COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

# Sentencia C/1218/01

| | |
|---|---|
| **Corte** | Corte Constitucional |
| **Tipo** | Sentencia de constitucionalidad |
| **Referencia** | C/1218/01 |
| **Expediente** | — |
| **Fecha** | 1997-07-10 |
| **Sala** | Sala Plena |
| **Magistrado ponente** | Dr ALVARO TAFUR GALVIS |
| **Partes** | — |

## Temas que titula la Corte Constitucional

- Servidor Publico
- Empleado Publico
- Ley Marco En Materia Salarial Y Prestacional
- /Ley Marco En Materia Salarial Y Prestacional
- Empleado Publico En El Ambito Territorial
- Empleos De Entidades Territoriales

## Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Primero .- Declarar EXEQUIBLE la expresión “los docentes estatales que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, disfrutarán, además, de una bonificación especial”, contenida en el artículo 134 de la Ley 115 de 1994, por los cargos antes analizados. Segundo .- INHIBIRSE para dictar pronunciamiento de fondo sobre los demás contenidos normativos que conforman el artículo 134 de la Ley 115 de 1994, por ausencia de concepto de la violación…

## Texto completo

C-1218-01 Sentencia C-1172/01 Sentencia C-1218/01 SERVIDOR PUBLICO -Definición de régimen salarial y prestacional EMPLEADO PUBLICO -Fijación de régimen salarial y prestacional LEY MARCO EN MATERIA SALARIAL Y PRESTACIONAL -Fijación de régimen LEY MARCO -Objeto /LEY MARCO EN MATERIA SALARIAL Y PRESTACIONAL -Alcance de los reglamentos del Ejecutivo EMPLEADO PUBLICO EN EL AMBITO TERRITORIAL -Fijación de régimen salarial y prestacional En lo relativo al ámbito territorial, cabe destacar que la facultad de fijar el régimen de salarios de los servidores públicos corresponde al Congreso y al Presidente de la República, en la forma ya enunciada. A partir de esa fijación, procede la intervención de los concejos municipales y las asambleas departamentales, por mandato de los artículos 313-6 y 300-7 superiores, respectivamente, y en forma complementaria, con el fin de adoptar en esas secciones del territorio la política de salarios.

EMPLEOS DE ENTIDADES TERRITORIALES -Fijación del régimen salarial y prestacional EMPLEADO PUBLICO Y TRABAJADOR DE LA SALUD -Estímulos salariales y no salariales por prestación de servicios en regiones con mayores necesidades AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES -No vulneración por estímulos salariales y no salariales DOCENTE -Bonificación especial por prestación de servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica

de inseguridad o mineras /DOCENTE -Bonificación especial no vulnera autonomía de corporaciones territoriales de elección popular /AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES -No vulneración por bonificación especial para docentes estatales La fijación de una bonificación especial en favor de los docentes estatales que presenten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, no configura una invasión de las competencias de las corporaciones públicas de elección popular de los niveles territoriales, que pueda catalogarse como vulneratoria del principio de autonomía de las entidades territoriales contenido en el artículo 287 superior, pues se trata del ejercicio de una potestad legislativa para efectos del señalamiento del régimen salarial de los docentes estatales como servidores públicos, que encuentra total asidero en el mandato contenido en el artículo 150-19 de la Carta Política.

SALARIO -Ambitos de la noción SALARIO -Elementos integrantes DOCENTE -Naturaleza jurídica de bonificación especial OMISION LEGISLATIVA -Razones específicas de determinación de trato igualitario /OMISION LEGISLATIVA -Violación proveniente del silencio de la disposición PRINCIPIO DE IGUALDAD -Tratamiento diverso entre situaciones fácticas análogas El tratamiento diverso entre situaciones fácticas análogas puede ser acusado de discriminatorio, cuando carece de una justificación objetiva y razonable. Dicha situación se valora desde el ámbito de la finalidad y los efectos perseguidos con la medida puesta en cuestión, pues ésta sólo llegará a ser aceptada dentro del ordenamiento constitucional, si existe una relación razonable de proporcionalidad entre medios empleados y finalidad perseguida, aspectos que procederá a examinar la Corte en la norma acusada, en el apartado siguiente.

ASCENSO EN EL ESCALAFON -Incentivo especial /DOCENTE DEL ESTADO -Bonificación especial por prestación de servicios en zona de difícil acceso EDUCACION -Prestación en el territorio nacional /DERECHO A LA EDUCACION -Fundamental /SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION -Función social DOCENTE DEL ESTADO -Trato desigual por bonificación especial no es discriminatorio DOCENTE DEL ESTADO -Incentivo económico en zonas de difícil acceso El incentivo económico otorgado a los docentes públicos de las zonas de difícil acceso, se configura en un elemento importante de la política pública educativa de orden nacional, puesto que se destinan recursos públicos del denominado gasto social hacia la solución del problema de la disponibilidad de profesionales en las zonas en donde para el Estado se hace más complejo y difícil otorgar un adecuado cubrimiento del servicio de educación, por las condiciones de desventaja y anormalidad que presentan, con el fin de garantizar la prestación continua y permanente de este servicio público, a través de una medida que necesariamente involucra a distintos estamentos estatales, en la forma en que lo dispone la misma Constitución y para la realización de los fines de prosperidad general y mejoramiento de la calidad de vida que este mismo Estatuto propugna.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL- Ausencia de concepto de vulneración Referencia: expediente D-3564 Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 134 de la Ley 115 de 1994 “por la cual se expide la ley general de educación” Actor: Alexander López Quiróz Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS Bogotá D.C., veintiúno (21) de noviembre del año dos mil uno (2001). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Alexander López Quiróz demandó el artículo 134 de la Ley 115 de 1994 “por la cual se expide la ley general de educación”.

Mediante auto del 15 de junio del presente año, el Magistrado Ponente admitió la referida demanda una vez verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”. Al proveer sobre esa admisión, se ordenó fijar el negocio en lista en la Secretaría General de la Corte para asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia y realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41214 del día 8 de febrero de 1994. Se subraya lo demandado:

“LEY 115 de 1994” (Febrero 8) “por la cual se expide la ley general de educación” (...) Título VI “De los educadores” (...) Capítulo 6° “Estímulos para docentes” (...) Articulo 134:

Incentivo especial para ascenso en el escalafón. Los docentes estatales que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, disfrutarán, además, de una bonificación especial y de una disminución en el tiempo requerido para el ascenso dentro del escalafón, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional III. LA DEMANDA El actor considera que la disposición acusada viola los artículos 2, 4, 13, 128, 287 y 346 de la Constitución Política, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, señala que la bonificación especial establecida en la norma impugnada constituye un privilegio para un sector de los empleados públicos –los docentes estatales- que contradice los fines esenciales del Estado, entre ellos el que ordena garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados constitucionalmente (CP, art. 2o.), pues desconoce el derecho a la igualdad (C.P. art. 13), impidiendo, a su vez, que se haga realidad el principio de la primacía de la norma fundamental (C.P. art. 4o.).

Precisamente, en relación con la violación del artículo 13 superior, el accionante afirma que aunque los privilegios, por sí mismos, no vulneran el derecho a la igualdad, en este caso no encuentra justificación alguna para que exista una bonificación o sobresueldo especial en favor de los docentes estatales que laboran en zonas de difícil acceso dentro del territorio nacional, pues con dicho beneficio se discrimina a otros sectores de servidores estatales que aunque laborando en las mismas condiciones, no tienen reconocido ese beneficio salarial. Además, agrega que la bonificación prevista en la norma acusada por ser mensual, configura otro salario para el educador, con clara transgresión de la prohibición que establece el artículo 128 superior, de recibir doble remuneración a cargo del erario público.

Así mismo, añade que se desconoce lo prescrito en el artículo 287 de la Carta Política, sobre autonomía administrativa y presupuestal de las entidades territoriales, en tanto que estima que la norma acusada constituye un “capricho” y no una razón de descentralización administrativa, en virtud de la falta de consulta previa a esas entidades para establecer la referida bonificación, con cargo a sus presupuestos.

Por último y para sustentar la vulneración del artículo 346 constitucional, sobre formulación y trámite del presupuesto nacional, el accionante solicita a la Corte verificar si a la fecha de la expedición de la ley sub examine existía en el presupuesto general de la Nación y en el decreto de liquidación de gastos el rubro específico para pagar a los docentes la bonificación o sobresueldo que trae la norma censurada, ya que al no existir el respectivo rubro presupuestal “no se podría adquirir ninguna obligación dineraria”.

IV. INTERVENCIONES Los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público intervienen en el presente proceso, por intermedio de sus apoderados Dra. Fanny Ruíz de García y el Dr. Alfredo Posada Viana, respectivamente, solicitando a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

1. Ministerio de Educación Nacional La apoderada de este Ministerio al iniciar su intervención retoma algunas definiciones que trae el Decreto 0707 del 17 de abril de 1996, en relación con las zonas de difícil acceso de cualquier entidad territorial, de situación crítica de inseguridad y las mineras, pues, en su criterio, la naturaleza y característica de las mismas permite determinar la especialidad y dar lugar al incentivo del “tiempo doble y bonificación” que se otorga

en la norma acusada, a manera de estímulo para los educadores que allí trabajan, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal. En efecto, sostiene que la norma acusada lo que pretende es “motivar e incentivar el trabajo en aquellas regiones en las cuales, no obstante sus difíciles condiciones, el Estado igualmente debe garantizar el derecho fundamental a la educación permanente y obligatoria, tratando de lograr la cobertura necesaria para no dejar desprotegida la población habitante de las mismas”.

En criterio de la interviniente no existe violación del derecho a la igualdad, según lo expuesto por el actor, ya que la Constitución “no consagra siempre un trato igual para todas los sujetos del derecho o destinatarios de las normas”, por lo que es posible establecer para situaciones distintas, consecuencias jurídicas diferentes. Por lo tanto, a su juicio, el principio de igualdad reconocido constitucionalmente no busca crear un simple igualitarismo entre las personas, sino que establece una fórmula de compromiso que permite a cada persona tener igualdad de oportunidades.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que la disposición demandada es objeto de dos cargos, a los cuales se refiere de la siguiente forma:

2.1. Frente al cargo de violación del derecho a la igualdad (CP, art. 13), precisa que éste no existe, puesto que lo acusado en la norma impugnada se refiere a incentivos perfectamente válidos y ajustados a la Constitución Política. Lo anterior, ya que considera que dichos incentivos obedecen a la necesidad de ampliar y mantener territorialmente la prestación del servicio público de educación, en desarrollo de los principios de solidaridad, universalidad, equidad, eficacia, y eficiencia, en concordancia con lo dictaminado por los artículos 44 y 67 de la Carta Política, relativos a la especial protección a la niñez y al servicio público de la educación.

2.2. En relación con la posible vulneración del principio de la autonomía territorial, plasmado en el artículo 287 de la Constitución, el interviniente, con apoyo en la jurisprudencia de esta Corporación (C-315 de 1995), considera que dicha vulneración no se produce, dado que las competencias estatales para determinar el régimen salarial de los empleados públicos del nivel territorial, son el resultado de interrelacionar varias disposiciones constitucionales, -artículos 150-19 literal e), 313-6, 315-7 y 300-, lo cual se concreta en la ley marco de salarios y prestaciones sociales (Ley 4ª de 1992).

De manera que, continúa argumentando, la referida ley establece unos lineamientos al Gobierno Nacional para fijar el máximo salarial para los empleados públicos de las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos), a partir de lo cual las asambleas departamentales y los concejos municipales fijan los objetivos de la política salarial en sus respectivas entidades territoriales, correspondiendo al gobernador y al alcalde señalar en concreto el régimen salarial de los empleados públicos de esos ámbitos territoriales, en lo que, dice, se ha denominado un ejercicio armónico de las competencias de las distintas autoridades que participan en la definición de dicho régimen salarial dentro de un marco de descentralización.

2.3. Por último, agrega que esta concepción de las leyes marco y de la autonomía de las entidades territoriales ha venido siendo aplicada por la Corte Constitucional en algunos casos específicos de creación de estímulos laborales especiales para un sector de trabajadores del Estado, que prestan un servicio público en condiciones de especial dificultad o riesgo, como ha sucedido en otras oportunidades (cita la Sentencia C-054 de 1998).

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2630, solicita se declare la constitucionalidad de la norma demandada, con base en los argumentos que se plantean en seguida.

1. En forma previa a las consideraciones sobre el fondo del asunto, el Procurador advierte que los cargos de violación de los artículos 4o. y 346 de la Constitución, no están llamados a prosperar por ausencia de fundamento jurídico, por cuanto la pretensión del demandante a la Corte para que dé aplicación al artículo 4o. de la Carta es inocua, toda vez que el

examen de constitucionalidad que compete a esa corporación, justamente recae sobre la confrontación entre las normas que se dicen demandadas y las constitucionales;

además, no es procedente que la Corte acceda a la solicitud del actor de verificar la existencia de un rubro presupuestal para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 134 demandado pues, en su criterio no constituye una pretensión inherente a la acción pública de inconstitucionalidad y, en segundo lugar, contradice el trámite normal presupuestario.

2. De otra parte, el Procurador indica que aunque el actor dirige la demanda contra todo el artículo 134 de la Ley 115 de 1994, el concepto de violación únicamente está referido a la bonificación de carácter económico, razón por la cual no es preciso adentrarse en el estudio de las prerrogativas relativas al escalafón docente.

3. En cuanto al desconocimiento del derecho a la igualdad (CP, art. 13), el jefe del Ministerio Público manifiesta que “la Corte Constitucional ha insistido en reiterados fallos que el principio de igualdad es material y no formal” . En el caso estudiado, dicho predicamento no es aplicable ante las condiciones de riesgo para la salud y para la vida en las que deben laborar algunos docentes, soportando una carga más gravosa, sin estar compelidos a asumir riesgos excepcionales.

En este sentido, añade que la disposición demandada cumple con la finalidad de equilibrar las cargas que en forma adicional soportan un determinado grupo de educadores, quienes, por lo tanto, deben ser objeto de medidas legales que les prodiguen condiciones dignas y justas de trabajo, de una manera proporcional y racional, situación que en términos muy similares fue avalada por la Corte Constitucional en la sentencia C-468 de 1993, con respecto de la bonificación de los jueces de descongestión.

4. Por otra parte, frente a la afirmación de que la bonificación consagrada en el artículo 134 demandado constituye una doble asignación salarial que vulnera el artículo 128 superior, manifiesta que se trata más bien de una “adición o emolumento....al salario”, de lo contrario, quedaría proscrita toda forma de estímulo al esfuerzo adicional de los servidores públicos y toda acción estatal para garantizar la adecuada prestación de servicios públicos, así como la efectividad de los principios de igualdad y dignidad de los trabajadores.

5. Finalmente, respecto a la acusación del actor en contra de la norma acusada por considerarla violatoria del artículo 287 de la Constitución, señala que el legislador tiene la competencia para determinar el salario de los empleados públicos, lo que implica fijar algunos topes máximos cuando existan diferencias, atribución que se ejerce en armonía con las facultades de los órganos de elección popular de las entidades territoriales ( C.P. arts. 150-19, 305-3 y 315-3). Además, sostiene que se aviene al ordenamiento superior toda acción legislativa encaminada a prestar en forma interrumpida la educación como derecho fundamental de los niños (C.P. arts. 44 y 67).

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. La materia sujeta a examen El actor dirige la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 134 de la Ley 115 de 1994 “por la cual se expide la ley general de educación” , ubicado en el Título VI que fija una regulación general sobre los educadores estatales, específicamente en el Capítulo VI que trata sobre algunos estímulos para dichos servidores públicos.

Del precepto legal referido el demandante acusa la vulneración que, a su juicio, produce en los artículos 2o., 4o., 13, 128, 346 y 287 de la Constitución Política. En su criterio, la bonificación especial que allí se establece en favor de los educadores estatales que presten servicios en zonas de difícil acceso o de situación crítica de inseguridad o mineras, constituye un privilegio que desconoce el fin esencial del Estado colombiano de garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionalmente consagrados (CP, art. 2o.), como ocurre con el derecho a la igualdad de los

demás trabajadores del Estado que laboran en idénticas condiciones y para los cuales no existe el mismo reconocimiento económico (CP, art. 13). Destaca, igualmente, que es necesario declarar esa vulneración para dar aplicación a la primacía de las normas constitucionales en el ordenamiento jurídico (CP, art. 4o.).

Así mismo, considera que la referida bonificación especial configura un salario adicional para los docentes estatales, con cargo al erario público, en clara contradicción de la prohibición establecida en el artículo 128 superior, y significa una imposición para las entidades territoriales que transgrede el principio de la autonomía constitucionalmente reconocido a éstas (CP, art.

287). Los representantes de los Ministerios de Educación Nacional y Hacienda y Crédito Público opinan que la disposición acusada debe ser declarada ajustada a la Constitución, pues i.) no existe violación del derecho a la igualdad, ya que la Constitución permite establecer consecuencias jurídicas distintas para situaciones diversas y, además, por tratarse de una finalidad constitucionalmente aceptada, como es la de ampliar y mantener la prestación de un servicio público en zonas de dificultad especial;

ii.) la expresión acusada de la misma establece incentivos perfectamente válidos y ajustados a la Constitución Política; y iii.) en ningún momento rompe el esquema de la distribución de las competencias que existe entre el nivel nacional y territorial, en materia salarial y prestacional, con vulneración del principio de la autonomía territorial.

En cuanto a la Vista Fiscal, el Procurador indica que, aunque el actor dirige la demanda contra todo el artículo 134 de la Ley 115 de 1994, el estudio debe restringirse a la bonificación de carácter económico que esa disposición contiene, pues el concepto de violación está referido únicamente a ella. Así las cosas, la expresión debe ser declarada constitucional, por cuanto:

i.) los cargos de violación de los artículos 4o. y 346 superiores no están llamados a prosperar, por ausencia de fundamento jurídico; ii.) el principio de igualdad es material y no formal, por lo que la igualdad sólo se puede predicar entre iguales y la finalidad de la disposición demandada es la de equilibrar las cargas que soportan un determinado grupo de educadores, a fin de prodigarles condiciones dignas y justas de trabajo, de una manera proporcional y racional;

iii.) el legislador tiene la competencia para determinar el salario de los empleados públicos, en armonía con las facultades de los órganos de elección popular de las entidades territoriales (C.P., art.

150-19, 305-3 y 315-3); iv.) la norma acusada busca garantizar la prestación de la educación, en forma interrumpida, como derecho fundamental de los niños (C.P., art. 44 y 67) y v.) el principio de la autonomía administrativa y financiera de las entidades territoriales no se vulnera con la creación de incentivos para la prestación del servicio público educativo, por el contrario, se les dota de un instrumento idóneo para el cumplimiento de sus funciones.

Establecida la controversia constitucional dentro de los parámetros antes relatados, es necesario precisar que la demanda se circunscribe a cuestionar y plantear cargos de violación constitucional, exclusivamente dirigidos en contra de la fijación de una bonificación especial para los docentes que laboren en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras. La disminución en el tiempo requerido para el ascenso dentro del escalafón que comprende la norma acusada y la facultad del gobierno nacional para reglamentar esas materias, no ha sido objeto de censura ni de argumentación alguna en contra.

Por consiguiente, el examen de constitucionalidad que a continuación deberá emprender la Corte se limitará al aspecto de la constitucionalidad de la existencia de un beneficio pecuniario aplicable a un grupo de servidores del Estado -los docentes estatales-, que se desempeñan en ciertas zonas del país, por la eventual vulneración de los artículos 2o., 4o., 13, 128, 287 y 346 superiores. La decisión que finalmente se adopte recaerá sobre el contenido normativo que se concreta en la expresión “los docentes estatales que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de

inseguridad o mineras, disfrutarán, además, de una bonificación especial". Adicionalmente, la Corte deberá declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre los demás aspectos normativos presentes en la disposición acusada, por carencia de fundamento de la violación constitucional.

3. Naturaleza jurídica de la bonificación especial en favor de los docentes estatales, así como de la facultad para su reconocimiento 3.1. Potestad legislativa para establecer el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, así como para el reconocimiento de una bonificación especial a favor de los docentes estatales, dentro de la vigencia del principio de la autonomía administrativa y presupuestal de las entidades territoriales De conformidad con el artículo 150-19- literales e) y f) de la Carta, compete al legislador y al Presidente de la República regular la materia salarial y prestacional de los servidores públicos y el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. El contenido de esa disposición en lo pertinente es el siguiente:

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 19. Dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...) e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos , de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública. f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas (...)." La definición del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos en general, resulta del ejercicio de una competencia que corresponde, en primer lugar, al Congreso de la República y al Presidente de la República dentro del marco trazado por aquél (CP, art. 150-19, lit e) y f). Efectivamente, según dicha atribución, el Congreso, a través de una ley marco o cuadro, fija las pautas y criterios generales que guían la forma en que habrá de regularse una determinada materia, entre las cuales se encuentra la relativa al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales- lo que en la actualidad se concreta en la Ley 4ª de 1992 [1] (Ley marco de salarios y prestaciones sociales).

Surge, así, en el preciso ámbito de la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, una relación entre el Congreso y el Presidente de la República con connotaciones diferentes a las normalmente observadas para la ejecución de las leyes ordinarias. En el caso de la vigencia de las leyes marco o cuadro [2] , el Presidente de la República, al dictar los correspondientes decretos ejecutivos que las completan, participa activamente en la determinación normativa de las materias que constituyen su objeto, dentro del marco normativo general, compuesto de reglas o directrices, que como se ha dicho, el Congreso le establece, lo cual converge en una trascendente y coordinada labor normativa ejercida en forma conjunta por dos poderes públicos estatales.

La justificación otorgada a la existencia de esta clase de normatividad radica en que suministra al Estado instrumentos eficaces que le permiten dar respuestas prontas y oportunas, mediante procedimientos ágiles, a materias estatales que presentan situaciones cambiantes y que exigen constantemente una actualización y reforma, según las necesidades estatales y ciudadanas, como en efecto se observa que sucede con la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Esta Corporación en varias oportunidades se ha referido al objetivo de las leyes marco y al alcance de los reglamentos que expide el Ejecutivo para regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. A continuación, se destacan algunos criterios señalados jurisprudencialmente al respecto:

"La institución de las leyes marco, introducida en el ordenamiento constitucional colombiano con la reforma de 1968, persigue para determinadas materias, dada su complejidad y constante evolución, la colaboración de Legislativo y Ejecutivo, así: el primero, señalará al Gobierno las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación.

(...) La Constitución de 1991 amplió las materias que han de ser objeto de las leyes marco: organización del crédito público; regulación del comercio exterior y del cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República; modificación, por razones de política comercial de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y determinación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Cuando la Carta señala en su artículo 150-19 que al Congreso le compete fijar las pautas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para regular el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen de prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales, se refiere a una ley que debe trazar los principios y límites para la regulación de las referidas materias con carácter general por parte del Ejecutivo.

Los reglamentos que dicte el Ejecutivo revisten cierto grado de generalidad. Sus destinatarios serán el universo de los trabajadores o una categoría más o menos extensa de los mismos" [3] .

En lo relativo al ámbito territorial, cabe destacar que la facultad de fijar el régimen de salarios de los servidores públicos corresponde al Congreso y al Presidente de la República, en la forma ya enunciada. A partir de esa fijación, procede la intervención de los concejos municipales y las asambleas departamentales, por mandato de los artículos 313-6 y 300-7 superiores, respectivamente, y en forma complementaria, con el fin de adoptar en esas secciones del territorio la política de salarios.

Efectivamente, con base en el máximo salarial previamente delimitado por el gobierno nacional, los alcaldes y los gobernadores señalan las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, en lo que se ha denominado un proceso de definición armónica entre las distintas autoridades que intervienen en el mismo [4] .

En cambio, respecto del régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos territoriales, la competencia es indelegable en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas, por expresa prohibición constitucional.

Ahora bien, la norma enjuiciada, esto es el artículo 134 de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) al establecer la bonificación especial en beneficio de los docentes estatales que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, no significa, como lo informa el actor, desconocimiento de las competencias de las corporaciones administrativas de las entidades territoriales –concejos y asambleas- ni de los jefes de la administración municipal y departamental –alcaldes y gobernadores-.

Por el contrario, la decisión de adoptar la citada bonificación especial de los docentes estatales encuentra respaldo en el mandato constitucional del artículo 150-19, pues el señalamiento del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos pertenece a la órbita de competencia del Congreso y del Presidente de la República, como ya se ha anotado. La distribución constitucional de esta competencia pone de presente que la autonomía administrativa de las entidades territoriales no es absoluta, como equivocadamente plantea el accionante, y que la misma se ejerce dentro de los límites que le fijen la Constitución y la ley [5] .

La anterior línea argumentativa encuentra respaldo en la jurisprudencia de esta Corte, ya que en un tema similar al que se trata, luego de haber sido declarada en la sentencia C-408 de 1994 la exequibilidad del establecimiento de un régimen de estímulos salariales y no salariales para los trabajadores y empleados públicos de la salud, con el fin de estimular su eficiente desempeño y teniendo en cuenta su localización en las regiones con mayores necesidades, la Corte, en la sentencia C-054 de 1998, manifestó que el establecimiento de esos incentivos salariales y no salariales no suponía una

invasión de competencias de la corporaciones públicas de elección popular del orden territorial, pues tal determinación legal estaba sustentada en el artículo 150-19 superior. Dicho criterio se recoge en la cita de uno de los apartes de esa última providencia referenciada:

“ (...) las facultades para crear incentivos a los trabajadores de la salud, con el fin de estimular el eficiente desempeño de los empleados que laboran en este sector, para su localización en las regiones con mayores necesidades y el establecimiento de un régimen de estímulos salariales y no salariales los cuales en ningún momento constituyen salario, no contradicen la Carta Política, en cuanto a las atribuciones de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, gobernadores y alcaldes, como lo argumenta el actor, ya que una vez el gobierno nacional establece un proceso gradual para nivelar los límites mínimos de cada rango salarial entre las diferentes entidades territoriales, estas pueden señalar, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, los salarios y emolumentos que les correspondan a los empleos de la respectiva sección territorial así como las escalas de remuneración en las cuales se ubican los empleos ”. (Subraya la Sala).

Entonces, con base en la consideraciones establecidas y en los criterios resaltados de las providencias de esta Corporación, anteriormente destacadas, debe concluirse que la fijación de una bonificación especial en favor de los docentes estatales que presenten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, no configura una invasión de las competencias de las corporaciones públicas de elección popular de los niveles territoriales, que pueda catalogarse como vulneratoria del principio de autonomía de las entidades territoriales contenido en el artículo 287 superior, pues se trata del ejercicio de una potestad legislativa para efectos del señalamiento del régimen salarial de los docentes estatales como servidores públicos, que encuentra total asidero en el mandato contenido en el artículo 150-19 de la Carta Política. Por lo expuesto, no hay lugar a aceptar la acusación del actor en contra del artículo 134 de la Ley 115 de 1994 por violación del mencionado artículo 287 constitucional.

3.2. Naturaleza jurídica de la bonificación especial que trae la norma demandada Con el fin de responder otro de los cargos formulados por el demandante en contra de artículo 134 de la Ley 115 de 1994, según el cual la bonificación especial allí establecida en favor de los docentes estatales configura una asignación adicional de orden salarial con cargo al tesoro público, lo que atenta contra la prohibición establecida en ese sentido por el artículo 128 de la Carta Política, es necesario precisar la naturaleza jurídica de la misma.

Efectivamente, la bonificación especial reconocida en la norma acusada tiene como características principales los elementos relacionados con sus destinatarios, el campo de aplicación y la forma de reconocimiento. De conformidad con las dos primeras características, son los docentes estatales los acreedores de la respectiva bonificación, siempre y cuando presten sus servicios como educadores en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras.

Según la reglamentación expedida por el gobierno nacional del artículo 134 de la Ley 115 de 1994, a través del Decreto No. 707 del 17 de abril de 1996 [6] , las zonas para las cuales está previsto el reconocimiento de la bonificación que establece la norma acusada [7] , se definen de la siguiente manera:

“Artículo 2°. Para efectos de la aplicación de lo establecido en este Decreto, se deberán tener en cuenta los siguientes conceptos: 1. Zona de difícil acceso de cualquier entidad territorial es aquella que por sus características geográficas, deficiencias de vías y medios de transporte, exige un esfuerzo físicoeconómico fuera de lo ordinario para la permanencia o movilización del docente.

En los distritos y en las capitales de departamento, también podrán ser consideradas de difícil acceso aquellas áreas urbanas y rurales que por su vulnerabilidad, marginalidad y pobreza, no aseguran la eficiente prestación del servicio público educativo.

Igualmente se consideran de difícil acceso, la totalidad del territorio de los Departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Vichada, Vaupés, Putumayo y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Corresponde al gobernador o alcalde distrital, la determinación, categorización y modificación de tales zonas por medio de acto administrativo, previa consulta con la respectiva junta de educación.

2. Zona en situación crítica de inseguridad es aquella en donde se presenta alteración de orden público que objetivamente afecta el normal desarrollo de las actividades productivas y de servicios.

Corresponde al gobernador o alcalde distrital, la determinación, categorización y modificación de tales zonas por medio de acto administrativo, previa consulta con la respectiva junta de educación.

3. Zona minera es aquel territorio ubicado en un frente de explotación minera y que por tal circunstancia puede afectar la salud de quienes allí desempeñan una actividad permanente.

Corresponde al Ministerio de Minas y energía, a través de sus divisiones regionales de minas o de quien haga sus veces, la expedición del correspondiente concepto, a solicitud del gobernador o alcalde.

Parágrafo. Para facilitar la determinación, categorización y modificación de las zonas definidas en los numerales 1 y 2 de este artículo, el Ministerio de Educación Nacional proporcionará la base de datos que posea y permita confrontar la información departamental y distrital debidamente certificada por la autoridad competente, requerida para tales efectos.” (La negrilla no es original).

Como puede deducirse del texto normativo antes transcrito, la bonificación está prevista para zonas en las cuales por las condiciones geográficas, de vías y medios de transporte, de alteración del orden público y de explotaciones mineras, el ingreso a ellas, la permanencia y la movilización en las mismas exige un esfuerzo físico y económico para quienes pretenden cumplir con su labor de docencia. De manera que, se configura a manera de retribución especial de orden pecuniario que sirve como aliciente para que los educadores que la reciben puedan asumir la prestación del servicio en las regiones a las cuales alude la norma acusada.

En consecuencia, la forma en que dicha bonificación se reconoce es relevante para el estudio que actualmente ocupa la atención de la Corte, en la medida en que se relaciona estrechamente con la inquietud del actor frente a si dicha retribución constituye una asignación salarial adicional para los docentes con violación de la prohibición que establece el artículo 128 superior.

Sobre el particular, sea lo primero señalar que para la Corte Constitucional la noción de salario comprende distintos ámbitos adicionales al jurídico, toda vez que a misma atañe a aspectos socioeconómicos y políticos, ya que se considera que la remuneración que recibe el trabajador no está comprendida, exclusivamente, por la retribución del servicio prestado al patrono, sino también por “todos los beneficios, o contraprestaciones necesarios para atender sus necesidades personales y familiares y para asegurar una especial calidad de vida que le aseguren una existencia acorde con su dignidad humana” [8] .

Consecuentemente con esto, la Corte en forma general ha sostenido que constituye salario “no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados

convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales [9] ”.

Adicionalmente, la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado [10] , afirman que, para el sector público, el concepto de salario comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución a sus servicios, tales como primas, sobresueldos, bonificaciones, gastos de representación, etc., adicionales a la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos.

En ese contexto se observa que la bonificación establecida en la norma acusada constituye una retribución pecuniaria que se otorga en forma habitual y periódica, y por estas razones se subsume dentro de la definición de salario antes otorgada. Así las cosas, debe entenderse que forma parte del salario que devengan los maestros estatales, como contraprestación a la labor de docencia que otorgan a la comunidad, por virtud de su vinculación con el Estado y la prestación del servicio en las zonas del país anotadas.

Así determinada la naturaleza jurídica de la bonificación especial en examen, es claro que su señalamiento en nada pugna con el principio de la unicidad de la asignación salarial de los servidores públicos con cargo al tesoro público, consagrada en el artículo 128 de la Carta Política [11] , entendiendo por tesoro público el de la Nación, las entidades territoriales y las descentralizadas, en tanto que dicha figura no constituye un doble reconocimiento salarial con cargo al patrimonio del Estado, sino simplemente un factor salarial con base en el cual se calcula el total de la remuneración mensual de los docentes estatales. En consecuencia, el cargo de violación constitucional presentado por el actor en contra del artículo 134 de la Ley 115 de 1994, por desconocimiento del artículo 128 superior, tampoco debe ser aceptado.

4. La no vulneración del principio de igualdad por el artículo 134 de la Ley 115 de 1994, en lo demandado 4.1. Consideración previa Corresponde a la Corte examinar si el establecimiento en el artículo 134 de la Ley 115 de 1994 de una bonificación especial puede constituir un quebrantamiento del principio de igualdad señalado en el artículo 13 de la Carta Política, en el entendido de que el actor estima que discrimina a otros empleados estatales que laboran en las mismas condiciones que los destinatarios de la norma acusada, pero a los cuales no les ha sido reconocida idéntica retribución. Para el demandante, de esa vulneración se deriva la del artículo 2o. constitucional que establece como fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, entre ellos el de la igualdad, en tanto derecho constitucionalmente reconocido. Menciona, así mismo, que es necesario declarar esa vulneración para dar aplicación al artículo 4o. de la Carta Política, que establece la primacía de las normas constitucionales en el ordenamiento jurídico.

Como se puede colegir, lo que el accionante intenta proponer es una inconstitucionalidad por omisión legislativa, en razón a la vulneración que la regulación censurada produce en el derecho a la igualdad de otras personas. Sin embargo, el actor no precisa a quiénes se refiere, ya que se limita a señalar que se trata de aquellos servidores públicos que laboran en condiciones similares a los destinatarios de la bonificación especial censurada, es decir en zonas de “de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras”.

De esta manera, la declaratoria de una inconstitucionalidad por omisión legislativa no puede prosperar en el presente caso, porque el actor no suministra razones específicas por las cuales la ley enjuiciada ha debido determinar jurídicamente un tratamiento igualitario entre distintos sectores de empleados públicos; efectivamente, sólo se limita a enunciar en forma general una eventual transgresión por un trato diverso sin entrar a dilucidar las características del mismo. De otro lado, y como consecuencia de lo anterior, tampoco puede proceder la declaratoria de una omisión legislativa en el caso sub examine, por cuanto para ello “(...) es necesario que la violación provenga del silencio de la disposición demandada, porque ésta ha debido incluir de manera explícita un determinado caso o situación, con el fin de dar un trato idéntico o similar a situaciones expresamente contempladas en esa norma” [12] . Así, la eventual protección

del principio de igualdad frente a situaciones fácticas por virtud de lo cual se impugna la ley, es necesario establecerlo claramente, pues acusaciones sin objeto específico sino en forma general y abstracta, no permiten concretar la vulneración del principio de igualdad por una omisión legislativa dentro del juicio de constitucionalidad.

Sin perjuicio de la precisión realizada, la Corte debe circunscribir el estudio de constitucionalidad iniciado, a la materia de la posible vulneración del principio de igualdad ya no frente a un grupo indeterminado de servidores públicos, sino en relación con el sector compuesto por los demás docentes estatales, con quienes realmente los destinatarios de la regulación que se acusa presentan una situación fáctica comparable. Con ese fin, el presente examen exige plantear si dicha regulación genera un trato discriminatorio, pues es sabido que no todo trato desigual conduce al mismo.

El tratamiento diverso entre situaciones fácticas análogas puede ser acusado de discriminatorio, cuando carece de una justificación objetiva y razonable [13] .

Dicha situación se valora desde el ámbito de la finalidad y los efectos perseguidos con la medida puesta en cuestión, pues ésta sólo llegará a ser aceptada dentro del ordenamiento constitucional, si existe una relación razonable de proporcionalidad entre medios empleados y finalidad perseguida [14] , aspectos que procederá a examinar la Corte en la norma acusada, en el apartado siguiente.

4.2. Razonabilidad y proporcionalidad de la bonificación especial de la norma acusada 4.2.1. La Corte comparte el criterio expuesto por el Procurador General y por algunos intervinientes en sus escritos, en el sentido de que la labor de los educadores que se lleva a cabo en las zonas de difícil acceso y riesgo, antes mencionadas, es de gran responsabilidad y genera unas mayores cargas para los servidores públicos que la realizan, cargas que, necesariamente, en desarrollo del principio de justicia distributiva, deben ser compensadas a quienes no les queda más opción que asumirlas.

Las características especiales que presentan las zonas a las cuales se refiere la norma acusada, como son la dificultad de acceso o permanencia por el deteriorado estado de las vías y de los medios de transporte, así como por las alteraciones de orden público o por la existencia de explotaciones mineras, dan lugar a que los maestros que prestan el servicio profesional de educadores en esas regiones del país, asuman un esfuerzo superior y extraordinario al que normalmente están acostumbrados asumir los educadores públicos, en las demás regiones del país, aún teniendo en cuenta las particulares y complejas características topográficas, de desarrollo económico y de orden público que singularizan el territorio nacional.

De manera que, el riesgo que aceptan para sí mismos los docentes destinatarios de la bonificación especial que establece la norma acusada, por las posibles afectaciones y perjuicios que se puedan producir en su integridad física y moral, salud, vida, patrimonio, etc. debe ser de alguna manera recompensado por el Estado, máxime cuando con ello demuestran un compromiso mayor que el que pudieren asumir otros servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad. En consecuencia, la bonificación especial que asigna la norma enjuiciada se configura en una forma de retribuir en dinero ese mayor esfuerzo, por encima de la satisfacción y la protección de los derechos e intereses personales y económicos.

Coincide este tratamiento especial de los educadores estatales de las regiones del país aludidas, con el papel fundamental que la Ley General de Educación les ha reconocido en la sociedad, cuando se organizó la prestación del servicio de educación, en la forma de principales orientadores de los educandos y de, esta manera, de transformadores de la educación con miras hacia una mejor calidad y cubrimiento de la misma. De ahí que, el establecimiento de un bonificación especial para ellos, como se expresó durante el trámite y aprobación de esa norma, haya provenido de la voluntad del legislador de profesionalizar y tecnificar la actividad de los docentes estatales y, en razón de ello, de otorgarles un estímulo para obtener una mejor prestación del servicio en las zonas de riesgo del país, que al mismo tiempo permitiera hacer tangible un mayor beneficio para los estudiantes [15] .

4.2.2. Es claro, con base en lo antes señalado, que la norma acusada a partir de la medida adoptada -reconocimiento pecuniario que compensa el esfuerzo que hacen los educadores para prestar sus servicios profesionales en ciertas zonas del país-, propende de manera eficaz y eficiente por el cumplimiento de fin esencial del Estado colombiano, como es el de asegurar en todo el territorio nacional la prestación de la educación (CP, art. 67), derecho fundamental de las personas [16] , acorde con la esencia y dignidad humana, de conformidad con el régimen de los servicios públicos , es decir directamente por el Estado o indirectamente por particulares sometidos a la respectiva inspección y vigilancia, en cumplimiento de unos fines que están dados en función del "servicio a la comunidad, la búsqueda del bienestar general, la elevación de la calidad de vida de la población, todo lo cual configura las finalidades sociales del Estado y deber social de los particulares (artículos 2, 365 y 366 de la Constitución Política)" [17] , y sin olvidar que a ese servicio público educativo subyace una función social (CP, art. 67) que genera obligaciones, cargas y restricciones, y que ubica al ente colectivo como primer y preponderante destinatario de la gestión que adelantan quienes lo prestan, por encima del interés puramente privado y como actividad sujeta al control y a la dirección del Estado [18] .

En consecuencia, el trato desigual que podría argüirse en contra de la norma acusada en lo atinente al establecimiento de la bonificación especial para los educadores estatales de ciertas zonas del país, no es discriminatorio pues presenta una justificación objetiva y razonable, que en nada contradice el artículo 13 de la Carta, ni el 2o. ni 4o. de ese mismo Estatuto Fundamental, dado que lo acusado de la norma impugnada no impide la efectividad de un derecho fundamental ni la primacía de la Constitución como norma de normas como lo advierte el actor; por el contrario, el propósito de la medida acusada y los efectos que genera, armonizan con varios mandatos de la Carta Política.

Dicho estímulo económico crea incentivos dentro del grupo de los docentes estatales para que laboren en las zonas del país que presentan condiciones anormales, como las ya mencionadas, logrando conciliar la realización del derecho fundamental de las personas a la educación (CP, arts, 2o. y 67), la prestación de la misma como servicio público en forma continua y permanente, mediante un mayor cubrimiento en esas zonas del país y ampliando las posibilidades de ingreso y permanencia en el sistema educativo, especialmente en el grupo de los niños, a fin de accedan al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura (CP, arts.

67 y 44), con el recibo de una retribución económica que compense el mayor esfuerzo con que se cumple la función de los docentes beneficiarios de la misma, protegiendo así su derecho al trabajo en "condiciones dignas y justas" (CP, art. 25).

Es evidente, entonces, la proporcionalidad que presentan la medida establecida en la norma actualmente acusada y la finalidad perseguida con ella, lo cual, como se ha dejado sentado, no es solamente observable desde el ámbito individual de los educadores estatales que resultan beneficiados con la bonificación especial, ni en el de los educandos frente a la satisfacción que de ello pueda darse en la expectativa que esperan cumplir ante su proyecto personal educativo.

La misma proporcionalidad puede también apreciarse en el ámbito del cumplimiento de los fines estatales, pues además de garantizar la prestación del servicio público de la educación, en forma continua y permanente, se posibilita la materialización de principios constitucionales indispensables para la consolidación de un Estado social de derecho, como así sucede con los de participación ciudadana en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, con el pluralismo, la tolerancia, el respeto a la dignidad humana, básicos en la formación y desarrollo de una identidad nacional dentro de una cultura democrática.

4.2.3. La anterior conclusión sigue la línea jurispridencial que la Corte ha elaborado en relación con materias que inciden en el análisis de la norma sub examine.

Para el caso, es oportuno resaltar que la convalidación efectuada por la Corte frente a la adopción de una medida excepcional para servidores que laboran en zonas de difícil acceso, con el fin de asegurar la prestación del servicio

educativo, presenta algunos ejemplos en la jurisprudencia constitucional. Efectivamente, a uno de ellos se refiere la sentencia C-562 de 1996 que declaró exequible el parágrafo 1o. del artículo 105 de la Ley 115 de 1994, en el cual se establecía un mecanismo de incorporación automática, es decir sin concurso, al Escalafón Nacional Docente de los docentes bachilleres que estuviesen prestando sus servicios en las mencionadas zonas, siempre que se encontrasen en un proceso comprobado de profesionalización y reuniesen los demás requisitos exigidos por la ley. El fundamento de esa decisión consistió en reconocer en la regulación enjuiciada un objetivo de gran importancia constitucional, como era el de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios educativos en formación básica, cuando ello se dificultaba con el personal de carrera vinculado mediante concurso. Por lo tanto, la Corte halló que el mecanismo cuestionado era necesario, máxime al no evidenciarse otros menos lesivos de los principios de igualdad de oportunidades y de carrera administrativa, pero que fueran igualmente idóneos para alcanzar el mismo objetivo constitucional.

También es pertinente mencionar que la legislación colombiana no ha sido ajena al señalamiento de bonificaciones especiales a los servidores del Estado como estímulos económicos para desempeñar una función o cargo públicos, regulación que conocida por la Corte ha sido declarada ajustada a la Constitución. Se reitera para este efecto lo señalado en la sentencia C-054 de 1998 (apartado 3. de esta providencia), en la cual se avaló la fijación de incentivos salariales y no salariales para los trabajadores y empleados públicos de la salud del orden territorial en zonas con mayores necesidades. Así mismo, en la sentencia C-468 de 1993, en la cual se examinó la constitucionalidad del artículo 44 del Decreto 2651 de 1991 se declaró conforme con el ordenamiento constitucional una bonificación asignada a los jueces del país que lograran descongestionar sus despachos y ponerlos al día, dentro del lapso estipulado en dicha norma. En esta última oportunidad la decisión fue adoptada bajo los siguientes presupuestos:

“La bonificación o prima que se instituyó, además de tener el carácter de excepcional, está destinada precisamente a retribuir o compensar, así sea en mínima parte, el gran esfuerzo que implicaba para cada uno de los servidores estatales de los despachos atrasados, obtener el propósito buscado, dado el número de procesos que en muchas ocasiones existía, sin tener que descuidar, ni desatender los asuntos que se encontraban adelantando, como aquellos otros que les correspondiera por reparto.

En tratándose de derechos laborales, la Constitución consagra en el artículo 53 algunos de los principios mínimos fundamentales que deben gobernar toda relación laboral, sea de carácter público o privado, y es así como ordena conceder el "descanso necesario" para que los empleados o trabajadores puedan recuperarse de la fatiga y el desgaste físico que produce el trabajo, pero como en el evento a que se refiere la norma demandada, el sobreesfuerzo que se exige de los funcionarios judiciales, quienes tendrán que laborar por fuera de la jornada ordinaria de trabajo, que no es precisamente de 8:00 a 12 m. y 2:00 a 6:00 p.m.

como generalmente se cree, ya que la actividad judicial por su misma índole abarca normalmente mas allá del horario establecido, es de carácter extraordinario y excepcional, en nada se infringe el precitado canon constitucional.

(...) En este orden de ideas, incentivos como el que contiene la disposición acusada, en lugar de contrariar la Carta se ajusta a sus principios, específicamente a lo dispuesto en el preámbulo y en el artículo 2o. en cuanto se propone lograr un orden justo, y encaja dentro de los artículos 25 y 53 del mismo Ordenamiento, pues el trabajo no sólo es un derecho sino una obligación social que debe ser desempeñado en condiciones dignas y justas, motivo por el cual el artículo 44 impugnado, será declarado exequible ”. (subraya la Sala) 4.2.4. De otra parte, el actor indica que la medida censurada en la norma enjuiciada configura una imposición arbitraria o un “capricho” del legislador sobre las entidades territoriales, ya que éstas deben adecuar sus presupuestos e incorporar los recursos que sean necesarios para asumir el pago de la bonificación aludida, sin su previo consentimiento. En criterio de la Corte tal afirmación no tiene asidero alguno, ya que desconoce en toda su entidad lo que significa el manejo presupuestal de la Nación, en materia de la definición y puesta en marcha de una política pública integral y consistente dirigida a otorgar al Estado herramientas eficaces para brindar

atención a las demandas que para la efectividad del derecho a la educación existen en el país y, muy especialmente, en las referidas zonas de difícil acceso, o en situación crítica de inseguridad o mineras.

El artículo 366 superior establece como fines sociales y esenciales del Estado colombiano los de alcanzar la prosperidad general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. De esta manera, constituye propósito fundamental de la actividad estatal la solución de las necesidades insatisfechas en materia de salud, educación , saneamiento ambiental y de agua potable. En ese orden de ideas, el gasto público social y, para el caso que nos ocupa, el destinado a la educación, tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación en los planes y presupuestos de la Nación, precepto que cobija por igual a los planes y presupuestos de las entidades territoriales [19] .

Como consecuencia de ese mandato constitucional los gobiernos departamentales, ditritales y municipales, para el pago de la referida bonificación especial, deberán incorporar dentro de sus presupuestos los recursos que sean necesarios para cancelar esa remuneración, bien sea que provengan del situado fiscal o de sus propias rentas, de conformidad con las leyes presupuestales que rigen al efecto.

Por consiguiente, el incentivo económico otorgado a los docentes públicos de las zonas de difícil acceso, se configura en un elemento importante de la política pública educativa de orden nacional, puesto que se destinan recursos públicos del denominado gasto social hacia la solución del problema de la disponibilidad de profesionales en las zonas en donde para el Estado se hace más complejo y difícil otorgar un adecuado cubrimiento del servicio de educación, por las condiciones de desventaja y anormalidad que presentan, con el fin de garantizar la prestación continua y permanente de este servicio público, a través de una medida que necesariamente involucra a distintos estamentos estatales, en la forma en que lo dispone la misma Constitución y para la realización de los fines de prosperidad general y mejoramiento de la calidad de vida que este mismo Estatuto propugna.

En este orden de ideas, es necesario abstenerse de atender la solicitud de verificación de la existencia de un rubro presupuestal con destino al pago de la bonificación especial de los docentes estatales, al momento de la promulgación de la Ley 115 de 1994, pues como correctamente se precisó en la Vista Fiscal, esto constituye un tema que escapa al ámbito de la acción pública de inconstitucionalidad en tanto que se refiere a la ejecución misma de la norma cuyo control cuenta con otras vías judiciales y acciones para llevarlo a cabo. Además, no puede perderse de vista que el establecimiento de un gasto público constituye una etapa anterior a la respectiva apropiación de los recursos dentro del presupuesto para su erogación.

4.2.5. Una vez analizados y en buena parte acogidos varios de los criterios expuestos por los intervinientes en este proceso y por el Procurador General de la Nación en su escrito, la Corte estima que no son procedentes los cargos de violación de los artículos 2o., 4o., 13, 128, 287 y 346 constitucionales, y en consecuencia declarará la exequibilidad de la expresión “los docentes estatales que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, disfrutarán, además, de una bonificación especial”, contenida en el artículo 134 de la Ley 115 de 1994, por los cargos antes analizados.

VI. DECISION En mérito de lo expuesto, la sala plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero .- Declarar EXEQUIBLE la expresión “los docentes estatales que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, disfrutarán, además, de una bonificación especial”, contenida en el artículo 134 de la Ley 115 de 1994, por los cargos antes analizados.

Segundo .- INHIBIRSE para dictar pronunciamiento de fondo sobre los demás contenidos normativos que conforman el artículo 134 de la Ley 115 de 1994, por ausencia de concepto de la violación constitucional.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. ALFREDO BELTRAN SIERRA Presidente JAIME ARAUJO RENTERIA MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado RODRIGO UPRIMNY YEPES Magistrado (E) ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”.

[2] Vid. Sentencias C-465 de 1992, C-013 y C-133 de 1993, C-408 de 1994, C-262 y 395 de 1995, C-312 de 1997 y C-054 de 1998, entre muchas otras.

[3] Sentencia C-013 de 1993. [4] Vid. Sentencia C-315 de 1995. [5] Vid. Sentencias C-520 de 1994 y C-315 de 1995. 15 de 1995. [6] “por el cual se reglamenta el otorgamiento de estímulos para los docentes que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras y se dictan otras disposiciones”.

[7] Mediante la Resolución No. 2363 del 10 de julio de 1997, el ministro de educación nacional estableció los procedimientos para el reconocimiento de la bonificación remunerativa especial que consagra el artículo 134 de la ley 115 de 1994.

[8] Sentencia C-521 de 1995. [9] Idem. [10] Vid. Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Dr. Javier Henao Hidrón, 21 de junio de 1996, Radicaciones No. 839 y No. 847. También en el Concepto de esa misma Sala y del mismo Ponente, del 21 de febrero de 1997, Radicación No. 954, rendido en los siguientes términos:

“II. Elementos integrantes del salario. De conformidad con la ley, constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas o comisiones (artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo con las modificaciones introducidas por el artículo 14 de la ley 50 de 1990)”.

Ver, igualmente, la Sentencia dictada por la Sala Contencioso Administrativa, Sección Segunda, Subsección B, del 14 de noviembre de 1996, C.P. Dr. Javier Díaz Bueno, Expediente No. 12242.

[11] “Artículo 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley”.

[12] Sentencia C-246 de 2001. [13] Vid. Sentencias C-221 de 1992, T-230 de 1994, C-022 de 1996, C-563 de 1997 y C-112 de 2000, entre muchas otras.

[14] Vid. Sentencia T-422 de 1992. [15] Gaceta del Congreso, No. 274, del 12 de agosto de 1993, p.21. [16] Sentencias T-02/92, [17] Sentencia C-560 de 1997 [18] Idem .

[19] La Corte al estudiar la constitucionalidad de la vinculación automática al escalafon docente de los

**Fuente:** Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el

texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.