



Sentencia 815 de 1999 Corte Constitucional

SENTENCIA C-815/99

COMISION PERMANENTE DE CONCERTACION DE POLITICAS SALARIALES Y LABORALES/SALARIO MINIMO-Búsqueda de consenso para fijación

La norma examinada se ajusta a la Carta en cuanto el legislador se limitó, en ejercicio de su competencia, a señalar cómo se adoptarán las decisiones en el seno de la Comisión. Captando el sentido buscado por la Constituyente, el Congreso expresó que allí debería resolverse por consenso, es decir, en virtud del diálogo y el acuerdo entre los sectores participantes. Como puede verse, a través de este instrumento se cumplen compromisos internacionales contraídos por Colombia, como el Convenio 144 de la OIT, y se desarrollan postulados constitucionales como el de la participación de todos en la adopción de las decisiones que los afectan (Preámbulo y artículos 1 y 2 C.P.). Al estipular que las partes tienen un plazo máximo para pronunciarse por consenso y al ordenar que plasmen por escrito los motivos de su eventual desacuerdo y que todas estudien y consideren los argumentos de las demás, busca la norma hacer propicio un trámite racional y equilibrado de las distintas propuestas, de sus bondades o inconvenientes y de las fórmulas que permitan, en un clima de diálogo y buenas relaciones laborales (art. 56 C.P.), arribar a una definición equilibrada sobre el aumento salarial correspondiente.

SALARIO MINIMO-Carácter subsidiario de la fijación gubernamental

La atribución del Ejecutivo es, en el contexto aludido, netamente subsidiaria, lo cual significa que no adquiere competencia para dictar el decreto que fije el salario mínimo unilateralmente si no se han agotado las etapas anteriores, que buscaban el consenso como primer objetivo. No goza el Gobierno en esta hipótesis de una facultad discrecional y menos todavía arbitraria. Está sujeto a unos límites que la misma norma legal introduce y que esta Corte juzga exequibles, siempre que se los tenga en cuenta a todos y de manera armónica y razonable, agregando a ellos y dando preferencia a los postulados que inspiran el Ordenamiento Constitucional. En otros términos, la constitucionalidad del precepto surge de la confluencia de esos criterios legales, ninguno de los cuales puede prevalecer sobre los otros ni ser aplicado de manera excluyente respecto de los demás, con los criterios constitucionales propios del Estado Social de Derecho, la especial protección al trabajo y la remuneración mínima vital y móvil a la que tienen derecho los trabajadores; todo lo cual significa que la motivación del decreto que el Gobierno expida los deberá contemplar en su totalidad y considerando la prevalencia que tienen los criterios constitucionales enunciados.

SALARIO MINIMO-Criterios para fijarlo

El Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decrete nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto el Gobierno está obligado a velar por que el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, vulnera el artículo 53 de la Constitución. Esta Sentencia debe ser analizada y aplicada en conjunto y de manera armónica con la número C-481 del 7 de julio de 1999, proferida por la Corte, pues a partir de ella ha desaparecido el objetivo único de metas de inflación siempre menores, que antes se señalaba a la Junta Directiva del Banco de la República en ejercicio de sus atribuciones (art. 2 de la Ley 31 de 1992).

Referencia: Expediente D-2368

Demandada de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 8 de la Ley 278 de 1996

Actora: Inés Jaramillo Murillo

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veinte (20) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad (parcial) que, en uso de su derecho político, presentó la ciudadana INES JARAMILLO MURILLO contra el artículo 8 de la Ley 278 de 1996.

I. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

"LEY 278 DE 1996

(abril 30)

Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 8.- Las decisiones de la Comisión serán adoptadas por consenso. El voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.

Parágrafo. Para la fijación del salario mínimo, la Comisión deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre. Si no es posible concertar, la parte o partes que no están de acuerdo deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes tienen la obligación de estudiar esas salvedades y fijar su posición frente a ellas en el término de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo, la Comisión deberá reunirse para buscar el consenso según los elementos de juicio que se hubieren allegado antes del treinta (30) de diciembre.

Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el Gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor (IPC)".

II. LA DEMANDA

Afirma la impugnante que la disposición parcialmente acusada vulnera el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 25, 48, 53, 334 y 373 de la Constitución Política.

La demandante, con base en decretos mediante los cuales el Gobierno Nacional ha señalado el salario mínimo legal en los últimos años y algunas certificaciones acerca del índice de precios al consumidor (IPC) suministradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, elabora cuadros paralelos cuya finalidad es ilustrar y confirmar lo que, a su juicio, constituye la pérdida paulatina del poder de compra del salario mínimo legal.

Considera que, en la mayoría de las situaciones ilustradas, este salario ha sido ajustado en un porcentaje inferior respecto de la inflación causada en el año inmediatamente anterior.

A juicio de la actora, al cotejar el aparte demandado del artículo 8 de la Ley 278 de 1996 con los postulados señalados en la Constitución, lo que se está institucionalizando es la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo legal.

En cuanto al término "indexación laboral", menciona que ya no es posible ignorar que ésta no implica un incremento en el valor real del salario, sino en mantener su poder adquisitivo mediante la aplicación del incremento anual del índice de precios al consumidor (IPC), que es el reflejo de la inflación del año anterior a aquel en que se va a hacer operante el ajuste.

Considera la accionante que la aplicación del artículo demandado genera empobrecimiento y pérdida del poder adquisitivo del salario, pues impide que por lo menos mantenga su poder adquisitivo, y con ello contraría los postulados que plasma la Constitución.

En su concepto, el Preámbulo de la Carta Política resulta vulnerado, toda vez que de ninguna manera se aseguran valores como el trabajo, la justicia, la paz y menos todavía, un orden económico y social justo.

Afirma la demandante que el artículo primero del texto superior no se realiza, toda vez que el empobrecimiento anual de los trabajadores que devengan el salario mínimo legal aminora sus ingresos y por tanto les entorpece la posibilidad de atender y cubrir sus necesidades mínimas vitales.

De otro lado, piensa que los fundamentos señalados para la actividad estatal por el artículo 2 de la Constitución tampoco se cumplen, ya que el Estado, al aplicar la norma demandada, no promueve la prosperidad general ni facilita la participación de la población con menores ingresos, lo que contradice los fundamentos de un orden económico justo.

La violación al principio de igualdad consiste -a juicio de la demandante- en que, debido al hecho de la pérdida paulatina y anual del poder adquisitivo del salario mínimo, derivado de la aplicación de la norma acusada, se entroniza la desprotección de aquellas personas que por su condición económica reciben escasamente el salario mínimo y se hallan en francas circunstancias de debilidad.

Entiende la actora que el derecho fundamental al trabajo, consagrado en el artículo 25 Ibídem, resulta violado por la norma acusada, ya que,

siendo el trabajo una obligación social, a las personas que tienen este ingreso mínimo legal se las está desprotegiendo y, por tanto, se les impide tener una vida digna.

Considera que la aplicación de la disposición parcialmente acusada contraría los artículos 48 y 53 de la Carta, al no mantenerse el poder adquisitivo constante en las pensiones ni tampoco efectuarse su reajuste periódico.

Afirma que, si el salario mínimo legal se está devaluando anualmente, también las cotizaciones para la seguridad social se están efectuando sobre una base devaluada.

Manifiesta que la violación a los artículos 334 y 373 Ibídem emana del hecho de no obtenerse el cometido según el cual el Estado, en su condición de director general de la economía, debe procurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades, circunstancia que se ve menguada cuando la norma demandada implica la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo.

Finalmente, para la demandante, "la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, creada por el artículo 56 de la Carta Política para cumplir los mandatos constitucionales y legales y para moverse dentro de los parámetros de justicia y equilibrio social, no puede tomar como elemento de concertación LA INFLACION CAUSADA, en los términos de esta demanda; únicamente podrá concertar sobre aspectos diferentes a dicha inflación, siempre y cuando tiendan a favorecer a los trabajadores beneficiarios del salario mínimo legal".

Luego de proferido el auto admisorio de la demanda, la impugnante allegó escrito mediante el cual solicitó a esta Corporación que, con ocasión de la sentencia que proferirá, reitere lo relativo al tema de la indexación laboral, específicamente sobre el salario, pues en materia de las "cotizaciones sanción" de que trata el artículo 6 del Decreto 2879 de 1985, los patronos han efectuado las cotizaciones sobre salarios con valor histórico, es decir, sin efectuar los ajustes correspondientes a la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano PEDRO NEL LONDOÑO CORTES, actuando en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, afirma que la disposición acusada desarrolla global y armónicamente los preceptos señalados en los artículos 56, 371 y siguientes de la Constitución Política.

Sostiene que, teniendo en cuenta que el manejo macroeconómico se encuentra a cargo del Banco de la República, el artículo 8 parcialmente demandado establece que la fijación del salario mínimo estará condicionada a la meta de inflación del siguiente año, previa certificación expedida por el Banco de la República, según lo prevé el artículo 371 de la Carta.

El ciudadano MANUEL AVILA OLARTE, quien obra en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, también solicita a la Corte declarar exequible la disposición parcialmente demandada.

Advierte que el análisis constitucional no se debe centrar en el aspecto del monto del salario mínimo legal como tal -el cual debe ser definido por una autoridad distinta del Congreso de la República, ya que de lo contrario esta situación correspondería dirimirla a la jurisdicción de lo contencioso administrativo-, sino que debe circunscribirse a la definición de los factores que la Comisión ha de tener en cuenta para señalar el salario mínimo. Así ocurre con el denominado criterio "meta de inflación del siguiente año".

Afirma el interviniante que la demandante parte de un error, el cual consiste en plantear que la meta de inflación definida por el Banco de la República es el único criterio que tiene en cuenta el Gobierno Nacional para determinar el salario mínimo legal.

Señala que, además de este factor, la norma también consulta, entre otros, el índice de productividad acordado por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto y el índice de precios al consumidor.

Manifiesta que la utilización de una variable económica -como la meta de inflación-, no tiene necesariamente los mismos resultados, ya que esto depende de su relación con las demás variables y con el contexto económico del cual hace parte.

El interviniante agrega que el planteamiento de la demandante corresponde a lo que se conoce como "proposición jurídica inexistente", ya que lo demandado no es en sí mismo el contenido de determinada disposición jurídica, sino de un contenido que supone, pero en manera alguna se encuentra incluido esencialmente en la disposición acusada.

Considera que "los criterios que se mencionan en el texto legal demandado confieren un margen amplio de ponderación al Gobierno Nacional para que determine el monto del salario mínimo legal mensual para los colombianos, sin que pueda sostenerse que uno de tales criterios, la meta de inflación, sea por sí mismo contrario a los mandatos constitucionales mencionados por el (sic) demandante".

Para el representante del Ministerio de Hacienda, la norma acusada se relaciona con el artículo 2 de la Ley 31 de 1992, según el cual corresponde al Banco de la República velar, en nombre del Estado, por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, y dice que, para lograr este cometido, tal Institución también adoptará metas específicas de inflación menores a los últimos resultados registrados.

Por lo anterior afirma que no siempre será menor, de acuerdo a la interpretación del artículo anterior, la inflación registrada con anterioridad, pues esta regla solamente operaría para lograr una transición poco traumática de una tasa de inflación galopante a una moderada.

En otros términos, sostiene el interviniante que, cuando la tasa de inflación sea moderada, no necesariamente la proyección de la tasa de

inflación por el Banco de la República será siempre menor que la tasa de inflación registrada, toda vez que en tal contexto estas dos variables se relacionarán de manera distinta a la que resulta de una economía con inflación galopante.

Por su parte, el Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO- doctor SABAS PRETELT DE LA VEGA, en escrito dirigido a esta Corporación manifiesta que el señalamiento de la inflación esperada como una de las pautas a considerar por el Gobierno Nacional para fijar el salario mínimo legal, se adecúa a los principios de protección al trabajo digno y justo, expresados en su carácter móvil y vital, los cuales se encuentran señalados en el artículo 53 de la Constitución.

Sin embargo afirma que, en todo caso, el Constituyente de 1991 le otorgó cierto margen de discrecionalidad al legislador para que adopte los parámetros tendientes a asegurar este cometido, tal como sucede con la Ley 278 de 1996.

Manifiesta el interviniente que, precisamente, la fijación anual del salario mínimo que regirá para el año siguiente lo que pretende es prever, de manera anticipada, la pérdida de poder adquisitivo que la inflación pueda aparejar a la remuneración básica.

En virtud de lo anterior, el índice que realmente puede reflejar la merma del poder de compra durante el año siguiente, es el esperado para tal periodo, según las estimaciones que al efecto realice la Junta del Banco de la República, entidad constitucionalmente competente para certificar tal situación.

A juicio del Presidente de FENALCO, el pretender que la inflación que debe tenerse en cuenta sea la del año anterior a aquel en el cual regirá el salario mínimo no sólo impediría adecuar la remuneración al comportamiento que desempeñe la economía, sino que tendría gravosas consecuencias frente a las metas de reducción de la inflación por convertirse en un dinamizador del proceso inflacionario, así como frente a la propia generación de empleo en el país.

Finalmente sostiene que el cometido de la norma parcialmente acusada garantiza no sólo la connotación móvil y vital del salario mínimo, sino que procura la generación masiva de empleo que permite la existencia de unas condiciones mínimas de subsistencia cada vez a mayor parte de la población colombiana.

Por lo anterior, es enfático el peticionario en afirmar que la fijación del salario mínimo mensual debe atender el criterio señalado por la norma demandada y no debe estar sujeto al IPC del año anterior.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita declarar constitucionales las expresiones acusadas, con la condición de que el Gobierno, al determinar el monto del reajuste del salario mínimo, debe ponderar los factores contenidos en la norma impugnada, pero aquél nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año inmediatamente anterior.

En primer lugar, manifiesta que el señalamiento del salario mínimo mensual, tal como lo concibe la norma acusada -la cual desarrolla el artículo 56 de la Constitución Política-, ha sido fruto de varias modificaciones en nuestro ordenamiento legal.

Así mismo señala que el Estado colombiano suscribió el Convenio 144 de la OIT por el cual se compromete a poner en práctica procedimientos que garanticen la realización de consultas tripartitas -representantes del Gobierno, de los empleados y de los trabajadores-, en relación con la aplicación de normas internacionales del trabajo, dándose de esta forma desarrollo y aplicación al artículo 2 de la Constitución, según el cual son fines esenciales del Estado, entre otros, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

El Jefe del Ministerio Público, luego de presentar algunas consideraciones respecto de la aplicación de varias disposiciones constitucionales por parte de la norma acusada, menciona que la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República, es tan sólo uno de los indicadores que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional para la fijación por decreto del salario mínimo, toda vez que nuestra economía es inflacionaria.

Afirma el Procurador que la norma parcialmente demandada, por sí sola, no vulnera la Constitución, pero su aplicación sí puede contrariar los artículos 2, 13, 25, 53 y 334 Ibídem, en el evento en que el reajuste del salario mínimo sea inferior a la variación porcentual del índice de precios al consumidor para el año inmediatamente anterior, según certificación expedida por el DANE.

Al respecto manifiesta lo siguiente:

"El Gobierno Nacional está en la obligación de observar el IPC del año inmediatamente anterior al que va a entrar a regir el salario mínimo, junto con los demás parámetros contenidos en la norma impugnada, a fin de que al reajustar anualmente el salario mínimo, que no fue posible establecer por consenso, éste mantenga su poder adquisitivo constante de forma que garantice el mínimo vital y móvil de los trabajadores y sus familias. En últimas, el IPC del año anterior es el único factor, de los mencionados en la norma, que refleja la capacidad de satisfacción de las condiciones mínimas vitales a través de la adquisición de bienes y servicios esenciales. Es por esta razón que nunca el reajuste podrá ser inferior a dicho indicador.

Para el Despacho, no es procedente una declaratoria de inexequibilidad del fragmento acusado del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, porque cuando se dé la situación inversa, por razón de que alguno de los demás parámetros permita que el ajuste del salario mínimo sea superior al de la variación porcentual del IPC, podría estarse ante la idealizada situación de hacer totalmente efectiva la garantía de otorgarla a los trabajadores de menores ingresos, una remuneración que les permita tener un acceso efectivo a los bienes y servicios básicos y un

mejoramiento en su calidad de vida y las de sus familias.

La institución del salario mínimo se enmarca dentro de aquellas políticas destinadas a lograr una justicia social y goza de especial protección porque la condición económica de los trabajadores que lo reciben los coloca en situación de debilidad manifiesta".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Unidad normativa

La Corte no se pronunciará exclusivamente sobre las palabras demandadas, que en sí mismas carecen de significado propio, y, en consecuencia, integrará la proposición jurídica completa, extendiendo su análisis a la totalidad del artículo 8 de la Ley 278 de 1996.

En efecto, una vez más debe decirse que expresiones o vocablos, si se toman aisladamente, no tienen relevancia en materia de control de constitucionalidad, pues no conforman unidades normativas con sentido completo que puedan ser cotejadas con la Constitución.

Sobre el particular, reiterase lo siguiente:

"Para que la Corte Constitucional pueda entrar a resolver sobre la demanda incoada por un ciudadano contra fragmentos normativos, resulta indispensable que lo acusado presente un contenido comprensible como regla de Derecho, susceptible de ser cotejado con los postulados y mandatos constitucionales.

Las expresiones aisladas carentes de sentido propio, que no producen efectos jurídicos ni solas ni en conexidad con la disposición completa de la cual hacen parte, no son constitucionales ni inconstitucionales, lo que hace imposible que se lleve a cabo un juicio sobre la materia.

Es necesario que, por una parte, exista proposición jurídica integral en lo acusado y que, por otra, en el supuesto de su inexequibilidad, los contenidos restantes de la norma conserven coherencia y produzcan efectos jurídicos.

En principio, el hecho de que el objeto de la decisión de la Corte esté compuesto sólo por palabras que de suyo nada expresan, mandan, prohíben ni permiten, debería conducir a la sentencia inhibitoria por ineptitud sustancial de aquélla.

Pero, en razón del carácter informal de la acción pública, que ha de despojarse de tecnicismos y complejidades procesales con miras a la efectividad del derecho político del ciudadano (art. 40 C.P.), esta Corte prefiere interpretar la demanda, en búsqueda de su propósito, y estructurar, con base en él, y con apoyo en lo ya decidido en anteriores sentencias que han hecho tránsito a cosa juzgada, la proposición jurídica completa, es decir, la regla de Derecho sobre la cual habrá de recaer el examen de constitucionalidad y el fallo". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-565 del 7 de octubre de 1998). M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo)..

"Las expresiones acusadas (...) carecen de sentido propio y autónomo. Únicamente pueden ser entendidas y aplicadas en relación con el resto del contenido normativo del precepto del cual hacen parte.

Por tanto, no podría esta Corte definir su constitucionalidad sin riesgo de romper la proposición jurídica completa. Si una de las opciones del fallo consiste en declarar la inexequibilidad de lo acusado y sobre el supuesto de que así lo resolviera la Corte, lo que quedaría de la disposición carecería por completo de sentido". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-357 del 19 de mayo de 1999. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

En el presente caso, resulta incontestable que, según la demanda, el punto objeto de controversia es la fijación unilateral del salario mínimo por parte del Gobierno, fracasadas las negociaciones de la Comisión Permanente de Concertación, con base exclusiva en el criterio de la meta de inflación del siguiente año fijada por el Banco de la República, y, por tanto, es indispensable que las voces acusadas se integren al conjunto para que esta Corporación lo confronte, como un todo, con la Carta Política.

2. La búsqueda de consenso para la fijación del salario, un objetivo constitucional

El artículo 5 de la Ley 278 de 1996 establece cómo estará integrada la Comisión Permanente de Conciliación de Políticas Salariales y Laborales.

"Artículo 5. La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales será tripartita en su integración y de ella formarán parte:

a) En representación del Gobierno:

1. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado, quien la presidirá;

2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado;

3. El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado;

4. El Ministro de Agricultura o su delegado;

5. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

b) En representación de los empleadores:

Cinco (5) representantes con sus respectivos suplentes personales, designados por las asociaciones nacionales gremiales más representativas de empleadores de los distintos sectores económicos del país, en forma ponderada y de conformidad con la participación de cada sector en el producto interno bruto y en la generación de empleo.

Para los efectos anteriores, el Gobierno se basará en los datos y cifras elaborados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

c) En representación de los trabajadores:

Cinco (5) representantes con sus suplentes personales, designados o removidos por las confederaciones sindicales más representativas del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de éstas posea al momento de la elección, según censo que en tal sentido elabore el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y dentro de los cuales habrá por lo menos un representante con su respectivo suplente, de los pensionados, que se rotará cada cuatro (4) años entre las dos (2) Confederaciones de Pensionados más representativas.

Parágrafo 1. Para los efectos del literal d) del artículo 2, los Ministros del Despacho y el Director del Departamento Nacional de Planeación, no podrán delegar, y si lo hacen, por motivos debidamente justificados, será exclusivamente en un Viceministro y en el Subdirector.

Parágrafo 2. A las deliberaciones de la Comisión, de las subcomisiones departamentales y de los comités podrán ser invitados, con derecho de voz, funcionarios del Gobierno, asesores de los empleadores, trabajadores o pensionados, así como voceros de organizaciones de trabajadores, de pensionados y de los empleadores no representados en la Comisión".

Se desarrolla en dicho texto lo contemplado por el artículo 56 de la Constitución Política, a cuyo tenor "una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales".

El mismo mandato constitucional dispuso que fuera la ley la que reglamentara la composición y el funcionamiento de dicho organismo.

La norma examinada se ajusta a la Carta en cuanto el legislador se limitó, en ejercicio de su competencia, a señalar cómo se adoptarán las decisiones en el seno de la Comisión. Captando el sentido buscado por la Constituyente, el Congreso expresó que allí debería resolverse por consenso, es decir, en virtud del diálogo y el acuerdo entre los sectores participantes.

Como puede verse, a través de este instrumento se cumplen compromisos internacionales contraidos por Colombia, como el Convenio 144 de la OIT, y se desarrollan postulados constitucionales como el de la participación de todos en la adopción de las decisiones que los afectan (Preámbulo y artículos 1 y 2 C.P.).

También dispuso el artículo la forma en que debería manifestar su voto cada sector -por la mayoría de sus miembros-, lo que resultaba indispensable para conferir certeza a la representación de todos ellos y asegurar la legitimidad de sus decisiones.

3. Carácter subsidiario de la fijación gubernamental del salario mínimo. Limitantes y criterios que impiden el ejercicio arbitrario de esta facultad

En el párrafo de la norma acusada es posible distinguir dos reglas, aplicables al proceso de fijación del salario mínimo:

a) En la primera de ellas se establece que, para la fijación del salario mínimo, la Comisión Permanente de Conciliación de Políticas Salariales y Laborales deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre de cada año, y que, si no es posible concertar -objetivo ideal del sistema-, la parte o partes que discrepan deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes, según el precepto, tienen la obligación de estudiar esas salvedades y han de fijar su posición frente a ellas en el término de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo -dispone el artículo- la Comisión deberá reunirse para buscar el consenso, según los elementos de juicio que se hubieren allegado, antes del treinta (30) de diciembre.

Como puede percibirse al analizar el texto, la concepción de la cual parte el legislador no es otra que la de lograr el propósito constitucional de concertación de la política salarial, agotando todos los esfuerzos y propiciando todas las oportunidades para que se alcance el consenso antes de que expire la oportunidad de fijación del nuevo salario mínimo, es decir, dentro del año calendario anterior a su vigencia.

Al estipular que las partes tienen un plazo máximo para pronunciarse por consenso y al ordenar que plasmen por escrito los motivos de su eventual desacuerdo y que todas estudien y consideren los argumentos de las demás, busca la norma hacer propicio un trámite racional y equilibrado de las distintas propuestas, de sus bondades o inconvenientes y de las fórmulas que permitan, en un clima de diálogo y buenas relaciones laborales (art. 56 C.P.), arribar a una definición equilibrada sobre el aumento salarial correspondiente.

b) La segunda parte del párrafo estatuye que, cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo a más tardar el treinta (30) de diciembre, el Gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año, fijada por el Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y además la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor.

La atribución del Ejecutivo es, en el contexto aludido, netamente subsidiaria, lo cual significa que no adquiere competencia para dictar el decreto que fije el salario mínimo unilateralmente si no se han agotado las etapas anteriores, que buscaban el consenso como primer objetivo.

Ahora bien, no goza el Gobierno en esta hipótesis de una facultad discrecional y menos todavía arbitraria. Está sujeto a unos límites que la misma norma legal introduce y que esta Corte juzga exequibles, siempre que se los tenga en cuenta a todos y de manera armónica y razonable,

agregando a ellos y dando preferencia a los postulados que inspiran el Ordenamiento Constitucional.

En otros términos, la constitucionalidad del precepto surge de la confluencia de esos criterios legales, ninguno de los cuales puede prevalecer sobre los otros ni ser aplicado de manera excluyente respecto de los demás, con los criterios constitucionales propios del Estado Social de Derecho, la especial protección al trabajo y la remuneración mínima vital y móvil a la que tienen derecho los trabajadores; todo lo cual significa que la motivación del decreto que el Gobierno expida los deberá contemplar en su totalidad y considerando la prevalencia que tienen los criterios constitucionales enunciados.

Además, el Ejecutivo, al dictar la pertinente normatividad debe tener en cuenta que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones (art. 333 C.P.) y que la dirección general de la economía, a cargo del Estado, y la intervención estatal en la misma, por mandato de la ley, buscan, entre otros objetivos, el de racionalizarla para conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y, de manera especial, el de asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

Ahora bien, la demanda que ha dado lugar al presente proceso recae específicamente sobre uno de tales criterios, el de la meta de inflación del siguiente año, o inflación esperada, fijada por el Banco de la República.

La Corte halla que los argumentos de la accionante son razonables y ceñidos a la Constitución, y muy particularmente al concepto mismo del Estado Social de Derecho (Preámbulo y art. 1) y a la protección especial que, en la Carta, merece el trabajo (arts. 1, 25 y 53 C.P.), pero no deduce de ellos la inconstitucionalidad de los vocablos impugnados sino la necesidad de su interpretación conforme a la Carta Política.

En efecto, la Corte considera que, si el indicado parámetro de la meta de inflación proyectada para el año siguiente fuese el único que ha de considerar el Gobierno para motivar su decisión supletoria sobre salario mínimo, la norma sería inconstitucional, como lo sostiene la actora, ya que implicaría una orden legal impartida al Gobierno para disminuir periódicamente, en términos reales, el salario de los trabajadores colombianos.

Es un hecho notorio el de que, en nuestro medio, los anuales reajustes salariales son rápidamente desbordados por el real y efectivo aumento del costo de vida, lo que ocasiona que cada vez sea menor la capacidad de compra de los bienes y servicios básicos, indispensables para el sostenimiento de los trabajadores y de sus familias.

El artículo 25 de la Constitución expresa que el trabajo es un derecho y una obligación social y que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.

La misma norma proclama que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Sobre la dignidad y la justicia de la relación laboral ha manifestado la jurisprudencia de esta Corte:

"El trabajo es uno de los valores esenciales de nuestra organización política, tal como lo declara el Preámbulo de la Constitución y lo reafirma su artículo 1º al señalarlo como uno de los fundamentos del Estado Social de Derecho.

Como ya lo dijo esta Corte, el mandato constitucional de protegerlo como derecho-deber afecta a todas las ramas y poderes públicos y tiende al cumplimiento de uno de los fines primordiales del Estado: el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes plasmados en la Constitución, particularmente los que, para el caso del trabajo, se derivan del esfuerzo y la labor del hombre" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia del 29 de mayo de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

(...)

"Se protege el trabajo como derecho fundamental en todas sus modalidades y se asegura el derecho de toda persona a desempeñarlo en condiciones dignas y justas (Art. 25 C.N.).

No se trata tan solo de que se defienda institucionalmente la posibilidad y la obligación de alcanzar una ubicación laboral y de permanecer en ella, sino de un concepto cualificado por la Constitución que se relaciona con las características de la vinculación laboral y con el desempeño de la tarea que a la persona se confía en lo referente al modo, tiempo y lugar en que ella se cumple, todo lo cual tiene que corresponder a la dignidad del ser humano y realizar en el caso concreto el concepto de justicia.

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, la relación laboral no puede ser -jamás ha debido serlo- aquella que se genera entre quien busca un objetivo y uno de los medios que utiliza para lograrlo.

El patrono -oficial o privado- no puede hoy tomar al trabajador apenas como un factor de producción, lo que sería humillante e implicaría una concepción inconstitucional consistente en la pura explotación de la persona. Ha de reconocerle su individualidad y tener en cuenta el respeto que demandan su naturaleza y necesidades. Debe comprender, asimismo, que de la persona del trabajador dependen otras y que cada acto que lo involucra, en bien o en mal, repercute necesariamente en su familia.

Esta Corte se refirió al tema en la sentencia 479 del 13 de agosto de 1992, en la cual se subrayó que la perspectiva humana en la conducción de toda política estatal sobre trabajo constituye elemento medular de la concepción del Estado Social de Derecho, "según el cual el Estado y las instituciones políticas y jurídicas que se fundan en su estructura tienen por objetivo y razón de ser a la persona y no a la inversa, de donde se concluye que ningún proyecto de desarrollo económico ni esquema alguno de organización social pueden constituirse lícitamente si olvidan al

hombre como medida y destino final de su establecimiento".

Tales principios son extensivos a las relaciones laborales entre particulares, quienes también están sujetos a la Constitución y obligados a realizar sus principios.

De ello se desprende que toda medida que afecte las condiciones de trabajo, en especial si tiende a modificarlas, debe ser considerada y sometida a previo análisis sobre la base insustituible del factor humano y de las circunstancias en medio de las cuales actúa.

Aquí debe decirse que los poderes discrecionales, con frecuencia invocados en el manejo de personal y que tienen origen en la ley, no pueden ser absolutos si se los mira desde la perspectiva constitucional. Han de ejercerse sobre una base que, de suyo, los limita: la del artículo 25 de la Constitución que garantiza unas condiciones dignas y justas por fuera de las cuales nadie está obligado a trabajar". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-483 del 27 de octubre de 1993).

El elemento remuneratorio es esencial para que se configuren esas condiciones dignas y justas en medio de las cuales debe el trabajador prestar sus servicios. Y la Corte considera que ellas no se tienen cuando la remuneración no corresponde al mínimo vital o cuando se trata de una retribución que permanece estática, pues la Constitución exige que sea móvil, ni tampoco cuando el incremento se revela desproporcionado en relación con la cantidad y la calidad del trabajo o con las circunstancias sociales y económicas en medio de las cuales se desenvuelve el trabajador.

La Corte Constitucional ha manifestado al respecto:

"Parte bien importante de la dignidad y justicia en medio de las cuales el Constituyente exige que se establezcan y permanezcan las relaciones laborales consiste en la proporcionalidad entre la remuneración que reciba el trabajador y la cantidad y calidad de su trabajo (artículo 53 C.P.).

Para la Corte es claro que todo trabajador tiene derecho, de nivel constitucional, a que se lo remunere, pues si el pago de sus servicios hace parte del derecho fundamental al trabajo es precisamente en razón de que es la remuneración la causa o el motivo, desde el punto de vista de quien se emplea, para establecer la vinculación laboral.

Ahora bien, esa remuneración no puede ser simplemente simbólica. Ha de ser adecuada al esfuerzo que implica la tarea cumplida por el trabajador, a su preparación, experiencia y conocimientos y al tiempo durante el cual vincule su potencia de trabajo a los fines que interesan al patrono.

Eso implica que el patrono no puede fijar de manera arbitraria los salarios de sus empleados, preferir o discriminar a algunos de ellos, hallándose todos en igualdad de condiciones.

Tampoco es admisible que congele indefinidamente los sueldos, absteniéndose de hacer aumentos periódicos acordes con la evolución de la inflación, menos todavía si al proceder en esa forma aumenta cada cierto tiempo los salarios de algunos empleados y no los de otros". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-519 del 15 de octubre de 1997).

En relación con el carácter móvil de la remuneración, que interesa en este proceso, la Corte debe recalcar:

"...si bien es cierto en el nivel mínimo se cumple la obligación legal incrementando el salario en la proporción anual plasmada en el respectivo decreto, ello no quiere decir que las demás escalas salariales puedan permanecer indefinidamente congeladas, según la voluntad del patrono, ya que la remuneración de los trabajadores debe ser móvil, es decir, está llamada a evolucionar proporcionalmente, de acuerdo con el aumento en el costo de la vida.

En otros términos, ningún patrono público ni privado tiene autorización constitucional para establecer que sólo hará incrementos salariales en el nivel mínimo y que dejará de hacerlos indefinidamente en los distintos períodos anuales cuando se trata de trabajadores que devengan más del salario mínimo.

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". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-276 del 3 de junio de 1997).

Así las cosas, vulneraría la Constitución una disposición legal que obligara al Gobierno a plasmar los aumentos periódicos del salario mínimo sobre la única base de la inflación calculada, prevista o programada para el siguiente año, con olvido de la inflación real que ha tenido lugar en el año precedente y que efectivamente ha afectado los ingresos de los trabajadores.

Más aún, la Corte coincide con lo expuesto por el Procurador General de la Nación en el sentido de que el Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decrete nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto, como el Ministerio Público lo dice, el Gobierno está obligado a velar por que el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, vulnera el artículo 53 de la Constitución.

Acontece que la disposición materia del proceso no se circumscribe de modo exclusivo a las expresiones demandadas, sino que contiene otros

elementos no menos esenciales para su comprensión y efectos, que se incorporan al impugnado para conformar un conjunto de parámetros y factores que el Ejecutivo debe tomar en cuenta al fijar el salario mínimo, y que esta Corporación también ha de considerar para establecer su constitucionalidad.

Según lo dicho, el fragmento legal impugnado no puede leerse aisladamente, descompuesto o sustraído del contexto del artículo, que debe entenderse y aplicarse de manera que ofrezca un sentido integral. Es decir, no puede ser la inflación esperada para el año siguiente el único factor en que se funde la motivación del Gobierno para fijar el monto del nuevo salario mínimo. Este debe progresar, para mantener e incrementar el poder adquisitivo de la moneda en manos de los trabajadores, teniendo en cuenta, con la misma importancia e incidencia, los demás parámetros que el artículo acusado contempla: la inflación real del período que culmina, medida a través del Índice de precios al consumidor (IPC), que señala el mínimo del aumento, según lo dicho; la productividad acordada por el Comité Tripartito de Productividad que coordina el Ministerio del Trabajo; la contribución de los salarios al ingreso nacional y el incremento del producto interno bruto (PIB); todo ello debe incluirse en la motivación expresa con apoyo en la cual se expida el decreto del Gobierno y orientarse a la luz de los principios constitucionales que ya se han recordado.

Esta Sentencia debe ser analizada y aplicada en conjunto y de manera armónica con la número C-481 del 7 de julio de 1999, proferida por la Corte, pues a partir de ella ha desaparecido el objetivo único de metas de inflación siempre menores, que antes se señalaba a la Junta Directiva del Banco de la República en ejercicio de sus atribuciones (art. 2 de la Ley 31 de 1992).

Si ello es así, ha de tenerse en cuenta que dicha Sentencia declaró inexequibles las expresiones "que deberán ser siempre menores a los últimos resultados registrados" (referentes a la meta de inflación), los cuales pertenecían al citado artículo, y no puede olvidarse la motivación en que se basó la Corte para condicionar la exequibilidad de los demás apartes de la norma en el sentido de que la actividad del Banco Emisor respecto a la capacidad adquisitiva de la moneda "no puede desconocer los objetivos de desarrollo económico y social previstos por la Carta", uno de los cuales es indudablemente la protección especial al trabajo y la remuneración mínima vital y móvil a la que tienen derecho los trabajadores (arts. 25 y 53 C.P.).

Dijo esta Corte lo siguiente:

"...para esta Corte también es claro que la efectividad del Estado Social de Derecho, y la búsqueda de la justicia social, que se consigue mediante el progreso y el desarrollo, entendido como el mejoramiento de la calidad de vida y la democratización de las oportunidades de disfrute de los beneficios del progreso y de la prosperidad general, son imperativos para todas las autoridades, y no vinculan solamente al gobierno o al Legislador, sino a todos los destinatarios de la norma superior. En este orden de ideas, el desarrollo de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, constitucionalmente asignadas a la Junta del Banco de la República, también se vinculan por los principios constitucionales y por la efectividad del Estado Social de Derecho, lo cual incluye la aplicación progresiva de los derechos sociales, como deber del Estado.

(...)

El examen precedente permite concluir que la Constitución no escogió ninguno de los dos modelos extremos de Banca Central, a saber, aquel en que el Banco es una institución totalmente subordinada al Gobierno y que persigue simultáneamente múltiples finalidades (estabilidad monetaria, fomento de determinadas industrias, etc), tal y como lo fue el Banco de la República en los años sesenta, ni aquel en donde, por el contrario, la Banca Central es totalmente independiente en sus decisiones y tiene exclusivamente la finalidad de controlar la inflación, sin que deba tomar en consideración otros objetivos. La Carta de 1991 optó por una regulación intermedia, pues si bien la finalidad esencial del Banco es proteger la capacidad adquisitiva de la moneda, por lo cual esa institución no desarrolla específicamente actividades fomento, lo cierto es que la Junta no puede ser indiferente a los otros objetivos de la política económica. La peculiaridad del diseño constitucional colombiano puede entonces ser resumida así: si bien la Junta del Banco de la República es autónoma y tiene como finalidad básica preservar la moneda sana (CP arts 371 y 373), sin embargo esta autonomía tiene límites formales -su sujeción a la ley (CP art 150 ods 13, 19 y 22 y art. 372)- y materiales: sus funciones deben ejercerse en coordinación con la política económica general (CP arts 113 y 371) y sus actuaciones, como las de los demás órganos del Estado, deben propender a la realización de los valores del Estado social de derecho (CP arts 1º y 2º) y a la materialización de los fines propios de la intervención del Estado en la economía (CP art. 334). Esto significa que si bien la finalidad primaria de la actividad del Banco es la estabilidad de los precios, sin embargo esa institución no puede ser indiferente a otros objetivos de política económica de raigambre constitucional, como pueden ser la búsqueda del pleno empleo o la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo (CP art. 334)".

La Corte, entonces, declarará también exequible la disposición demandada, pero únicamente en el entendido de que ella constituye un todo y de que los factores y elementos que ella consagra como relevantes para la fijación supletoria del salario mínimo por el Gobierno deben ser incluidos, medidos y evaluados por aquél al expedir el decreto correspondiente, que deberá ser motivado.

Las consideraciones precedentes están íntima e inescindiblemente ligadas a la parte resolutiva de esta Sentencia y son, por lo tanto, obligatorias.

DECISION

Con fundamento en las precedentes razones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Sólo en los términos de esta Sentencia, declarar EXEQUIBLE el artículo 8 de la Ley 278 del 30 de abril de 1996, en el entendido de que, al fijar el salario mínimo, en caso de no haberse logrado consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el Gobierno deberá motivar su decreto, atendiendo, con el mismo nivel e incidencia, además de la meta de inflación del siguiente año, a los siguientes parámetros: la inflación real del año que culmina, según el índice de precios al consumidor; la productividad acordada por la Comisión Tripartita que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; la contribución de los salarios al ingreso nacional; el incremento del producto interno bruto (PIB); y con carácter prevalente, que habrá de reflejarse en el monto del aumento salarial, la especial protección constitucional del trabajo (art. 25 C.P.) y la necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil (art. 53 C.P.); la función social de la empresa (art. 333 C.P.) y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (art. 334 C.P.), uno de los cuales consiste en "asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos".

Cópíese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-815/99

SALARIO MINIMO-Improcedencia de sentencia condicionada/SALARIO MINIMO-Criterios para fijarlo (Salvamento de voto)

Considero que la decisión que ha debido adoptar la Corte ha debido ser la de constitucionalidad sin condicionamiento alguno. En efecto, la disposición acusada en ninguno de sus elementos normativos contraría la Constitución; lo que puede resultar lesivo del ordenamiento es el entendimiento que de ella haga el ejecutivo al fijar anualmente, a falta de concertación, el salario. So pretexto de prever la violación ulterior en la aplicación de la norma, no puede la Corte extender su decisión a la eventual aplicación que se haga de la norma legal. Este juicio corresponde no a la Corte Constitucional sino a la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo, la cual establecerá, ante acción que al respecto puede promover todo ciudadano, si el Gobierno ha observado, en el caso específico referido a una anualidad determinada, todos los factores previstos en la ley, pues ésta no dispone discrecionalidad en cuanto a la aplicación de uno o unos y no de otro u otros de los factores. Lo anterior sin perjuicio de entender que el Gobierno en la consideración que haga de unos y otros ejerce competencia de apreciación, con fundamento en las propias disposiciones constitucionales que garantizan a los trabajadores "remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo"(Artículo 53) y dentro del marco al efecto trazado por el legislador, precisamente en el artículo acusado de la ley 478 de 1.996.

Referencia: Expediente D-2368

Demanda de Inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 8o de la Ley 278 de 1996.

Con el habitual respeto manifiesto mi salvedad de voto sobre la decisión adoptada por la Corte en el proceso de la referencia, mediante la cual resolvió declarar la exequibilidad de la norma demandada siempre y cuando se entienda que el Gobierno al determinar el salario mínimo tenga en cuenta todos los factores mencionados en la referida disposición.

Considero que la decisión que ha debido adoptar la Corte, según manifestación que hice en la Sala, ha debido ser la de constitucionalidad sin condicionamiento alguno.

En efecto, la disposición acusada en ninguno de sus elementos normativos contraría la Constitución; lo que puede resultar lesivo del ordenamiento es el entendimiento que de ella haga el ejecutivo al fijar anualmente, a falta de concertación, el salario.

El artículo 8º de la ley 478 de 1996 prevé que cuando no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, el Gobierno, dentro del plazo allí señalado, lo fijará teniendo en cuenta, como "parámetros", la meta de inflación que fije la Junta del Banco de la República para el año siguiente, la productividad acordada por el Comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB) y el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Es decir que la ley, claramente, comprende los principios de protección al trabajo digno y justo, expresados en su carácter móvil y vital, que como tales se encuentran señalados en el Artículo 53 de la Constitución Política.

Es claro, de otra parte, como se señala en la vista fiscal que el indicador significado por la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República, es tan sólo uno de los factores que debe tener presente el Gobierno para la fijación por decreto del salario mínimo, habida cuenta del carácter inflacionario de la economía.

So pretexto de prever la violación ulterior en la aplicación de la norma, no puede la Corte extender su decisión a la eventual aplicación que se haga de la norma legal.

Este juicio corresponde no a la Corte Constitucional sino a la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo, la cual establecerá, ante acción que al respecto puede promover todo ciudadano, si el Gobierno ha observado, en el caso específico referido a una anualidad determinada, todos los factores previstos en la ley, pues ésta no dispone discrecionalidad en cuanto a la aplicación de uno o unos y no de otro u otros de los factores. Lo anterior sin perjuicio de entender que el Gobierno en la consideración que haga de unos y otros ejerce competencia de apreciación, con fundamento en las propias disposiciones constitucionales que garantizan a los trabajadores "remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo" (Artículo 53) y dentro del marco al efecto trazado por el legislador, precisamente en el artículo acusado de la ley 478 de 1.996.

Naturalmente que como se acepta en la Sentencia, siguiendo el concepto del Señor Procurador General de la Nación, debe tenerse en cuenta que "en últimas, el IPC del año anterior es el único factor de los mencionados en la norma, que refleja la capacidad de satisfacción de las condiciones mínimas vitales a través de la adquisición de bienes y servicios esenciales. Es por esta razón que nunca el reajuste será inferior a dicho indicador".

Fecha ut supra

ALVARO TAFUR GALVIS.

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-815/99

SALARIO MINIMO-Improcedencia de sentencia condicionada (Salvamento de voto)

En nuestro concepto la norma demandada ha debido ser declarada exequible, sin ningún condicionamiento. El condicionamiento de la Corte no deja de ser censurable. Traslada a la parte resolutiva de la sentencia el mismo contenido de la norma examinada. Adicionalmente, agrega sin ninguna elaboración ulterior como criterios a tener en cuenta por el Gobierno, las orientaciones más generales que se encuentran plasmadas en la propia Carta. En estricto rigor, en una sentencia condicionada, se selecciona una interpretación, entre las posibles alternativas hermenéuticas que pueden plantearse alrededor de un texto legal cuya constitucionalidad se presenta altamente controvertible, y a ella se restringe su alcance, pues se entiende que únicamente así interpretada la disposición se ajusta a la Constitución. La Corporación se limita a integrar en la parte resolutiva el texto de la disposición acusada y a invocar los textos de varias normas constitucionales. Estas normas, de origen legal y constitucional respectivamente, de suyo son obligatorias y conforman el sistema jurídico, sin necesidad de que su fuerza jurídica y su aplicación dependan de una sentencia de la Corte. Si la Corte sigue por este camino, las partes resolutivas de sus sentencias serán tan extensas como lo es la Constitución. Definitivamente, el proceso constitucional debe terminar con una sentencia y no con un acto judicial redundante.

SALARIO MINIMO-Criterios para fijarlo (Salvamento de voto)

Si el reajuste salarial nunca puede ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira, no será posible, "con el mismo nivel e incidencia", estimar todos los demás factores, ni combinar aquél con éstos en términos de equilibrio. De otro lado, este condicionamiento puede en muchos casos contradecir los restantes parámetros. Contrariamente a lo que resulta deseable. mayor bienestar de los trabajadores y un aumento de participación de los salarios en el PIB -, la petrificación constitucional de este criterio en varios escenarios económicos puede incluso revelarse

perjudicial para los trabajadores.

Referencia: Expediente D-2368

Demandada de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 8 de la Ley 278 de 1996

Actora: Ines Jaramillo Murillo

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Con todo respeto expresamos a continuación, de manera sintética, nuestra discrepancia con la tesis de la mayoría.

1. En nuestro concepto la norma demandada ha debido ser declarada exequible, sin ningún condicionamiento. La demandante había construido el cargo de inconstitucionalidad a partir de una interpretación manifiestamente errada de la disposición. La actora asumía que el establecimiento del salario mínimo sólo se sujetaba al parámetro derivado de la inflación proyectada para el año siguiente, cuando era evidente que la norma ofrecía varios criterios para hacerlo. Precisado el alcance de la norma legal y advertido el error, no era necesario introducir ningún condicionamiento como quiera que este procedimiento de control de constitucionalidad se reserva para aquellos casos en los cuales sólo bajo una determinada interpretación de la norma impugnada ésta puede mantenerse dentro del ordenamiento jurídico. Si las interpretaciones claramente equivocadas de los actores se convierten en ocasión propicia para que la Corte profiera sentencias condicionadas, se expande sin sentido ni legitimidad su función jurisdiccional.

2. El condicionamiento de la Corte, de otro lado, no deja de ser censurable. Traslada a la parte resolutiva de la sentencia el mismo contenido de la norma examinada. Adicionalmente, agrega sin ninguna elaboración ulterior como criterios a tener en cuenta por el Gobierno, las orientaciones más generales que se encuentran plasmadas en la propia Carta. En estricto rigor, en una sentencia condicionada, se selecciona una interpretación, entre las posibles alternativas hermenéuticas que pueden plantearse alrededor de un texto legal cuya constitucionalidad se presenta altamente controvertible, y a ella se restringe su alcance, pues se entiende que únicamente así interpretada la disposición se ajusta a la Constitución. La Corporación se limita a integrar en la parte resolutiva el texto de la disposición acusada y a invocar los textos de varias normas constitucionales. Estas normas, de origen legal y constitucional respectivamente, de suyo son obligatorias y conforman el sistema jurídico, sin necesidad de que su fuerza jurídica y su aplicación dependan de una sentencia de la Corte. Si la Corte sigue por este camino, las partes resolutivas de sus sentencias serán tan extensas como lo es la Constitución. Definitivamente, el proceso constitucional debe terminar con una sentencia y no con un acto judicial redundante.

3. La sentencia es contradictoria. De una parte niega que el poder del Gobierno tenga naturaleza discrecional. En el condicionamiento, la Corte pretende delimitar con exactitud la competencia del Gobierno, enunciando los criterios que debe considerar a la hora de fijar el salario mínimo. Sin embargo, estas pautas tienen distintos niveles de vaguedad y de imprecisión, dada su formulación general. Si, además, deben todos los parámetros reflejarse en la cifra final del salario mínimo, no se ve cómo pueda dejar de concederse al Ejecutivo un margen razonable y necesario de libertad de apreciación y ponderación. Empero, la vana pretensión de la Corte de construir una competencia reglada pese a la apertura de los referentes que escoge, difícilmente podrá ser concretada en la práctica, pues esta característica de los parámetros y su misma heterogeneidad no permiten que sean tomados "con el mismo nivel e incidencia". En otras palabras, los parámetros utilizados e impuestos por la Corte, impiden que se configure como es su deseo una competencia reglada, objetiva y materialmente controlable.

4. Si el reajuste salarial nunca puede ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira, no será posible, "con el mismo nivel e incidencia", estimar todos los demás factores, ni combinar aquél con éstos en términos de equilibrio. De otro lado, este condicionamiento puede en muchos casos contradecir los restantes parámetros. Contrariamente a lo que resulta deseable . mayor bienestar de los trabajadores y un aumento de participación de los salarios en el PIB -, la petrificación constitucional de este criterio en varios escenarios económicos puede incluso revelarse perjudicial para los trabajadores.

5. La Corte persiste en elevar al plano constitucional opciones concretas de política económica que por su propia naturaleza y por respeto al principio democrático no pertenecen a este nivel, ni parece conveniente que se inscriban en el mismo. La petrificación constitucional a la que se arriba, no solamente le resta flexibilidad a los ajustes sociales y al funcionamiento de sus instituciones, sino que no garantiza que se cumplan los valores y principios superiores que inducen a ella. La interpretación constitucional tiene que conectarse con la realidad y, de otro lado, no sobrecargar a la Carta con la incorporación de presuntos mandatos y orientaciones que están por fuera de lo que en ella y por ella se decidió. Ahora, si la Corte sinceramente cree que una determinada sub-regla se deriva del consenso constitucional, debe formular su aserto y comprobarlo con argumentos suficientes y convincentes. Las sub-reglas que verdaderamente tienen fuerza constitucional no se deducen por la vía de la mera invocación de las expresiones constitucionales más generales. La Corte no puede evadir su obligación de elaborar una genuina interpretación constitucional.

6. La Corte ha ampliado el repertorio de los mandatos constitucionales con la regla según la cual nunca puede fijarse el salario mínimo por debajo de la cifra del IPC del año anterior. El proceso hermenéutico seguido por la Corte para derivar de los principios constitucionales esta precisa sub-regla, se desconocen. Es una intuición de la mayoría. Si lo que se persigue es la mejora sustancial del nivel de vida de los trabajadores y una más equitativa distribución del ingreso, la regla acuñada por la Corte puede servir bien estos propósitos si se dan ciertas circunstancias, pero si ellas cambian o se alteran . lo que es posible -, la aplicación de esa misma regla puede afectar negativamente a los mismos trabajadores. La Corte antes de constitucionalizar esta regla ha debido estudiar tanto las exigencias constitucionales que se plantean al

Estado interventor como el funcionamiento real y las garantías constitucionales de la economía social de mercado.

De haberlo hecho, se habría notificado del error de ubicar en el nivel constitucional una regla que en muchos casos puede tornarse adversa al interés de los trabajadores, particularmente cuando se traduce en alzas nominales que en últimas se reducen a alimentar inercialmente la inflación, o bien a propiciar la sistemática pérdida de oportunidades laborales y la erosión de la capacidad real de compra del conjunto de la población. Para evitar la explotación de los trabajadores y acrecentar su bienestar, mediante la mejor distribución del ingreso, no se puede ignorar el funcionamiento real de la economía. Si no se emprende este esfuerzo cognoscitivo, la interpretación constitucional nunca se va a poder liberar de la retórica, y los jueces seguirán navegando en las nubes de las palabras vacías, donde nunca ha pretendido estar la Constitución.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 04:50:22