

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA/LEGISLADOR-Facultad de establecer definiciones JURIDICO INDETERMINADO

El Legislador tiene en principio la facultad de desarrollar la Carta y, en función de tal cometido, puede establecer definiciones más o menos amplias de ciertos conceptos constitucionales, que por su propia naturaleza son indeterminados, tal y como sucede con la categoría de remuneración laboral salarial. Para comprender los límites de esta libertad relativa del Legislador es necesario tener en cuenta que, a nivel global y en principio, los límites son indeterminados, la relación del ejecutivo con la ley no es la misma que la del Congreso con la Constitución.

SALARIO EN LA CONSTITUCION POLITICA VIGENTE

Conviene tener en cuenta que la Constitución brinda una especial protección al trabajo y al salario, por lo cual el Legislador conserva una cierta libertad para establecer qué comprende el concepto de salario. Sin embargo, esta libertad es relativa pues las definiciones legislativas no sólo deben respetar los principios constitucionales generales, sino que la Carta precisa algunos elementos estructurales constitutivos del salario con el fin de fortalecer la protección al trabajo, valor y principio fundante del Estado colombiano. La Constitución señala que las condiciones de trabajo deben ser dignas y justas, lo cual implica una cierta noción de justicia, pues sólo es digno aquel trabajo que permite a la persona vivir dignamente. Igualmente, la Carta establece que la remuneración debe ser móvil y vital, así como proporcional a la cantidad y calidad del trabajo. Esto lo ha establecido esta Corporación, que debe existir una equivalencia entre el salario y la prestación del trabajo. En principio "a trabajo igual salario igual" tiene rango constitucional.

VIATICOS PERMANENTES/VIATICOS TRANSITORIOS/SALARIO-Noción

La distinción legal entre viáticos permanentes y transitorios, para efectos salariales, se ajusta a la Constitución. Es posible que el legislador establezca la noción respectiva de qué es salario, siempre y cuando no desvirtúe el principio constitucional que se le ha dado al concepto a definir. En efecto, con criterios que armonizan con el artículo 1º del Convenio No. 95 relativo a la protección del salario, ratificado por Colombia mediante Ley 100 de 1994, y que por ende hace parte de la legislación interna, ha definido el salario, como "la remuneración o su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar". Se entiende que el establecimiento legal de una fracción salarial en el total del viático permanente se enmarca en el marco de desarrollo legal, en la cual el legislador se desenvuelve en un ámbito de acción autorizado.

LIBERTAD DE CONFIGURACION POLITICA DEL LEGISLADOR-Exclusión de factor salarial

La Corte considera que el Legislador podía, dentro de su libertad de configuración, excluir como fracción de los viáticos permanentes para gastos de representación o transporte, por considerar que ellos no son un salario, pues no son remuneración del trabajador, ni sirven para satisfacer sus necesidades. Y, con el mismo criterio, también es posible la exclusión de los viáticos extraordinarios. Son opciones de política laboral que el Legislador podía ejercer dentro del marco de la Constitución, pues la Carta no impide que la ley establezca una diferenciación en materia de viáticos.

VIATICOS PERMANENTES-Concepto

A partir de la expresa definición del viático accidental (numeral 3º del artículo 17 de la Ley 50/90), se entiende que el concepto de viático permanente, pues tienen tal naturaleza aquellas remuneraciones que el patrono debe pagar por los requerimientos ordinarios, habituales y frecuentes. La diferencia entre viáticos establecida en el artículo 17 de la Ley de 1990 se ajusta entonces a la Constitución Política.

VIATICOS PERMANENTES-Carácter salarial

El trabajador puede acudir ante la justicia laboral cuando el patrono desconozca el carácter salarial permanentes destinados a proporcionar manutención y alojamiento.

Ref.: Demanda No. D-1054

Norma acusada: Artículo 17 de la Ley 50 de 1990.

Actor: Orlando Alvarez Dávila.

Temas:

- Conceptos constitucionales y definiciones legales.
- La diferenciación en el concepto legal del viático.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, veintinueve (29) de febrero de novecientos noventa y seis (1996).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente José Gregorio H por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñóz, C Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Orlando Alvarez Dávila presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 1990, a la cual le fue asignada el número D-1054. Cumplidos, como están, los trámites previstos en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. EL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISIÓN.

El artículo 17 de la Ley 50 de 1990, el cual subrogó el artículo 130 del C.S.T., es del siguiente tenor

Artículo 17. 1. Los viáticos permanentes constituyen salario en aquella parte destinada a proporcionar manutención y alojamiento; pero no en lo que sólo tenga por finalidad proporcionar los medios de transporte de representación.

2. Siempre que se paguen debe de especificarse el valor de cada uno de estos conceptos.

3. Los viáticos accidentales no constituyen salario en ningún caso. Son viáticos accidentales aquellos otorgados por motivo de un requerimiento extraordinario no habitual o poco frecuente.

III. LA DEMANDA.

El ciudadano Orlando Alvarez Dávila considera que la norma demandada viola el artículo 25 Super

El ciudadano Alvarez Dávila manifiesta que la norma acusada no define la periodicidad de los viáticos como transitorios. A juicio del actor, el mencionado vacío legal puede conducir al empleador a imponer sus propias interpretaciones, determinando con ello la naturaleza del viático de acuerdo a sus intereses y derechos sociales y económicos del trabajador.

Por otro lado, señala el actor que sobre la disposición acusada ha operado la inconstitucionalidad según la luz de la nueva Constitución el texto legal acusado le permite al Estado incumplir su deber de otorgar un salario adecuado al trabajo.

Finalmente, el demandante anexa pruebas de supuestas violaciones a la protección del salario gracioso.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES.

El ciudadano Pedro Nel Londoño Cortes, apoderado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

El interviniente, en primer término, sostiene que resulta inoficioso hacer un pronunciamiento jurídico sobre lo que hacen parte del capítulo de los salarios que el empleador y el trabajador pueden pactar con libertad, cuando el legislador fijó unos parámetros mínimos para el convenio. Añade que "de lo que se trataría, en el caso de discusión, sería de establecer, por vía reglamentaria, un criterio de interpretación -en los términos de la ley- en una circunstancia que escapa a la competencia de esa H. Corporación".

Luego, al respecto de la inconstitucionalidad sobreviniente que alega el demandante, el interviniente tiene en cuenta que la expedición de la Constitución de 1991, en manera alguna significa una derogación del sistema jurídico colombiano, menos aún, que en el presente caso no se indica ... la norma constitucional demandada.

Finalmente, en relación a la diferenciación en los viáticos, el ciudadano Londoño Cortés hace suyos los argumentos que la Corte Constitucional expone en la sentencia No. C-221/92. En este fallo se afirma que la igualdad no es absoluta en cada caso, pues es posible que trabajadores encargados de diferentes comisiones devenguen también diferentes salarios.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA.

Las ciudadanas Gladys Sierra de Vásquez y Gloria Isabel Castillo García intervienen en el proceso para impugnar la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 50 de 1990.

Inicialmente, las ciudadanas manifiestan que la norma acusada "divide los viáticos en permanentes y transitorios" no hace una verdadera definición legal sino permite que se tome un sentido natural, obvio e intrascendente que origina el riesgo de una interpretación caprichosa por quien constituye la parte de mayor poder. Agregan que la disposición en estudio no fija una proporción o porcentaje de ocurrencia del viático de acuerdo a la naturaleza de éste. Es así como ciertas empresas han determinado un tope muy alto de ocurrencia del viático y éste sea considerado permanente. Las ciudadanas concluyen entonces que la norma en cuestión viola la Constitución Política.

VI. DEL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Procurador General de la Nación rinde el concepto de rigor, en el cual solicita a la Corte Constitucional la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 50 de 1990.

La Vista Fiscal considera que el actor radica el reproche constitucional a la norma acusada en los principios de interpretación y aplicación que surgen de la falta de una definición precisa de los viáticos permanentes. La jurisprudencia anterior objeta que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que la inconstitucionalidad puede ser declarada sino cuando se quebrantan sus normas fundamentales, y no por interpretaciones indebidas de la misma. Además, señala el Ministerio Público, la distinción entre los viáticos y sus modalidades es razonable, y de ella deriva una definición tácita del viático permanente. En todo caso, manifiesta que la ley prevé la calificación de los viáticos por parte de los extremos de la relación laboral (empleador y trabajador), éstos dependen de la realidad de cada uno de los contratos de trabajo y si con tal aplicación pudiesen vulnerarse derechos del trabajador, éste puede acudir para hacerlos efectivos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Finalmente, y para confirmar lo anterior, el Ministerio Público reproduce apartes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y de la Sala IV de Justicia, los cuales muestran que la diferenciación entre viáticos permanentes y transitorios se basa en criterios objetivos, y que la norma no ha sido aplicada de manera arbitraria por los jueces.

Por último encuentra el Procurador que "los viáticos están regulados en el título V (salarios) del Código de Trabajo, que las partes en la relación contractual (empleador y trabajador) pueden convenir libremente sus modalidades y el legislador estableció sus elementos integrantes y los pagos que no constituyen salario adicional."

VII. FUNDAMENTO JURÍDICO.

Competencia.

1- La Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 50 de 1990, en virtud del numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, puesto que se ha demandado un artículo de una ley.

El asunto bajo revisión.

2- Según el actor, la norma acusada viola la Carta pues no distingue con claridad los viáticos permanentes y transitorios, con lo cual desconoce la protección constitucional al trabajo (CP arts 25 y 53), pues a pesar de ser legal, el empleador acomoda los conceptos antes citados y disminuye ficticiamente el porcentaje de los viáticos permanentes, los cuales contienen un componente salarial. Esto muestra que el principal interés del actor es el componente salarial ante la supuesta indeterminación legal en la clasificación de los viáticos. La Vista Fiscal considera que el Legislador ha efectuado, dentro de la órbita de su competencia constitucional, una distinción razonable entre los viáticos, por lo cual no puede impugnarse la norma por una presunta aplicación indebida por los patronos. La demanda plantea entonces dos problemas constitucionales que serán estudiados por la Corte. De un lado, si la diferenciación entre viáticos permanentes y transitorios efectuada por el Legislador se ajusta a la Carta. Y, de otro lado, si los eventuales problemas de aplicación indebida de la norma plantean un problema constitucionalmente relevante.

Conceptos constitucionales y definiciones legales.

3- Como se señaló anteriormente, la norma acusada define cierta dimensión del concepto constitucional de remuneración laboral (art. 53 C.P.), el cual, contiene como una de sus partes la noción de salario. La Vista Fiscal en principio es legítima, que el Legislador defina el alcance del salario pues esta institución es titular de la competencia general de competencia, y "tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglamentos". Por ello, el Legislador tiene en principio la facultad de desarrollar la Carta y, en función de tal competencia, emitir definiciones más o menos amplias de ciertos conceptos constitucionales, que por su propia naturaleza son indeterminados, tal y como sucede con la categoría de remuneración laboral salarial (CP art. 53).

Para comprender los alcances y límites de esta libertad relativa del Legislador es necesario tener en global y en materia de conceptos indeterminados, la relación del ejecutivo con la ley no es la misma con la Constitución. En efecto, la administración está sometida a la ley por lo cual, cuando ella se e concepto jurídico indeterminado, ella está obligada a adoptar la solución más acorde con la ley. En tiene frente a la Constitución una relación más compleja puesto que ésta es tanto de libertad como c legislador no puede desbordar la Constitución y está subordinado a ella porque la Carta es norma de Pero, en función del pluralismo y la participación democrática, el Legislador puede tomar diversas marco de la Carta. Esto es lo que la doctrina constitucional comparada ha denominado la libertad c democrática de la voluntad o la libertad de configuración política del Legislador, según la cual corr adoptar libremente, dentro de los marcos de la Constitución, diferentes políticas y definiciones legi la visión de las distintas mayorías que se expresan democráticamente en esa instancia. Por ello esa señalado que "es propio de una constitución democrática y pluralista como la Colombiana, que sus sustantivas, en principio, puedan permitir, dentro de ciertos límites, diversas políticas y alternativas

4- Esta libertad de configuración del Legislador, así como la propia naturaleza de ciertos conceptos permiten precisar los alcances del control constitucional de las definiciones legislativas de las cate En efecto, el control material de la Corte de estas definiciones legislativas busca preservar al mismo de la Carta y la libertad política del Legislador. Por ello, el control constitucional en este campo es de límites, pues no puede la Corte aceptar definiciones legales que contraríen la estructura constituc principios y derechos reconocidos por la Carta. Pero tampoco puede la Corte interpretar la Constitu desconozca el pluralismo político y la alternancia de diferentes políticas, pues la Carta es un marco básico, dentro del cual coexisten visiones políticas diversas.

Ese control de límites varía su intensidad dependiendo de la propia complejidad y desarrollo de la c constitucional de un determinado concepto o institución. Así, si la determinación de los elementos concepto es más o menos completa, esto hace más estricto el control constitucional del acto normat mencionado concepto pues, en tales casos, el Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legi contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no de la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternat concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado. En efecto, en función del pluralism soberanía popular, el principio democrático y la cláusula general de competencia del Congreso (CP se entiende que cuando la Constitución ha guardado silencio sobre un determinado punto es porqu espacio abierto amplio para diferentes regulaciones y opciones de parte del Legislador. Eso signific deducirse del texto constitucional una regla clara, en principio debe considerarse válida la regla est Legislador.

El concepto legal de viático y la protección constitucional al salario.

5- Entra entonces la Corte a estudiar si es razonable la diferenciación efectuada por el Legislador en viático, como elemento integrante del salario.

Para ello conviene tener en cuenta que la Constitución brinda una especial protección al trabajo y a Preámbulo y arts 25 y 53), pero no consagra una definición de salario, por lo cual el Legislador con libertad para establecer qué componentes constituyen o no salario. Sin embargo, esta libertad es rel definiciones legislativas no sólo deben respetar los principios constitucionales generales, sino que l algunos elementos estructurales constitutivos de la noción de salario, con el fin de fortalecer la prot y principio fundante del Estado colombiano (CP Preámbulo y art. 1º). Así la Constitución señala qu trabajo deben ser dignas y justas (CP arts 1º y 25), lo cual implica una cierta noción constitucional c sólo es digno aquel trabajo que permite a la persona vivir dignamente. Igualmente, la Carta precisa

debe ser móvil y vital, así como proporcional a la cantidad y calidad del trabajo (CP art. 53). Esto se ha establecido en esta Corporación, que debe existir una equivalencia entre el salario y la prestación de principio "a trabajo igual salario igual" tiene rango constitucional[3]. Pero dentro de esos marcos, existe la posibilidad de optar por diversas definiciones legislativas de los componentes salariales. Por ello es la reciente decisión, precisó que "la Constitución no ha señalado reglas para efectos de determinar los factores que han de tenerse en cuenta para la liquidación de prestaciones sociales. Por consiguiente, corresponde de los criterios de justicia, equidad, racionalidad y razonabilidad, determinar los aludidos factores".

6- En ese orden de ideas, la Corte considera que la distinción legal entre viáticos permanentes y transitorios salariales, se ajusta a la Carta, dado que es posible que el legislador establezca la noción respectiva siempre y cuando no desborde el contenido constitucional que se le ha dado al concepto a definir. En este sentido, que armonizan con la Carta, la O.I.T., en el artículo 1º del Convenio No. 95 relativo a la protección por Colombia mediante la Ley 54 de 1962, y que por ende hace parte de la legislación interna, ha definido como "la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que sea efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador por contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o preste o deba prestar. (subrayas fuera de texto)"

La Corte entiende que el establecimiento legal de una fracción salarial en el total del viático permanente dentro del marco de desarrollo legal, en la cual el legislador se desenvuelve en un ámbito de acción constitucionalmente. En efecto, es razonable sostener que aquella parte del viático permanente destinada al trabajador para manutención y alojamiento constituye salario, partiendo del concepto legal y doctrinario de salario es la retribución por la labor del trabajador, para que éste pueda subvenir a sus necesidades. Continúa el trabajador se encuentra fuera de su sede de trabajo, la manutención y alojamiento proporcionados por el empleador a través del viático, equivalen al salario en la solución de tales necesidades. En cambio, el Legislador podía, dentro de su libertad de configuración, excluir como factor salarial aquellos viáticos para gastos de representación o transporte, por considerar que ellos no son una retribución por la labor que sirven para satisfacer sus necesidades. Y, con el mismo criterio, también es una opción razonable la inclusión de los viáticos extraordinarios. Son opciones de política laboral que el Legislador podía tomar dentro del marco de la Constitución, pues la Carta no impide que la ley establezca una diferenciación en materia de viáticos. La Corte ya había señalado:

"Es ajustado a la Constitución que los viáticos en cada caso se compadezcan, entre otros criterios, con los asuntos que le sean confiados a un trabajador, pues los gastos de una comisión no pueden ser concebidos al mismo tiempo la clase de labor que se realizará por fuera del domicilio ordinario de trabajo, ya que es atender al pago de los mayores costos que genera el cumplimiento de la comisión.

La Corte, pues, considera que la igualdad hay que evaluarla en cada caso específico[5]."

7- Tampoco encuentra la Corte acertado el concepto del actor según el cual la norma acusada crea una definición del concepto de viático permanente. En efecto, esta Corte considera que tal vacío no existe, pues la expresa definición del viático accidental (numeral 3º del artículo 17 de la Ley 50/90), se deduce de la definición del viático permanente, pues tienen tal naturaleza aquellas remuneraciones que el patrono da al trabajador para cubrir sus requerimientos ordinarios, habituales y frecuentes. La diferencia entre viáticos establecida en el artículo 17 de la Ley 50 de 1990 se ajusta entonces a la Constitución Política.

Aplicación indebida de normas legales y control constitucional.

8- Según el demandante, la norma acusada es inconstitucional por cuanto ha permitido que algunos jueces en ella para desconocer la protección constitucional al salario. Sin embargo, la Corte considera que

admisible, por cuanto no se puede pretender que se declare la inconstitucionalidad de una disposición de la Carta, simplemente porque algunos particulares no la cumplen, pues es deber de todas las personas acatar la Constitución y las leyes (CP art. 4º). Por ello la Corte, cuando estudia la constitucionalidad de una disposición, efectúa su análisis bajo el supuesto de que ella será interpretada en forma razonable y acatada y cumplida, pues mal podría esta Corporación suponer que las normas son promulgadas para ser aplicadas en forma arbitraria. Esto no significa obviamente que esta Corporación desconoce que las normas pueden no ser cumplidas, pues toda verdadera norma jurídica puede ser violada. Es uno de sus rasgos que el ordenamiento jurídico prevé mecanismos, incluso coactivos, para asegurar el cumplimiento de las normas. Simplemente la Corte precisa que no es admisible que se impugne la constitucionalidad de una norma por el argumento de que ella es desobedecida o aplicada indebidamente por algunos particulares, pues ello no es relevante para el juicio de constitucionalidad, ya que se supone que los afectados por la inobservancia de la norma con los correctivos jurídicos de rigor.

Ahora bien, en este caso específico, es indudable que si un patrono utiliza la norma acusada para discriminar a determinados trabajadores, éstos cuentan con los mecanismos de protección del ordenamiento. No es pues cierto que el trabajador, como lo sugiere equivocadamente el demandante, pueda alegar la posible arbitrariedad del empleador en la interpretación jurídica de la disposición bajo examen, pues la distinción entre viáticos permanentes y accidentales es objetiva, y no depende de la discrecionalidad del patrono. Por lo tanto, el trabajador puede acudir ante la justicia laboral cuando el patrono desconozca el carácter salarial de los viáticos. La Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido con claridad que los viáticos destinados a proporcionar manutención y alojamiento. Así lo ha establecido con claridad la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, quien ha señalado que "el empleador tiene el deber legal de precisar a los viáticos cuáles destina a cubrir los gastos de alimentación y alojamiento y cuáles a otra finalidad". contrario el juez debe asumir que todos tienen naturaleza salarial. Pero de esa regla de la jurisprudencia se exceptúa cuando sea el patrono quien deba calificar si el suministro de viáticos es ocasional o permanente, porque es de la voluntad de las partes sino de la realidad del contrato(subrayas no originales)[6] .

En ese orden de ideas, la determinación de la naturaleza jurídica de los viáticos depende de la realidad laboral. Si tal regla no se respeta, el trabajador tiene a su disposición el acceso a la jurisdicción laboral en una situación anómala.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 17 de la Ley 50 de 1990.

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

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-527/94. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-531/93. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[3] Ver, entre otras, sentencias C-071/93 y T-102/95.

[4] Corte Constitucional. Sentencia No. C-470/95. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

[5] Corte Constitucional. Sentencia No. C-221/92. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

[6] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia radicada bajo el número 7155 c
M.P. Hugo Suescún Pujols



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

