de los servidores domésticos, elevación impuesta por la solidaridad social.

Por lo dicho, se declarará inexecutable el numeral 1 del artículo 252, salvo su parte final que reza: "pero en lo demás quedan sujetos a las normas sobre este auxilio".

En cuanto al numeral 2, que establece que el auxilio de cesantía de los trabajadores del servicio doméstico sólo se liquidará sobre el salario que reciban en dinero, la Corte estima que es una limitación razonable que no es contraria a la Constitución. A esta conclusión se llega si se analizan las condiciones en que se presta esta clase de servicios, y en especial la dificultad práctica de dar un tratamiento uniforme a lo que se recibe como salario en especie. Además, podría llegarse al resultado no querido de desmejorar las condiciones de vida de los mismos trabajadores del servicio doméstico, ante el temor por la cuantificación de todo lo que integra el salario en especie.

Y también es razonable la disposición del literal b) del artículo 162 del Código Sustantivo del Trabajo, que excluye de la regulación sobre jornada máxima legal a los trabajadores del servicio doméstico. Esto, por las características propias de esta modalidad de trabajo.

En cuanto al artículo 306 del mismo Código Sustantivo de Trabajo que establece la prima de servicios únicamente para los trabajadores de las empresas de carácter permanente, tampoco encuentra la Corte que sea contrario a la Constitución en cuanto priva de tal prima a los trabajadores del servicio doméstico. Esto, por la sencilla razón del origen de la prima de servicios, que, como lo dice la norma citada, sustituyó la participación de utilidades y la prima de beneficios establecidas en legislación anterior. Es claro que el hogar, la familia, no es una empresa y no genera utilidades.

Y también es razonable que el artículo 103 establezca que a los choferes de servicio familiar se les aplican las normas correspondientes al servicio doméstico, salvo a lo relativo a cesantías, vacaciones remuneradas y auxilio en caso de enfermedad no profesional, que se les liquidarán en la forma ordinaria. Que la regulación sobre jornada máxima legal no los cobije, por ejemplo, es aspecto acorde con la manera como se cumple su trabajo.

En conclusión, la declaración de inexecutable se limitará al numeral 1 del artículo 252, con excepción de la última frase del mismo.

III.- Decisión

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

RESUELVE:

Primero.- Declárase **INEXEQUIBLE** el siguiente aparte del numeral 1 del artículo 338 del Código Sustantivo del Trabajo: "...pero para los efectos de las prestaciones sociales a que están obligados, el Gobierno puede efectuar la clasificación de estos patronos y señalar la proporción o cuantía de dichas prestaciones".

Segundo.- Declárase **INEXEQUIBLE** el numeral 2 del mismo artículo 338 del Código Sustantivo del Trabajo, que reza: "2. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a aquellas personas que, de acuerdo con el Concordato, están sometidas a la legislación canónica".

Tercero.- Declárase **INEXEQUIBLE** el numeral 1 del artículo 252 del Código Sustantivo del Trabajo, en la parte que dice:

"Los trabajadores del servicio doméstico, los de empresas industriales de capital inferior a veinte mil pesos (\$20.000) y los de empresas agrícolas, ganaderas o forestales de capital inferior a sesenta mil pesos (\$60.000) tienen derecho a un auxilio de cesantía equivalente a quince (15) días de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracciones de año".

Notifíquese, cópiese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

JORGE ARANGO MEJIA
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
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