

Informe sobre el Proyecto de Ley de Emolumentos del Personal Docente al Servicio de las Instituciones Educativas Oficiales Dependientes del Ejecutivo, Nacional, Estatal y Municipal

DIAJ- N° 096 del 19 de mayo de 2016

I. Consideraciones generales

Ha sido un tema desarrollado por la doctrina y jurisprudencia constitucional el derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario.

El Estado tiene el deber constitucional de conservar no sólo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia. En efecto, la exigencia de dicho deber surge: i) de la necesidad de asegurar un orden social y económico justo; ii) de la filosofía que inspira el Estado Social de Derecho, fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad y de la consagración del trabajo como valor, derecho subjetivo y deber social; iii) del fin que se atribuye al Estado de promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; iv) del principio de igualdad en la formulación y aplicación de la ley; v) de la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas y la remuneración mínima, vital y móvil; vi) del deber del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios.

En efecto, la sentencia T-102 de 1995 e la Corte Constitucional de Colombia señaló:

“El Estado y la sociedad no pueden ser indiferentes a la realidad de que la pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda lógicamente desvaloriza el salario. Es por ello que el salario se torna móvil, debiendo actualizarse para mantener su capacidad adquisitiva, sólo así, en un Estado Social de Derecho, se puede afirmar que la relación laboral es conmutativa”.²⁴⁹

De igual forma en la sentencia T-276/97 de la Corte Constitucional de Colombia se expresó sobre el tema lo siguiente:

“En realidad, en una economía inflacionaria, la progresiva pérdida del poder adquisitivo de la moneda causa necesariamente la disminución real en los ingresos de los trabajadores en la medida en que, año por año, permanezcan inmodificados sus salarios. Cada período que transcurre sin aumento implica una disminución real de la remuneración y, por tanto, un enriquecimiento sin causa de parte del patrono, quien recibe a cambio la misma cantidad y calidad de trabajo, pagando cada vez menos”.²⁵⁰

En este sentido, la regulación del derecho a una remuneración acorde y justa para aquellos que ejercen la labor docente se inscribe en el marco del derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario.

II. Consideraciones de fondo y forma

1. En cuanto al artículo 1 del Proyecto de Ley esta Dirección recomienda establecer con mayor precisión el objeto del Proyecto de Ley, en consecuencia se sugiere la siguiente redacción:

Artículo 1: La presente Ley tiene por objeto regular el régimen de remuneraciones del personal docente al servicio de los centros educativos oficiales dependientes del Ejecutivo Nacional, Estadal y Municipal.

²⁴⁹ T-102 de 1995 Corte Constitucional de Colombia

²⁵⁰ T-276/97 de la Corte Constitucional

Adicionalmente, sería recomendable separar el primer párrafo del artículo 1 y convertirlo en un nuevo artículo pues el mismo no se refiere al objeto del Proyecto de Ley:

Artículo Nuevo. La regulación de los emolumentos de los maestros se contempla en la presente ley como un derecho de los maestros y como una garantía del derecho de los educandos, a recibir una educación de calidad en los niveles de educación básica, integrado por los niveles de educación inicial, primaria y media, conforme a lo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica de Educación.

2. Siempre es recomendable que el artículo 2 de un Proyecto de Ley sea su ámbito de aplicación en consecuencia se sugiere colocar el artículo 5 como artículo 2:

Ámbito de aplicación

Artículo 5. El derecho a la remuneración establecida en la presente ley corresponde a todo el personal docente en los niveles de educación básica, al servicio de las instituciones educativas oficiales dependientes del ejecutivo, nacional, estatal y municipal.

Las disposiciones de la presente ley serán aplicables al personal activo, jubilados y pensionados.

3. En cuanto al artículo 2 del Proyecto de Ley referido a la definición de remuneración, es necesario indicar que por recomendaciones de técnica legislativa la redacción de instrumentos normativos debe caracterizarse por su uniformidad y consistencia.

De acuerdo con la regla de la uniformidad debe evitarse el uso de sinónimos por el contrario debe procurarse la utilización de los mismos términos a lo largo de todo el Proyecto de Ley. En consecuencia se recomienda desarrollar la definición de remuneración y utilizarla a lo largo de todo el Proyecto de Ley.

Similar observación es aplicable al artículo 3 del Proyecto en cuanto a la definición de personal docente.

4. En cuanto al artículo 9 del Proyecto de Ley se sugiere incorporar la formación y experiencia profesional como uno de los elementos a tomar en consideración para fijar la remuneración del personal directivo de las instituciones educativas públicas. Se propone la siguiente redacción:

Personal docente de dirección

Artículo 9. A los fines de la remuneración del personal directivo de cada institución educativa del sector público, deberá tomarse en cuenta las funciones y responsabilidades del cargo, el tiempo de dedicación, *la formación y experiencia profesional*²⁵¹, respetándose la proporcionalidad de las remuneraciones conforme al registro de asignación de cargos y las estructuras organizativas de cada institución educativa oficial, conforme a lo establecido por el Ejecutivo nacional, estatal o municipal, según sea el caso.

5. Por lo que respecta al artículo 11 del Proyecto de Ley referido a el carácter de orden público de las disposiciones contenidas en el Proyecto esta Dirección observa que todas las leyes son de obligatorio cumplimiento por parte de los órganos público. La fuerza normativa y primacía de la ley así lo exige. Adicionalmente, el **Proyecto de Ley de Emolumentos del Personal Docente al Servicio de las Instituciones Educativas Oficiales Dependientes del Ejecutivo, Nacional, Estatal y Municipal**, una vez se convierta en ley, resultará la ley de aplicación preferente en esta materia por tratarse de la ley posterior y la ley especial.

²⁵¹ Incorporación sugerida

En consecuencia, se sugiere eliminar el único párrafo del artículo pues constituye una reiteración innecesaria. El artículo quedaría rectado en los siguientes términos:

Orden público

Artículo 11. Las disposiciones de la presente Ley son de estricto orden público, en la medida que establecen un mínimo de la remuneración a que tienen derecho los docentes y no podrán ser modificadas en perjuicio de éstos, por actos jurídicos de inferior jerarquía, ni por acuerdos, convenciones de trabajadores o contratos de cualquier naturaleza.

6. En cuanto al artículo 12 del Proyecto de Ley esta Dirección sugiere, en virtud de las recomendaciones de la moderna técnica legislativa, sustituir las expresiones en plural por singular, quedaría redactado en los siguientes términos:

Régimen presupuestario

Artículo 12. En las leyes y ordenanzas de los presupuestos públicos anuales en los distintos niveles del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal deberá contemplarse una subpartida específica, en la cual se establezca el monto de los recursos destinados al pago de los emolumentos del personal docente.

El Poder Legislativo Nacional, Estadal y Municipal deberán aprobar los mecanismos presupuestarios necesarios para colocar a disposición de las autoridades administrativas en materia de educación los recursos necesarios para el pago de la remuneración a los docentes establecida en la presente Ley.

7. Sobre el artículo 14 del Proyecto de Ley se sugiere crear un nuevo artículo que se coloque dentro de las disposiciones transitorias, a los efectos de una mejor ordenación formal de los artículos:

Disposiciones Transitorias

Primera. Los incrementos de sueldo que deban acordarse a los docentes en aplicación de la presente Ley deberán comenzarse a pagar en la primera quincena inmediatamente siguiente a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley.

Vigencia

Artículo 14: La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

8. A los efectos de la estructura formal del Proyecto de Ley esta Dirección recomienda la incorporación de capítulos e incluso secciones dentro del Proyecto de Ley. Dado que se trata de un Proyecto de Ley con pocos artículos sería recomendable utilizar en la estructura formal capítulos en lugar de títulos que suponen leyes de mayor extensión.