

Sentencia No. C-470/95

SOBRERREMUNERACION-No es factor salarial/TELECOM

La sobrerremuneración que se paga a los trabajadores de TELECOM en el mes de diciembre, se originó, como se advirtió antes, con la expedición del Decreto Ley 325 de 1981. La norma acusada, vino simplemente a reiterar el carácter no salarial de la sobrerremuneración y, además, “a aumentarla en diez y siete días de sueldo”, encuentra la Corte que las facultades fueron utilizadas, siguiendo el tenor literal de la norma habilitadora de la competencia, pues indudablemente las atribuciones para fijar las escalas de remuneración de los empleos públicos de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, facultaban al Gobierno para aumentar la sobrerremuneración, reafirmando que no tenía el carácter de factor salarial, siguiendo la tradición observada por el legislador extraordinario. Por lo tanto, no es cierto, como lo afirma el demandante, que la norma acusada le hubiera “extinguido” el carácter de factor salarial a la sobrerremuneración, que con certeza nunca lo tuvo.

DERECHOS ADQUIRIDOS-Inexistencia

Los derechos adquiridos, en el presente caso, sólo se predican en relación con las situaciones jurídicas individuales que hubieren quedado consolidadas, mientras estuvo vigente el artículo 4o. del Decreto Ley 325 de 1981, creador de la sobrerremuneración, porque con posterioridad las sucesivas disposiciones que regularon la sobrerremuneración le negaron el carácter del factor del salario. En consecuencia, no puede admitirse que la norma acusada viole derechos adquiridos, cuando de una parte ha reiterado, con fundamento constitucional, una situación que data desde el año de 1983 y, de otra, no ha afectado las situaciones jurídicas individuales antes mencionadas.

PRESTACIONES SOCIALES-Determinación legal de factores salariales

La Constitución no ha señalado reglas para efectos de determinar los factores salariales que han de tenerse en cuenta para la liquidación de prestaciones sociales. Por consiguiente, corresponde al legislador, dentro de los criterios de justicia, equidad, racionalidad y razonabilidad, determinar los aludidos factores, lo cual hizo en el presente caso.

REFERENCIA:

Expediente D-825

NORMA DEMANDADA:

Decreto 53 de 1989, art. 5o.

DEMANDANTE:

Oriol Martínez Toledo.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los diez y nueve (19) días del mes de Octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Oriol Martínez Toledo, demanda la declaración de inexequibilidad del aparte final del artículo 5o. del Decreto 053 del 3 de enero de 1989, dictado en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas al Gobierno por la ley 77 de 1988.

Surtidos los trámites de rigor y oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, la Corte procede a resolver de fondo la pretensión de inconstitucionalidad del actor.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS.

Se transcribe el artículo 5o. del Decreto 53 de 1989, resaltando en negrilla el aparte de la norma que se acusa.

DECRETO 53 DE 1989

Por el cual se dictan normas en materia salarial para la Empresa Nacional de Telecomunicaciones -TELECOM- y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la ley 77 de 1988,

DECRETA:

ARTICULO 5o. La Empresa aumentará en 1989 en diez y siete días de sueldo la sobrerremuneración que por recargo de trabajo paga a sus empleados en el mes de diciembre, y en nueve días más para 1990. Esta sobrerremuneración no es factor salarial para la liquidación de prestaciones.

III. LA DEMANDA.

1. Normas constitucionales que se consideran vulneradas.

A juicio del actor, la norma acusada viola los artículos 53 y 150 numeral 10 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda.

Dice el actor que mediante el artículo 4o. del Decreto Ley 325 de 1981, dictado en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la ley 42 de 1980, el Gobierno Nacional creó en favor de los empleados de TELECOM una sobrerremuneración por recargo de trabajo en el mes de diciembre, con la calidad de factor salarial y los consiguientes efectos que se derivan para el cálculo y liquidación de las prestaciones sociales.

En los términos del artículo 30 de la Constitución de 1886, vigente al momento de su creación, la sobrerremuneración mencionada, con el carácter ya indicado, configuró un derecho adquirido, no obstante, que sucesivas disposiciones posteriores expresamente le negaron el carácter de factor del salario, entre ellas, el Decreto 53 de 1989. Por lo tanto, las referidas disposiciones no sólo violaron la norma primeramente citada, sino del aparte final del artículo 53 de la Constitución de 1991 que prohíbe la extinción de los derechos adquiridos por leyes posteriores.

Igualmente el demandante señala como violado el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, porque la norma acusada desconoció el límite señalado por la ley de facultades

extraordinarias (L. 77/88). En efecto, las facultades le fueron otorgadas al Gobierno para señalar la remuneración de los servidores de TELECOM, más no para “extinguirle” a la sobrerremuneración la calidad de factor salarial.

IV. INTERVENCIÓN DE LA EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

La ciudadana Martha Amelia González Pérez, quien interviene en favor de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones -TELECOM- reclamó la declaración de exequibilidad de la norma acusada al considerar que ella no infringe ninguna disposición constitucional, según lo señala con apoyo en los siguientes argumentos:

- Advierte la interviniente que a la ley le corresponde fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, “salvo que se confieran facultades extraordinarias otorgadas al señor Presidente de la República, tal como ocurrió en el caso que nos ocupa”, en vigencia de la Constitución de 1886.
- “No puede otorgarse la calidad de derecho adquirido, a la sobrerremuneración que en diciembre se ha venido cancelando a los funcionarios de TELECOM “vinculados con anterioridad a la fecha de transformación de la entidad en Empresa Industrial y Comercial del Estado. Ya que por ser una prestación extralegal, en cualquier momento por norma posterior de la misma categoría podía ser modificada o derogada”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En oportunidad el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor y solicitó a la Corte declarar exequible la norma acusada, con fundamento en los siguientes argumentos que se resumen así:

- El Gobierno no extralimitó las atribuciones que le asignó el legislador, porque el Decreto 53 de 1989 se expidió dentro del término señalado por la ley y cumplió con los ordenamientos de la ley 77 de 1988 que lo habilitó para expedir normas en materia salarial y prestacional de los empleados públicos, del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

El Procurador manifiesta en torno a la cuestión en análisis que “en vigencia de la Carta de 1886, lo atinente al régimen prestacional y salarial de los empleados públicos era en principio un asunto del resorte del legislador ordinario... Sinembargo, y como no existía impedimento alguno al respecto, fue muy frecuente el otorgamiento de facultades extraordinarias al gobierno para que legislara en ese campo, lo cual es ejemplo el Decreto al cual pertenece la norma acusada”.

Luego de la aclaración anterior, el Procurador advierte:

“En cambio, el Constituyente de 1991 obró en estos mismos asuntos con un propósito racionalizador al establecer una competencia dual entre el Congreso y el Gobierno. En efecto, hoy por hoy lo concerniente al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública, así como lo relacionado con las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales se encuentra sometido, entre otros, a la regulación por vía de leyes cuadro o marco (art. 150-19 e y f de la C.P.)”.

- En cuanto a la violación del último aparte del artículo 53 de la Carta en la medida en que la norma acusada le quitó a la sobrerremuneración por recargo de trabajo de los empleados de TELECOM la condición de factor de salario para la liquidación de sus prestaciones sociales, señala el concepto, que ante todo, es necesario considerar la naturaleza jurídica de la mentada sobrerremuneración.

A juicio del Procurador, la sobrerremuneración “ostenta una naturaleza salarial porque este beneficio lo recibe el trabajador habitualmente como contraprestación por la actividad desplegada en determinada época del año. No se trata de una prestación social porque, como lo ha dejado establecido la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte suprema de Justicia, con ella se cubren los riesgos inherentes al trabajo y lo que persigue el legislador con la sobrerremuneración por recargo de trabajo es reconocerle monetariamente a los trabajadores de TELECOM su esfuerzo laboral”.

En estas condiciones, el artículo 5o. del Decreto 53 no está desconociendo el carácter salarial de la sobrerremuneración y, por lo demás, “el legislador se encuentra facultado para disponer que las prestaciones sociales de los trabajadores se liquiden sin tener en cuenta factores constitutivos de salarios”.

Aduce el Procurador, en apoyo de esta última afirmación, el criterio de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia a propósito del artículo 15 de la ley 50 de 1990, según el cual “pagos que son salarios pueden, no obstante, excluirse de la base de cómputo para la liquidación de otros beneficios laborales (prestaciones sociales, indemnizaciones, etc)”.

Agrega finalmente el concepto fiscal que de aceptarse en gracia de discusión que la sobrerremuneración constituye factor de salario para liquidar las prestaciones sociales, “se tiene que de acuerdo con los antecedentes que obran en este expediente, por convención los trabajadores acordaron con las directivas de TELECOM para los años de 1989 y 1990... que dicho beneficio no representa factor salarial para liquidar prestaciones sociales, lo cual permite deducir que seguramente dicha sobrerremuneración nunca tuvo el carácter salarial que le atribuye el actor”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

La Corte es competente para decidir en relación con la demanda de inconstitucionalidad en referencia, de conformidad con el art. 241-5 de la Constitución.

2. La normatividad atinente a la sobrerremuneración que se paga a los trabajadores de TELECOM en el mes de diciembre.

Con el fin de precisar los orígenes y la naturaleza jurídica de la remuneración que se paga a los trabajadores de TELECOM en el mes de diciembre de cada año, la Corte hace la reseña de la correspondiente normatividad, así:

Mediante el art. 4o. del Decreto Ley 325 de 1981, dictado en uso de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno por la Ley 42 de 1980 se creó la mencionada remuneración. En efecto, dispuso esta norma:

“La Empresa Nacional de Telecomunicaciones pagará a sus empleados una sobrerremuneración de recargo de trabajo en el mes de diciembre, equivalente a diez (10)

días de la asignación básica mensual”.

Posteriormente el artículo 4o. del Decreto Ley 307 de 1983, expedido con base en las facultades extraordinarias de la Ley 57 de 1982 estableció:

“La Empresa aumentará a veinte (20) días de la respectiva asignación mensual, la sobrerremuneración que actualmente viene reconociendo a sus empleados, por recargo de trabajo en el mes de diciembre. Esta sobrerremuneración no es factor salarial para la liquidación de otras prestaciones”.

Como puede observarse, esta norma expresamente descartó esta sobrerremuneración como factor salarial para la liquidación de “otras prestaciones”.

Luego, fueron dictados por el Gobierno Nacional sucesivos Decretos Leyes (157 de 1985, art. 6o. ,107 de 1986, art. 6o., 192 de 1987, art. 7o. y 053 de 1989, art. 5o.) que aumentaron el valor de la sobrerremuneración, hasta llegar al equivalente a 63 días de salario. Pero es necesario aclarar, que en cada una de las normas de los aludidos Decretos que regularon la sobrerremuneración, se empleó invariablemente una redacción que, en esencia, es igual a la que contenía el art. 4o. del Decreto Ley 307 de 1983 que, como se dijo antes, creó dicha figura. En efecto, dichas normas emplearon la siguiente expresión:

“Esta sobrerremuneración no es factor salarial para la liquidación de prestaciones”.

3. Delimitación del problema planteado en la demanda.

Según los planteamientos de la demanda, le corresponde a la Corte definir, en primer término, si el Gobierno Nacional al expedir la norma acusada -aparte final del art. 5o. del Decreto Ley 053 de 1989 -se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por la ley 77 de 1988, al quitar, según lo afirma el demandante, el carácter de factor salarial a la sobrerremuneración, y en segundo lugar, si al expedirse dicha norma se afectan los derechos adquiridos de los trabajadores de TELECOM.

4. La jurisprudencia de la Corte sobre el desbordamiento de la competencia en el ejercicio de facultades extraordinarias por el Presidente.

La Corte, en la sentencia C-546 de 19931 sostuvo, rectificando la jurisprudencia anterior, que el desbordamiento en el ejercicio de las facultades extraordinarias por el Presidente no constituye un vicio de forma, que sólo permite el ejercicio de la correspondiente acción de inconstitucionalidad dentro del término de caducidad previsto en el art. 242-3 de la Constitución.

El ejercicio irregular de las referidas facultades, dijo la Corte, comporta la actuación del órgano por fuera del ámbito de su competencia y genera “un vicio que hace anulable el acto de derecho público indebidamente producido, así como la incapacidad, en el derecho privado, genera una nulidad que nada tiene que ver con la inadecuada elección de la forma que ha de corresponder al acto, conforme a su naturaleza jurídica”; por lo tanto, dicho ejercicio, no puede asimilarse a un vicio de forma sino de fondo, que puede ser analizado por aquélla, en cualquier tiempo, en virtud de una demanda de inconstitucionalidad.

En razón de que el demandante alega que el Gobierno se excedió en el uso de las facultades extraordinarias, se procederá, siguiendo la jurisprudencia de la Corporación, a analizar el cargo con fundamento en las normas de la Constitución de 1886, que eran las que estaban vigentes en el momento en que se otorgaron y utilizaron dichas facultades.

- Límite temporal.

El Decreto 053 del 3 de enero de 1989 fue expedido por el Presidente de la República en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 10. de la ley 77 del 21 de diciembre de 1988 y dentro del término allí previsto, esto es 15 días, calendario, contados a partir de su publicación, lo cual se hizo en el diario oficial número 38622 del 21 de diciembre de 1988. Por lo tanto, no encuentra la Corte que por este aspecto exista vicio que afecte la constitucionalidad de la norma.

- Aspecto material.

Con el fin de determinar si el Presidente utilizó adecuadamente las atribuciones legislativas de que fue investido por el Congreso, se considera necesario transcribir, en lo pertinente, la norma del artículo 10. de la ley 77 de 1988, que concedió dichas facultades, así:

“De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de quince (15) días calendario, contados a partir de la vigencia de esta Ley, para los siguientes efectos:

1. Fijar la nomenclatura de los empleos públicos, sus escalas de remuneración y el régimen correspondiente de comisiones, viáticos y gastos de representación de las distintas ramas y organismos del Poder Público, así:

a) La Rama Ejecutiva en el orden nacional, incluidas las unidades administrativas especiales;

b) Los empleados del Congreso Nacional;

c) La Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público, incluidas las Direcciones de Instrucción Criminal;

d) El Tribunal Superior Disciplinario;

e) La Registraduría Nacional del Estado Civil y

f) La Contraloría General de la República”.

(....)

La Empresa Nacional de Telecomunicaciones TELECOM, para la época en que se otorgaron y ejercieron las mencionadas facultades, era un establecimiento público descentralizado del orden nacional y, por tanto, integrante de la Rama Ejecutiva del Poder Público. En tal virtud, las facultades podían ser utilizadas para los efectos indicados, con respecto a los empleos públicos de dicho organismo.

Estima la Corte que carece de fundamento el cargo formulado por el demandante, en lo relativo al desbordamiento de las facultades conferidas, por las siguientes razones:

La sobrerremuneración que se paga a los trabajadores de TELECOM en el mes de diciembre, se originó, como se advirtió antes, con la expedición del Decreto Ley 325 de 1981 (art. 4o.). Fue el artículo 4o. del Decreto Ley 307 de 1983 el que expresamente dispuso que “dicha remuneración no es factor salarial para la liquidación de otras prestaciones”; pero además,

las normas posteriores que antes se reseñaron, en la cuales se incluye la acusada, no hicieron otra cosa que reafirmar el carácter no salarial de la referida sobrerremuneración para efectos prestacionales.

Como la norma acusada, vino simplemente a reiterar el carácter no salarial de la sobrerremuneración y, además, “a aumentarla en diez y siete días de sueldo”, encuentra la Corte que las facultades fueron utilizadas, siguiendo el tenor literal de la norma habilitadora de la competencia, pues indudablemente las atribuciones para fijar las escalas de remuneración de los empleos públicos de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, facultaban al Gobierno para aumentar la sobrerremuneración, reafirmando que no tenía el carácter de factor salarial, siguiendo la tradición observada por el legislador extraordinario. Por lo tanto, no es cierto, como lo afirma el demandante, que la norma acusada le hubiera “extinguido” el carácter de factor salarial a la sobrerremuneración, que con certeza nunca lo tuvo, a partir de la expedición del Decreto 307 de 1983.

6. El Cargo relativo a la presunta afectación de los derechos adquiridos.

Sobre el tema de los derechos adquiridos, en materia laboral, la Corte se ha pronunciado en varias oportunidades, entre otras en las sentencias números C-013/932, C-09/943, C-529/944, C-126/955 y C-168/956 en el sentido de que aquéllos están constituidos por las situaciones individuales y subjetivas, es decir, particulares y concretas que se han creado, definido y consolidado bajo el imperio de una ley, y que deben ser respetadas en aras de la seguridad jurídica, lo cual implica la garantía de su no afectación o desconocimiento por leyes posteriores.

Dijo la Corte en la sentencia C-168 de 1995:

“Los derechos adquiridos están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, pues una ley posterior no puede tener efectos retroactivos para desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la ley anterior. Sin embargo, nuestra Constitución establece una excepción al principio de la irretroactividad de la ley, al consagrar la favorabilidad de las normas penales, la que dejó estatuida en el artículo 29, así: “En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de

preferencia a la restrictiva o desfavorable”.

(....)

“Como se puede apreciar, la jurisprudencia al igual que la doctrina, distingue los derechos adquiridos de las simples expectativas, y coinciden ambas en afirmar que los primeros son intangibles y por tanto, el legislador al expedir la ley nueva no los puede lesionar o desconocer. No sucede lo mismo con las denominadas “expectativas”, pues como su nombre lo indica, son apenas aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho; en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador”.

“Nuestro Estatuto Superior protege expresamente, en el artículo 58, los derechos adquiridos y prohíbe al legislador expedir leyes que los vulneren o desconozcan, dejando por fuera de esa cobertura a las llamadas expectativas, cuya regulación compete al legislador, conforme a los parámetros de equidad y justicia que le ha trazado el propio Constituyente para el cumplimiento de su función”.

(....)

“En conclusión: el derecho adquirido se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege; no ocurre lo mismo con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador. Y es en esta última categoría donde debe ubicarse la llamada ‘condición más beneficiosa’.”.

Considera la Corte que la norma acusada tampoco afecta los derechos adquiridos o las situaciones jurídicas individuales consolidadas con anterioridad a su vigencia. En efecto:

La norma del Decreto 325 de 1981, que creó dicha sobrerremuneración como recargo de trabajo del mes de diciembre, guardó silencio con respecto a su naturaleza jurídica. En efecto, no concretó si tenía el carácter de salario y si, por lo tanto, se la podía considerar como un factor para la liquidación de prestaciones sociales. Sin embargo, esta circunstancia en modo alguno excluía la posibilidad de calificarla como salario, con incidencia en la

valoración de dichas prestaciones, dado su carácter retributivo del servicio prestado, en forma permanente y habitual. Estas dos últimas características de una remuneración, según lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia no se pierden por la circunstancia de que regularmente se entregue en una misma oportunidad, año por año, porque la permanencia y la habitualidad no se condiciona al hecho de que la prestación sea seguida o continua, sino a la circunstancia de que sea reconocida con cierta periodicidad o regularidad.

Como se vio antes, el artículo 4o. del Decreto Ley 307 de 1983 expresamente dispuso que dicha sobrerremuneración “no es factor salarial para la liquidación de otras prestaciones”. Es decir, que aun admitiendo de que con anterioridad la sobrerremuneración hubiera tenido el indicado carácter de factor del salario, bien podía el legislador dentro de la competencia que se le ha asignado para expedir la ley, interpretarla, reformarla y derogarla, quitarle esta propiedad. Ello es así, porque el legislador goza de plena libertad no sólo para crear la situación jurídica general, objetiva y abstracta que comprende los diferentes aspectos o materias atinentes a la función pública, sino para modificarla o derogarla, total o parcialmente, en cualquier tiempo, aunque guardando respeto por las situaciones jurídicas subjetivas o particulares y concretas que hubieran quedado consolidadas al amparo de una ley anterior.

Los derechos adquiridos, en el presente caso, sólo se predicen en relación con las situaciones jurídicas individuales que hubieren quedado consolidadas, mientras estuvo vigente el artículo 4o. del Decreto Ley 325 de 1981, creador de la sobrerremuneración, porque con posterioridad las sucesivas disposiciones que regularon la sobrerremuneración le negaron el carácter del factor del salario.

En consecuencia, no puede admitirse que la norma acusada viole derechos adquiridos, cuando de una parte ha reiterado, con fundamento constitucional, una situación que data desde el año de 1983 (Decreto 307) y, de otra, no ha afectado las situaciones jurídicas individuales antes mencionadas.

Finalmente, observa la Sala que la Constitución no ha señalado reglas para efectos de determinar los factores salariales que han de tenerse en cuenta para la liquidación de prestaciones sociales. Por consiguiente, corresponde al legislador, dentro de los criterios de justicia, equidad, racionalidad y razonabilidad, determinar los aludidos factores, lo cual hizo

en el presente caso.

No se han transgredido, en consecuencia, con la norma acusada, los artículos 53, inciso final, y 58, ni ninguna otra disposición de la Constitución.

DECISION.

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

RESUELVE:

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE E INSERTESE EN LA GACETA CONSTITUCIONAL.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
2. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
3. M.P. Antonio Barrera Carbonell.
4. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
5. M.P. Hernando Herrera Vergara.
6. M.P. Carlos Gaviria Díaz.