C-183-99

EMBARGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PUBLICO

La norma acusada no resulta inexequible por la presunta violación del derecho a la igualdad que se aduce por los demandantes, dado que no existe ninguna discriminación con respecto a algunos acreedores de funcionarios o empleados de la rama jurisdiccional, o del Ministerio Público, pues a todos se les sitúa en píe de igualdad en relación con sus deudores, en cuanto respecto de aquellos, se predica que ninguno puede solicitar y obtener el decreto y la práctica del embargo de salarios y prestaciones sociales de tales funcionarios, a menos que la acreencia debida lo sea a una cooperativa o que se trate de obligaciones alimentarias conforme a lo dispuesto por el artículo 411 del Código Civil, y el Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor), casos estos en los cuales la embargabilidad queda limitada a un cincuenta por ciento, como máximo. Por otra parte, tampoco se vulnera el derecho a la igualdad si la norma acusada se contempla en relación con el sujeto pasivo de las obligaciones civiles distintas a las ya mencionadas, pues los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional y del Ministerio Público, en tal caso, quedan comprendidos, sin ninguna excepción, en lo dispuesto en esa norma legal.

Referencia: Expediente D-2066

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 35 del Decreto 546 de 1971, "Por el cual se establece el Régimen de Seguridad y Protección Social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares".

Actores: Humberto Rodríguez Arias y Gildardo Muñoz Cardona.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número diecinueve (19) del veinticuatro (24) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.-

“Decreto 546 de 1971

“Por el cual se establece el Régimen de Seguridad Social y Protección Social y de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares”.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorga la Ley 16 de 1968, y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida por el artículo 21 de la misma ley,

DECRETA:

(…)

“Artículo 35.- “Las prestaciones sociales consagradas en este Decreto, o en otras disposiciones aplicables, son irrenunciables. Con excepción de la pensión de invalidez, que es inembargable, las demás, así como los sueldos, sólo podrán serlo hasta un cincuenta 50% por ciento de su valor, siempre que sean en favor de cooperativas legalmente autorizadas, o para cubrir pensiones alimenticias que se deben de conformidad con las disposiciones civiles”.

1. La Corte Constitucional, mediante auto de 1º de junio de 1998 admitió la demanda, ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días para asegurar la intervención ciudadana de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 242, numeral 1º de la Constitución Nacional y 7º inciso segundo del Decreto 2067 de 1991 y, en la misma providencia, se dispuso el envío de la actuación al señor Procurador General de la Nación para que rindiese el concepto correspondiente. Además, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso Nacional y al señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social y a la Dirección de Administración Judicial.

1. Agotado el trámite establecido por el Decreto 2067 de 1991, se decide ahora por la Corte Constitucional sobre la exequibilidad de la norma demandada.

I. LA DEMANDA.-

Los demandantes, luego de la transcripción de la norma objeto de su acusación, manifiestan que ella quebranta el artículo 13 de la Constitución Nacional, por cuanto establece para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público una posición de privilegio con respecto a los "demás empleados estatales y aun frente a los trabajadores particulares", pues impide a los acreedores de aquellos la efectividad de sus créditos mediante el embargo de los salarios y prestaciones sociales, lo que sí es posible cuando se trata de trabajadores públicos o de empleados oficiales, o de trabajadores particulares dedicados a labores distintas.

III.- INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.-

La doctora Mónica Fonseca Jaramillo, como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, en escrito visible a folios 21 a 27 del cuaderno de la actuación, solicita a la Corte Constitucional la declaración de exequibilidad del Decreto 546 de 1971.

Para el efecto, expresa que el artículo 48 de la Constitución Nacional garantiza la irrenunciabilidad a la seguridad social, de una parte; y, de otra, el artículo 53 de la Carta Política, consagra también tal irrenunciabilidad en relación con los "beneficios mínimos establecidos en normas laborales", por lo que no es inexequible la prohibición de embargar la pensión de invalidez.

Además, la prohibición de embargar los salarios a los trabajadores en una determinada cantidad, constituye una garantía que reconoce el legislador tanto para los trabajadores del sector público como para los del sector privado, como medio de "no afectar su subsistencia y la de su familia". La efectividad de ese principio protector, se encuentra consagrada, entre otras normas por lo preceptuado en la Ley 100 de 1993, cuyo artículo 134, numeral 5 establece que las pensiones y demás prestaciones sociales sólo son embargables para el

pago de obligaciones alimenticias o de créditos a favor de cooperativas, en la proporción que señale la ley, norma que guarda relación con lo dispuesto por los artículos 155, 156 y 344 del Código Sustantivo del Trabajo, y con lo que al respecto disponen los artículos 513, inciso 7 y 684 del Código de Procedimiento Civil. Es decir, -continúa la interviniente-, la norma acusada no es inexequible, ya que ella no creó una situación de privilegio para los funcionarios y empleados de la rama judicial y del Ministerio Público, por lo que, entonces, no es cierto que se quebrante el derecho a la igualdad como lo sostienen los demandantes.

I. CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.-

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 1671 (folios 45 a 51), solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 35 del Decreto 546 de 1971, así como la del artículo 192 de la Ley 201 de 1991, que, aun cuando no fue demandada "reproduce el mandato" de la norma acusada, en cuanto hace relación con los servidores de la Procuraduría General de la Nación y que, por ello, constituye una unidad normativa con el precepto cuya inexequibilidad impetra los actores que se declare por la Corte Constitucional.

En su concepto, expresa el señor Procurador que la norma acusada, "a diferencia de lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo y en el Decreto 1848 de 1968" nada dice "en relación con los acreedores del trabajador que no tienen derecho a exigir el pago de alimentos o no tienen el carácter de cooperativas legalmente autorizadas", lo que significa que, entonces, "existe una omisión del legislador al no regular positivamente en la norma acusada la situación de aquellos acreedores, que por carecer de la condición de cooperativas o por no estar habilitados para cobrar alimentos, no pueden hacer efectivos sus derechos y acreencias persiguiendo el salario de los servidores de la rama jurisdiccional y el Ministerio Público, en las condiciones establecidas en favor de los acreedores de los trabajadores particulares y de los empleados oficiales". Esa omisión, a juicio del señor Procurador General de la Nación, "se traduce en una flagrante infracción al principio constitucional de la igualdad (artículo 13 C.P.), puesto que sin fundamento en una justificación objetiva y razonable, se deja sin tutela los intereses" de los demás acreedores, quienes "resultan de esta forma discriminados al no poder contar con la remuneración de aquellos servidores como garantía

de sus derechos".

En tal virtud, para subsanar la omisión del legislador y eliminar ese "trato discriminatorio", la Corte Constitucional puede proferir en relación con la norma demandada "una sentencia integradora, en la cual se proyecten los mandatos de la Constitución Política que pregonan como propósito del Estado la efectividad de los derechos patrimoniales de las personas (C.P. arts. 2, 4 y 58) así como el derecho a la igualdad (artículo 13 ibid)".

Siendo ello así, concluye el señor Procurador General de la Nación, que la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad del artículo 35 del Decreto 546 de 1971, y la del artículo 192 de la Ley 201 de 1995, habrá de hacerlo "en el entendido que estas normas no excluyen la posibilidad de que el salario de los funcionarios de la rama jurisdiccional y el Ministerio Público, también puede ser embargado hasta en una quinta parte de lo que exceda el salario mínimo legal mensual, por parte de los acreedores que no tengan el carácter de cooperativas legalmente autorizadas o de acreedores alimentarios".

V.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.-

1. Competencia.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Nacional, es la Corte competente para conocer de la presente demanda de inexequibilidad, por cuanto la norma demandada fue dictada por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por la Ley 16 de 1968, es decir, que ella forma parte de un Decreto-Ley.

1. Asunto materia de debate.

Como puede observarse, a la Corte corresponde, en este caso, decidir si el artículo 35 del Decreto 546 de 1971, en cuanto dispone que las prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, así como los sueldos por ellos devengados, son embargables, "sólo" hasta el cincuenta por ciento de su valor "siempre que

sean autorizados en favor de cooperativas legalmente autorizadas, o para cubrir pensiones alimenticias que se deben de conformidad con las disposiciones civiles" es exequible , o si, por el contrario, es inexequible la norma demandada por vulnerar, como lo sostienen los actores, el artículo 13 de la Constitución Nacional, en razón de que impide a otros acreedores el embargo de los salarios y prestaciones sociales aludidos, con lo que se establece una discriminación contraria a la Carta Política.

1. Unidad normativa.-

Dado que el artículo 192 de la Ley 201 de 1995 "por la cual se establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación", es de idéntico contenido normativo al artículo 35 del Decreto-Ley 546 de 1971 que aquí se demanda, se impone entonces a la Corte Constitucional considerar la exequibilidad o inexequibilidad de tales normas, para decidirla en esta sentencia.

1. La exequibilidad de los artículos 35 del Decreto-Ley 546 de 1971 y 192 de la Ley 201 de 1995.

1. Cuestión previa.

Además, por las mismas razones, se declaró ajustada a la Constitución la inembargabilidad de "la pensión de invalidez", consagrada en la norma entonces acusada.

1. Siendo ello así, podría, en principio, llegar a pensarse que habría cosa juzgada constitucional desde el punto de vista material y que, por consiguiente, en este proceso habría de ordenarse estar a lo resuelto en la Sentencia C-556 de 1994.

1. Con todo, dado que no existe ningún pronunciamiento expreso sobre la exequibilidad o inexequibilidad del artículo 35 del Decreto-Ley 546 de 1971, ni en relación con el artículo 192 de la Ley 201 de 1995, la Corte hará en esta sentencia un pronunciamiento sobre el particular, por cuanto así lo exige la necesidad de seguridad jurídica para los asociados.

1. Como es suficientemente conocido, la consagración de la igualdad como uno de los derechos fundamentales (artículo 13 C.N.), impone protección de las autoridades a todas las personas, por una parte y, por otra, que a situaciones iguales se den soluciones de la misma índole, principio que ha de guardar armonía con el de la efectividad de los derechos (artículo 2º Constitución Nacional).

4.3.2. De la misma manera, ante la obsolescencia e ineficacia de la filosofía del individualismo jurídico que inspiró la concepción del Estado durante el siglo diecinueve y que todavía comparten algunos sectores, se impuso la teoría de que el Estado ha de orientar su actividad en beneficio de las grandes mayorías para perseguir que, de esta manera, se sustituya el antiguo concepto sobre la autoridad y la función que ella desempeña, por la consagración positiva del Estado, no individualista, sino Social de Derecho, razón ésta por la cual nuestra Carta Política en su artículo 1º establece como principios esenciales en los que se funda ese estado Social de Derecho “el respeto de la dignidad humana”, así como en “el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

1. En ese orden de ideas, la Constitución Nacional, en su artículo 25 impone como norma orientadora de la legislación laboral una “especial protección al trabajo”, al igual que así lo había dispuesto el artículo 17 de la Constitución anterior a raíz de la reforma constitucional del año de 1936, inspirada en esa nueva concepción del Estado de carácter solidarista, que tuvo como antecedentes inmediatos la Constitución Mexicana de 1917, la Weimar de 1919 y la Española de la República, de 1931, entre otras fuentes.

1. Por ello, no resulta extraño a la legislación que se dicten normas protectoras del salario de los trabajadores, las cuales, además, encuentran fundamento en el artículo 53 de la Carta Política, en el que se dispone que son irrenunciables "los beneficios mínimos establecidos en normas laborales", se establece la garantía de la seguridad social y se establecen limitaciones a la contratación con los trabajadores, para que en ningún caso se menoscaben la libertad, la dignidad humana, ni sus derechos fundamentales.

1. Dentro de la misma concepción del Estado Social de Derecho, el salario cumple además una finalidad de subsistencia y bienestar no sólo para el trabajador, sino para su familia, en el marco de lo señalado por los artículos 42, 25 y 53 de la Constitución Nacional.

Precisamente, la Corte Constitucional en Sentencia C-556 de 6 de diciembre de 1994, en la cual se declaró la exequibilidad del artículo 22 del Decreto 929 de 1976, de contenido idéntico al de la norma ahora demandada, pero en relación con los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República, expresó que:

" Así las cosas, la inembargabilidad del salario, en determinada Así las cosas proporción no es exclusivamente en favor de los trabajadores, sino también de sus familias; y dicha protección no es sólo para los empleados de la Contraloría, sino común a los trabajadores en general, sean públicos o privados. Por ello carece de lógica el argumento del actor, porque el beneficio de la inembargabilidad no cobija únicamente a los empleados de la Contraloría -se repite-, ya que dicha disposición se encuentra también en todos los estatutos que regulan la materia, tanto en el sector público como en el privado, verbi gratia, artículos 154, 155 y 156 del Código Sustantivo del Trabajo, modificados los dos primeros por la Ley 22 de 1984 y los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969.

La universalidad del texto acusado debe ser interpretada de acuerdo con el artículo 17 del Decreto parcialmente acusado, que señala :

"Artículo 17.- En cuanto no se oponga al texto y finalidad del presente Decreto las disposiciones del Decreto 3135 de 1968 y normas que lo modifican y adicionan, serán aplicables a los empleados de la Contraloría General de la República".

Por su parte el artículo 12 del Decreto 3135 de 1968, señala lo siguiente:

"Artículo 12.- Deducciones y retenciones. Los habilitados cajeros y pagadores no pueden deducir suma alguna de los sueldos de los empleados y trabajadores sin mandamiento judicial o sin orden escrita del trabajador, a menos que se trate de cuotas sindicales, de previsión social, de cooperativas o de sanción disciplinaria conforme a los reglamentos.

"No se puede cumplir la deducción ordenada por el empleado o trabajador cuando afecte el salario mínimo legal o la parte inembargable del salario.

"Es embargable hasta la mitad del salario para el pago de las pensiones alimenticias de que trata el artículo 411 del Código Civil y de las demás obligaciones que para la protección de la mujer o de los hijos establece la ley. En los demás casos, sólo es embargable la quinta parte del exceso del respectivo salario mínimo legal".

La norma bajo examen trata de dos situaciones diferentes: Por una parte de la irrenunciabilidad de las prestaciones sociales y por el otro regula lo relativo a la inembargabilidad de la pensión de invalidez. El sentido que fluye de la disposición acusada es que las prestaciones sociales son irrenunciables, lo cual está de acuerdo con el principio general de la irrenunciabilidad de los derechos laborales que son ciertos e indiscutibles. En consecuencia, cuando el trabajador ha adquirido el derecho, no puede renunciar a su beneficio. Este principio que ya estaba consagrado a nivel legal en la legislación laboral fue elevado a canon constitucional en 1991 en el artículo 53, el cual consagra entre los principios mínimos fundamentales que deben ser tenidos en cuenta en el Estatuto del Trabajo, que debe expedir el Congreso, el de la "irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas generales". La pensión de invalidez es inembargable en su totalidad; pero en cambio si son embargables las demás prestaciones así como los sueldos en la proporción señalada por la ley". (Magistrado ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa), doctrina ésta que, por ser pertinente, se reitera por esta Corporación.

4.3.6. Bajo tales consideraciones, la norma acusada no resulta inexequible por la presunta violación del derecho a la igualdad que se aduce por los demandantes, dado que no existe ninguna discriminación con respecto a algunos acreedores de funcionarios o empleados de la

rama jurisdiccional, o del Ministerio Público, pues a todos se les sitúa en píe de igualdad en relación con sus deudores, en cuanto respecto de aquellos, se predica que ninguno puede solicitar y obtener el decreto y la práctica del embargo de salarios y prestaciones sociales de tales funcionarios, a menos que la acreencia debida lo sea a una cooperativa o que se trate de obligaciones alimentarias conforme a lo dispuesto por el artículo 411 del Código Civil, y el Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor), casos estos en los cuales la embargabilidad queda limitada a un cincuenta por ciento, como máximo.

Por otra parte, tampoco se vulnera el derecho a la igualdad si la norma acusada se contempla en relación con el sujeto pasivo de las obligaciones civiles distintas a las ya mencionadas, pues los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional y del Ministerio Público, en tal caso, quedan comprendidos, sin ninguna excepción, en lo dispuesto en esa norma legal.

Es decir, que ni el artículo 35 del Decreto-Ley 546 de 1971 ni el artículo 192 de la Ley 201 de 1995 que lo reprodujo para los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la Nación, quebrantan el principio de la igualdad (artículo 13 Constitución Nacional), pues les son aplicables, tanto a todos los acreedores de obligaciones civiles que no sean cooperativas o alimentarios, como, también cuando los deudores son funcionarios o empleados de la rama judicial o del Ministerio Público.

1. Agrégase a lo anterior, que al legislador, dentro de la potestad general de “hacer las leyes” que le asigna el artículo 150 de la Constitución Nacional, le asiste la facultad de determinar la manera como se hace efectiva la “especial protección al trabajo”, en este caso, al salario que para sí y para sus familias devengan los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional y del Ministerio Público con las limitaciones establecidas por la propia ley, sin que ello signifique que, por no hacer extensivas esas disposiciones al resto de trabajadores resulte, de suyo, inexequible la norma demandada.

1. Finalmente, ha de recordarse que, como ya se dijo, esta Corte, mediante Sentencia C-556 de 1994, declaró exequible el artículo 22 del Decreto-Ley 929 de 1976, de idéntico contenido

normativo al del artículo 35 del Decreto-Ley 546 de 1971 que ahora ocupa la atención de esta Corporación y que guarda unidad normativa con el artículo 192 de la Ley 201 de 1995 como ya se expresó, lo que, necesariamente lleva a concluír que no podría resultar exequible la norma que se refiere a los empleados de la Contraloría General de la República, e inexequible la misma, cuando se trata de los funcionarios y empleados de la rama judicial y de la Procuraduría General de la Nación, pues, como salta a la vista, a más de contradictorio, ello sí resultaría en un desconocimiento flagrante del principio de la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Nacional.

4.3.9. Así las cosas, no encuentra la Corte que el artículo 35 del Decreto-Ley 546 de 1971, ni el artículo 192 de la Ley 201 de 1995 con el cual existe unidad normativa vulneren ninguna norma de la Constitución Nacional, por lo cual se declarará su exequibilidad.

VI. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES los artículos 35 del Decreto-Ley 546 de 1971 y 192 de la Ley 201 de 1995.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E).