Sentencia C-247/01

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SEGURIDAD SOCIAL-Régimenes diferentes

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Sujeción a la Constitución

PRINCIPIO DE IGUALDAD MATERIAL-Límite al legislador/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-No discriminación/REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL-Mínimo prestacional

Dentro de esas fronteras normativas que el legislador debe respetar, se encuentra el principio de la igualdad material, puesto que la libertad de configuración no permite la adopción de un tratamiento discriminatorio para alguna persona o grupo de ellas.

REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL-Función de recaudo por empleador/SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Recaudo de contribuciones por empleador

En el régimen vigente, el empleador es un recaudador de recursos parafiscales, que no entran a hacer parte del patrimonio de la empresa o sus propietarios, y de los cuales no puede disponer sin incurrir en una irregularidad que bien puede llegar a constituir delito. Los dineros que el empleador retiene como contribución al sistema general de seguridad social, deben ser entregados a la EPS a la que se encuentra afiliado el trabajador, y no hay norma que autorice a estas entidades para pagar al empleador -mero recaudador de las contribuciones-, las mesadas que ellas deben al trabajador -usuario del servicio público que tales contribuciones financian-.

SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Tratamiento de trabajadores por afiliación o no

SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Discriminación por no afiliación del empleador

PENSIONES LEGALES-Pago oportuno

PENSIONES LEGALES-Naturaleza jurídica/PENSIONES LEGALES-Devolución de ahorros/PENSION DE JUBILACION-Suspensión y retención por delitos contra empleador/DERECHO DE DEFENSA DEL PENSIONADO-Suspensión y retención por delitos contra empleador

La pensión constituye un salario diferido del trabajador, fruto del ahorro forzoso que realizó

durante toda una vida de trabajo, que le debe ser devuelto cuando ya ha perdido o ve disminuida su capacidad laboral como efecto del envejecimiento natural. En otras palabras, el pago de una pensión no es una dádiva de la Nación ni del empleador, sino el simple reintegro que del ahorro constante de largos años, es debido al trabajador. La no devolución de ese ahorro coactivo y vitalicio denominado "pensión" equivale, ni más ni menos en este caso, a un comiso de características especialísimas, puesto que el bien decomisado no tiene relación alguna con el presunto delito que se le imputa al pensionado, y la privación del mismo se efectúa sin intervención de funcionario judicial alguno, y sin posibilidad de que el afectado pueda ejercer el derecho de defensa que le asiste para defender su patrimonio.

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Retención total de mesadas

Referencia: expediente D-3129

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal c) del artículo 59 y el artículo 274 del Código Sustantivo del Trabajo

Demandante: Luis Fernando Ochoa Gómez

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano LUIS FERNANDO OCHOA GOMEZ, demandó el literal c) del artículo 59 y el artículo 274 del Código Sustantivo

del Trabajo, Decretos 2663 y 3743 de 1950, adoptados como legislación permanente por la Ley 141 de 1961

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

I. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial:

Código Sustantivo del Trabajo

"1. Deducir, retener o compensar suma alguna del monto de los salarios y prestaciones en dinero que corresponda a los trabajadores, sin autorización previa escrita de éstos para cada caso, o sin mandamiento judicial, con excepción de los siguientes:

"a.(…)

"b.(…)

"c. En cuanto a pensiones de jubilación, los patronos pueden retener el valor respectivo en los casos del artículo 274.

"Artículo 274. Suspensión y retención. El pago de la pensión puede suspenderse y retenerse las sumas que correspondan, en los casos de delitos contra el patrono o contra los directores o trabajadores del establecimiento , por causa o con ocasión del trabajo, así como en los casos de graves daños causados al patrono, establecimiento o empresa, hasta que la justicia decida sobre la indemnización que el trabajador debe pagar, a la cual se aplicará en primer término el valor de las pensiones causadas y que se causen, hasta su cancelación total."

III. LA DEMANDA

El demandante considera que las norma transcritas violan los artículos 4, 5, 11, 13, 25, 29,

42, 43, 44, 46, 48, 53 y 238 de la Constitución, por las razones que a continuación se indican.

– Violación de los artículos 25 y 11 de la C.P.. Las pensiones gozan de la especial protección del Estado, "suspender el pago y retener las sumas de dinero de las pensiones a que tiene derecho un pensionado, hacen que pierda eficacia el acto administrativo que las reconoció, no cumpliendo éstas con la función social que se les encomendó, violando el derecho fundamental al trabajo que las originó". Igualmente, se vulnera el derecho a la vida de los pensionados como en reiterados pronunciamientos lo ha afirmado la Corte Constitucional (T-67/94, T-456/94, T-168/94).

– La Constitución "no consagra el derecho a la subsistencia como fundamental, pero éste debe considerarse como tal dada su relación con los derechos al trabajo, a la vida, a la salud y a la seguridad social (T-015/95)". Privar a un pensionado y a su familia de las mesadas pensionales, pone en peligro su subsistencia, sobre todo a aquellas personas que tienen ese único medio de sustento, afectando también su mínimo vital y, por ende, su calidad de vida y la de su familia.

– Violación del art. 5 de la C.P. El no pago de las mesadas pensionales "no permite que se materialice el derecho adquirido, haciendo que el acto administrativo que reconoció la pensión piedra eficacia y, por tanto, restrinja su derecho inalienable como lo es la pensión de jubilación, vejez o invalidez."

– Violación del art. 13 de la C.P. Mientras que a los trabajadores del sector privado se les aplica el artículo 274 del Código Sustantivo del Trabajo, para los trabajadores del sector oficial no existe reglamentación alguna al respecto, pues la que existía fue eliminada (art. 42 Código Penal). "La pérdida o suspensión de la pensión, determinada la primera por el artículo 42 del anterior Código Penal y la segunda por el artículo 274 del Código Sustantivo del Trabajo, traen consigo un perjuicio, permanente o transitorio, para el pensionado y su familia, situación que viola derechos fundamentales contemplados en nuestra Constitución. Al eliminar el legislador la penalización que existía en el anterior Código Penal, artículo 42, los trabajadores del sector privado quedaron en inferioridad de condiciones pues se les da un trato diferente para una condición igual, cual es la de obligarlos a pagar la indemnización originada al cometer delitos o daños graves contra el patrono, directivos, trabajadores o

empresa, con sus mesadas pensionales. Esto viola el derecho fundamental a la igualdad consagrado en nuestra Constitución Política". Desconociendo, también el aparte de esa disposición que ordena dar especial protección a las personas que se encuentran en debilidad manifiesta, como son los pensionados.

– Violación del art. 53 de la C.P. El artículo 274 acusado menoscaba su pensión, derecho inalienable, irrenunciable y esencial y, por ende, el artículo 53 del ordenamiento superior en cuanto ordena aplicar la situación más favorable al trabajador, el pago oportuno de las pensiones, y la prohibición de menoscabar los derechos de los trabajadores.

– Violación del artículo 42 de la C.P. En este precepto se ordena garantizar la protección integral de la familia. El artículo 274 acusado, la desprotege dejándola sin recursos económicos para vivir. La pensión es patrimonio del trabajador y su familia, "Lo que no le pertenece al trabajador no puede ser retenido por el patrono so pretexto de que se utilizará para pagar los perjuicios ocurridos por delitos o daños contra él, los directivos, trabajadores o la empresa, ya que la familia del pensionado posiblemente nada tuvo que ver con el asunto y penalizarla así de esta manera, no es justo".

– Violación del art. 43 de la C.P. "En el caso de que el jubilado quede detenido por el delito que posiblemente cometió en contra del patrono, directivos, trabajadores o empresa, su esposa queda como cabeza de familia. Cómo hace para responder por la familia (…) cuál es la protección que el Estado da a la mujer cabeza de familia?"

– Violación del art. 44 de la C.P. "No se ve cómo el Estado, que tiene la obligación constitucional de asistir y proteger al niño, permite que artículos como el 274 del Código laboral, suspendan el pago de la pensión cortando posiblemente el único medio que tenían sus padres para poder prodigar a su hijo el sustento necesario para una congrua subsistencia".

– Violación del art. 46 de la C.P. Es obligación del Estado dar protección a las personas de la tercera edad y ello solamente se logra declarando inexequible el artículo 274 acusado.

– Violación del art. 48 de la C.P. El artículo 274 objeto de demanda, infringe dicha norma pues la seguridad social, por mandato constitucional "debe sujetarse a los términos que establezca la ley, en nuestro caso la ley nunca ha privado a los pensionados de entidades

oficiales a que el patrono le suspenda el pago de sus mesadas pensionales, por el contrario ha despenalizado el Código Penal favoreciendo, como debe ser, a los trabajadores no privándolos a ellos y sus familias del sustento necesario para llevar una vida digna y acorde con los preceptos constitucionales."

– Violación del art. 238 de la C.P. La suspensión del pago de la pensión contenida en el artículo 274 del C.S.T. contraría el citado artículo superior, pues "es competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa o sea el pago de la pensión de jubilación, vejez o invalidez".

– Violación del art. 29 de la C.P. Existen otros medios para que el Estado o el particular pueda recuperar los daños ocasionados con la comisión de un delito, la parte civil en un proceso puede solicitar al Fiscal el embargo preventivo e los bienes del pensionado con miras a cancelar, una vez concluido el proceso penal, la indemnización que corresponda. Las pensiones no pueden se revocadas ni suspendidas sin autorización de un juez (T-456/94). La Corte Constitucional ha sostenido que la suspensión de la pensión es una revocatoria de la misma (C-710/96).

– Violación del art. 4 de la C.P. Esta disposición resulta infringida por el artículo 274 del C.S.T. al desconocer los derechos, principios y valores constitucionales antes enunciados.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

A. El ciudadano HENRY ANDREY GONZALEZ SARMIENTO, actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino para defender la constitucionalidad de los preceptos demandados, con base en los siguientes argumentos:

– En las normas acusadas se consagra "un mecanismo de recaudo de obligaciones de que es titular el pensionado con destino a un acreedor, intención de por sí legítima en procura y defensa del derecho a la propiedad, que de por sí ostenta una categoría fundamental en la sociedad colombiana, y que refleja una necesidad imperiosa de obtener el recaudo de la misma fuente, siempre claro está que medie orden legal o autorización expresa del pensionado". Por consiguiente, no se vulnera el derecho al trabajo, ni la especial protección

del Estado.

– Tampoco se vulnera el derecho a la vida y a la subsistencia, pues "no es la pensión el elemento que garantice una vida digna en un Estado, en razón de que las condiciones de vida digna no están ni exclusiva ni particularmente ligadas al ingreso económico, ahora bien, sin duda la retención de la totalidad de una mesada pensional a su beneficiario puede afectar sus condiciones de vida, pero ese es un presupuesto equivocado", puesto que de conformidad con la ley, las pensiones son inembargables, salvo para el pago de obligaciones alimentarias o de cooperativas. Siendo así es poco probable que el pensionado quede absolutamente desprovisto de la totalidad de su ingreso.

– No se infringe el artículo 13 superior pues la Corte Constitucional ha aceptado la existencia de regímenes diferenciados (empleados públicos y trabajadores privados).

– En relación con los demás artículos constitucionales que cita el actor, señala el interviniente que "no todas las pensiones se reconocen mediante acto administrativo, porque pueden existir pensionados de empresas privadas que no reúnen las características de un acto administrativo."

– El artículo 274 acusado no es aplicable a los trabajadores del sector público, puesto que tienen régimen especial.

– "La retención de las pensiones debe operar automáticamente, olvidando que el mismo artículo 274 señala que esos descuentos deben operar hasta que la justicia decida sobre la indemnización y hasta el momento de la misma, conceptos que, es claro para todo abogado o profesional del derecho, implican la actividad judicial de declaración de la obligación y la liquidación del monto, es decir, sólo opera en concurrencia con la acción judicial o administrativa pertinente."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 2324, recibido el 26 de septiembre de 2000, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de las normas demandadas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

– La Constitución del 91 otorgó un privilegio especial al trabajo en todas sus manifestaciones,

estableciendo una serie de garantías e imponiéndolo como una clara e ineludible obligación social. Como consecuencia de ello, se establecieron en el artículo 53 de la Carta los principios mínimos laborales, entre los que se encuentra "el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones legales". Igualmente, se da especial protección a los derechos de las personas de la tercera edad (art. 46), con el respeto a la dignidad (art. 1), el derecho a la seguridad social (art. 48) y el derecho a la vida (art. 11).

– El pago inoportuno de una pensión "y peor aún, el no pago de la misma por parte del empleador son conductas absolutamente reprochables y abiertamente inconstitucionales; por ello, cuando la normatividad legal establece este tipo de restricciones, en desmedro de los derechos y garantías mínimos establecidos en nuestra Carta Superior, deben ser excluidas del ordenamiento, como quiera que claramente señala el artículo 53 ibídem que "la ley… no puede menoscabar… los derechos de los trabajadores".

– Las normas acusadas violan el debido proceso y la presunción de inocencia, "pues permite que una persona diferente al juez, de manera unilateral, y partiendo de la base de la culpabilidad del implicado, pueda determinar la punibilidad de su conducta, sin que se hayan observado las formas propias de un juicio, sin que el trabajador haya podido presentar pruebas a su favor y/o a controvertir las allegadas en su contra para ejercer su legítimo derecho a la defensa, y peor aún, sin la posibilidad de ser asistido por un defensor."

– Por otra parte, el aparte del artículo 274 del C.S.T. también es inconstitucional al disponer que la retención de los dineros allí señalados se efectuará hasta que la justicia decida sobre la indemnización que el trabajador debe pagar, "ya que le otorga una facultad discrecional al empleador para que inicie, cuando así lo desee, la correspondiente acción penal o civil en contra del trabajador, conducta que puede ser asumida por él inmediatamente o que podría ser postergada de manera indefinida, lo cual significa un mayor término de suspensión y retención de las sumas que por derecho le corresponden al pensionado, lo cual resulta a todas luces vulneratorio (sic) de sus derechos."

– El empleador puede recurrir a otros mecanismos judiciales, para obtener el resarcimiento de los perjuicios ocasionados con la conducta del trabajador; por tanto, "el hecho de que se otorguen facultades ilimitadas al empleador para que suspenda y retenga como 'única' medida las mesadas pensionales por cualquier causa y en cualquier tiempo, es

ostensiblemente contrario a las normas constitucionales."

– Todas esas conductas permitidas al empleador vulneran los derechos de la familia del pensionado "como aquellos de que goza el mismo como persona de la tercera edad, pues el hecho de dejar de percibir las mesadas pensionales traería como consecuencia inmediata una afectación a la subsistencia mínima y vital de las personas que la conforman y, por ende, sus derechos fundamentales a la salud, a la educación, los de los niños, y todos aquellos que perjudican directa o indirectamente la armonía y el bienestar familiar, y que se encuentran especialmente amparados por la Carta Fundamental."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para decidir sobre la demanda presentada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241- 4 de la Constitución Política.

2. Planteamiento del problema

Debe la Corte analizar si el literal c) del artículo 59 y el artículo 274 del Código Sustantivo del Trabajo, Decretos 2663 y 3743 de 1950, adoptados como legislación permanente por la Ley 141 de 1961, son o no acordes con el ordenamiento constitucional que rige en el país a partir de la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991; es decir, la Corte debe juzgar si dichas normas están afectadas por una inconstitucionalidad sobreviniente, pues de acuerdo con los cargos de la demanda, son previas a la expedición de la Constitución del 91, y resultan contrarias a lo dispuesto en los artículos 4, 5, 11, 13, 25, 29, 42, 43, 44, 46, 48, 53 y 238 de la Carta Política.

3. El principio de igualdad y las normas acusadas

El apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, y sostuvo que en casos como el presente, el legislador no puede infringir el artículo 13 de la Carta Política, por la sencilla razón de ser competente para establecer regímenes diferentes para los trabajadores públicos y privados.

Al respecto, debe señalar la Corte que la prestación del servicio público de la seguridad

social, bajo la dirección, coordinación y control del Estado, se debe realizar "...en los términos que establezca la ley"1; es claro en consecuencia, que el legislador goza de libertad de configuración en lo que hace a esta materia, y puede establecer regímenes diferentes, no sólo entre los trabajadores del sector privado y los del público, sino entre grupos de unos y otros; la Corte Constitucional ha aceptado que el régimen especial de los docentes no vulnera el principio de igualdad, y que las universidades públicas pueden válidamente tener un régimen propio y diferente en lo que hace a la seguridad social, siempre que en él se conserve la contribución al fondo de solidaridad. Pero la libertad de configuración no libera al legislador de respetar las disposiciones y límites que le impone la Carta Política. Así lo ha afirmado esta Corporación, entre otras, en la sentencia C-177/98, al expresar2:

"... la Ley 100 de 1993 reguló el tema de los riesgos laborales, dentro del cual incluyó el riesgo de vejez, el cual había sido asumido para el sector privado por el Instituto de Seguro Social a partir de 1967, con algunas excepciones, y lo estructuró dentro del sistema general de pensiones, el cual tiene por objeto "garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, invalidez y muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura de los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones" (artículo 10 de la Ley 100 de 1993). A su vez, los artículos 33 a 37 de la Ley 100 de 1993 establecen las condiciones mínimas para la consolidación del beneficio, las cuales si bien surgen de amplias facultades legislativas "encaminadas al desarrollo del derecho a la seguridad social, dentro de las cuales están las de señalar la forma y condiciones en que las personas tendrán acceso al goce y disfrute de la pensión legal"3, también es cierto que aquellas deben respetar disposiciones y límites constitucionales" (subraya fuera del texto).

Y dentro de esas fronteras normativas que el legislador debe respetar, se encuentra, indudablemente, el principio de la igualdad material, puesto que la libertad de configuración no permite la adopción de un tratamiento discriminatorio para alguna persona o grupo de ellas; una cosa es que el régimen prestacional mínimo sea definido por la ley de manera general para todos los afiliados al sistema, y que válidamente puedan crearse regímenes más favorables para uno o varios grupos de beneficiarios, y otra bien diferente que válidamente se puedan crear para algunos trabajadores o grupos de ellos, regímenes que no sean, al menos, tan favorables al trabajador como el prestacional mínimo de la Ley 100 de 1993. Así lo precisó la Corte Constitucional al estudiar la exequibilidad de la inembargabilidad

de las rentas y recursos incorporados al presupuesto; precisamente en la sentencia C-546/924, consideró que:

“La inembargabilidad en materia laboral desconoce el principio de la igualdad material, al convertirse en un obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho. Esta situación, que hipotéticamente puede ser la de cualquier trabajador vinculado con el Estado, se pone de manifiesto de manera más dramática en los siguientes eventos: A) Un pensionado del sector privado estaría en mejores condiciones que un pensionado de la Caja Nacional de Previsión Social; B) Un pensionado de una entidad pública con liquidez (Cajas de Previsión del Congreso, Presidencia, Militares) estaría también en mejor posición que un pensionado de la Caja; C) Un acreedor de la Nación en virtud de sentencia estaría mejor garantizado que un acreedor de la Nación en virtud de una resolución administrativa que le reconoce una pensión” (subraya fuera del texto).

Así, para analizar si las normas acusadas en este proceso son contrarias al principio de la igualdad material, el juez debe analizar su proporcionalidad, pues “una disposición que comporte la restricción de derechos fundamentales, no sólo debe estar orientada a lograr una finalidad legítima y resultar útil y necesaria para alcanzarla. Adicionalmente, para que se ajuste a la Constitución, se requiere que sea ponderada o estrictamente proporcional. Este paso del juicio de proporcionalidad se endereza a evaluar si, desde una perspectiva constitucional, la restricción de los derechos afectados es equivalente a los beneficios que la disposición genera. Si el daño que se produce sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos es superior al beneficio constitucional que la norma está en capacidad de lograr, entonces es desproporcionada y, en consecuencia, debe ser declarada inconstitucional.”

El primer paso a cumplir para realizar el juicio de proporcionalidad, es establecer el parámetro de comparación y, precisamente en este punto, encuentra la Corte que tanto el demandante como el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho erraron claramente, pues pretenden señalar que las normas acusadas establecen un trato diferente para los trabajadores del sector público frente a los del sector privado. Tales podrían ser los términos a comparar, si aún rigiera en el país la Constitución de 1886; pero desde 1991 rige otro ordenamiento constitucional, y es éste, no aquél, el contexto normativo en el cual se deben comparar las hipótesis normativas.

En esa perspectiva, debe tenerse en cuenta que, dentro de las regulaciones constitucional y legal anteriormente vigentes en materia de seguridad social, el empleador no es más el encargado de hacer las reservas necesarias para atender al pago del pasivo pensional de la empresa, con fondos que seguían siendo propiedad de ella hasta que se pagaban las correspondientes mesadas; en el régimen vigente, el empleador es un recaudador de recursos parafiscales, que no entran a hacer parte del patrimonio de la empresa o sus propietarios, y de los cuales no puede disponer sin incurrir en una irregularidad que bien puede llegar a constituir delito. Los dineros que el empleador retiene como contribución al sistema general de seguridad social, deben ser entregados a la EPS a la que se encuentra afiliado el trabajador, y no hay norma que autorice a estas entidades para pagar al empleador -mero recaudador de las contribuciones-, las mesadas que ellas deben al trabajador -usuario del servicio público que tales contribuciones financian-.

En consecuencia, las normas demandadas en este proceso sólo pueden ser aplicadas por el empleador, en los casos en los que él ha evadido la obligación legal de afiliar a todos sus empleados al sistema general de seguridad social -a través de cualquier EPS-. Así, la comparación en este caso debe hacerse entre el trato que reciben de la ley los trabajadores a los que sí se afilió al sistema general de seguridad social, y el trato que se da a los que no han sido afiliados, y se ven precisados a reclamar su pensión directamente del empleador incumplido, pues únicamente a estos últimos pueden aplicárseles las normas demandadas.

Planteada la comparación de las hipótesis normativas de esta manera, resulta claro que para indemnizar los perjuicios causados por la actividad delictiva del pensionado -en contra de su empleador, la familia de éste, la empresa, o en contra de otra persona o bienes-, las mesadas del trabajador afiliado al sistema general, deben ser embargadas hasta la proporción que la ley permite5; es decir, se requiere de una sentencia penal condenatoria para que el ofendido de convierta en acreedor de la indemnización frente al condenado, y una orden judicial que decrete el embargo; en cambio, las mesadas del pensionado que con desconocimiento de la ley no fue afiliado a alguna EPS, quedan, en virtud de las normas acusadas, a disposición del empleador incumplido, aún desde el momento de la sindicación; es decir, sin condena condenatoria, y sin orden judicial para afectar negativamente el patrimonio del jubilado, más allá de los porcentajes en los que válidamente se pueden embargar algunas mesadas pensionales.

Resulta entonces claro que el literal c) del artículo 59 y el artículo 274 del Código Sustantivo del Trabajo, establecen un trato desproporcionadamente gravoso para el pensionado que, en contra de la Constitución y la ley no fue afiliado al sistema general de seguridad social, precisamente por el empleador que resulta beneficiado por lo que esas normas establecen. Es entonces ineludible concluir que ellas sí son contrarias a lo establecido en el artículo 13 de la Carta Política y, en consecuencia, deben ser separadas del ordenamiento; sin embargo, no es ésta la única razón de la Corte para adoptar esa resolución.

4. Derecho al pago de las mesadas pensionales

Sobre este tema, la Corte Constitucional sentó una doctrina en la sentencia C-546/926, que vale la pena traer a cuento en esta ocasión; consideró esta Corporación en esa oportunidad:

"El pago de las pensiones, como todo pago de orden laboral, se funda en la idea de retribución por el trabajo de que tratan los artículos 25 y 53 de la Constitución.

"La inembargabilidad absoluta de los recursos del Presupuesto General de la Nación afecta particularmente el derecho que tienen las personas al pago de las pensiones legales. En este sentido el inciso tercero del artículo 53 de la Constitución establece: 'el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales' (Subrayas y énfasis no originales).

"Y en el inciso final del propio artículo 53 agrega: 'la Ley… no puede menoscabar… los derechos de los trabajadores.'

"Incluso los decretos con fuerza de ley dictados en los estados de excepción constitucional tampoco pueden menoscabar dichos derechos, de conformidad con el artículo 241.2 de la Carta. Y uno de tales derechos, de orden constitucional -que es norma de normas, según el artículo 4º-, es precisamente el derecho al pago oportuno de las pensiones. En esas condiciones, es claro entonces que la Ley que viole este derecho adolece de vicio de inconstitucionalidad.

"…

"Un agravante adicional resulta también de manifiesto si se considera la naturaleza jurídica de la pensión. En efecto, esta constituye un salario diferido del trabajador, fruto de su ahorro

forzoso durante toda una vida de trabajo -20 años-. En otras palabras, el pago de una pensión no es una dádiva súbita de la Nación, sino el simple reintegro que del ahorro constante durante largos años, es debido al trabajador.

"De ahí que el pago inoportuno de una pensión y, peor aún, el no pago de la misma, sea asimilable a las conductas punibles que tipifican los delitos de al abuso de confianza y a otros tipos penales de orden patrimonial y financiero como quiera que en tal hipótesis, la Nación, deviene en una especie de banco de la seguridad social que rehusa devolver a sus legítimos propietarios las sumas que estos forzosa y penosamente han depositado.

Por ello, la imposibilidad de acudir al embargo para obtener "el pago" de las pensiones de jubilación hace nugatorio, además de los derechos sociales, el derecho a la propiedad y demás derechos adquiridos de los trabajadores, que protege el artículo 58 constitucional. Dicho de otra manera, la no devolución de esa especie de ahorro coactivo y vitalicio denominado "pensión" equivale, ni más ni menos, a una expropiación sin indemnización, esto es, a una confiscación, la cual sólo está permitida en la Constitución para casos especiales, mediante el voto de mayorías calificadas en las cámaras legislativas y, paradójicamente, "por razones de equidad"!

Por lo demás, la inembargabilidad de los recursos del presupuesto frente a las demandas laborales hace particularmente inefectivos los derechos de los pensionados, por la especial circunstancia de hallarse estos en una edad en la que es difícilmente pueden proveerse de otros medios de subsistencia. De ahí que tal situación de contera comporte desconocimiento de los derechos denominados "de la tercera edad", los cuales , paradójicamente, fueron muy caros al Constituyente."

Aplicando esa doctrina al examen de la constitucionalidad de las normas acusadas en esta ocasión, se puede afirmar que si 'la Ley… no puede menoscabar… los derechos de los trabajadores' (C.P. art.53), y si ni siquiera los decretos con fuerza de ley dictados en los estados de excepción constitucional pueden válidamente hacerlo (C.P. art. 215), uno de tales derechos, establecido en la Constitución que es norma de normas (C.P. art. 4), es precisamente el derecho al pago oportuno de las pensiones; y en esas condiciones, es claro entonces que la Ley que viole ese derecho adolece de un grave vicio de inconstitucionalidad.

Un agravante adicional se pone de manifiesto cuando se considera la naturaleza jurídica de la pensión, pues ésta constituye un salario diferido del trabajador, fruto del ahorro forzoso que realizó durante toda una vida de trabajo, que le debe ser devuelto cuando ya ha perdido o ve disminuida su capacidad laboral como efecto del envejecimiento natural. En otras palabras, el pago de una pensión no es una dádiva de la Nación ni del empleador, sino el simple reintegro que del ahorro constante de largos años, es debido al trabajador.

La no devolución de ese ahorro coactivo y vitalicio denominado "pensión" equivale, ni más ni menos en este caso, a un comiso de características especialísimas, puesto que el bien decomisado no tiene relación alguna con el presunto delito que se le imputa al pensionado, y la privación del mismo se efectúa sin intervención de funcionario judicial alguno, y sin posibilidad de que el afectado pueda ejercer el derecho de defensa que le asiste para defender su patrimonio. De esa manera, las normas acusadas violan también los artículos 48, 537 y 58 de la Carta Política.

Finalmente, debe anotarse que de acuerdo con la doctrina sentada en la sentencia C-367/958, el pago cumplido de la remuneración del trabajo, no sólo está consagrado en la Constitución como garantía para el trabajador, sino también para el grupo familiar a su cargo; dijo la Corte Constitucional en esa ocasión:

"La inembargabilidad de los sueldos, en determinada proporción es una garantía reconocida por el legislador, tanto para el sector público como para el privado, con lo cual, antes que configurar una violación del principio de igualdad, se constituye en una protección efectiva al trabajador, al dejar incólume el valor de su fuerza laboral. Se busca no sólo la subsistencia del trabajador, sino también la de su familia, y así se cumple el sentido del artículo 13 superior... Así las cosas, la inembargabilidad del salario, en determinada 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".

Así como la inembargabilidad del salario en determinada proporción, tiende a garantizar el derecho al sustento mínimo vital del trabajador, también la garantía del pago oportuno de las mesadas pensionales procura realizar la efectividad de ese derecho, para un sector de la población, el de los asalariados que han llegado a la tercera edad -y, por tanto, son titulares de un derecho a la protección especial del Estado-, y los grupos familiares que dependen económicamente de tales trabajadores.

El literal c) del artículo 59 y el artículo 274 del Código Sustantivo del Trabajo autorizan, en contra de esa garantía del sustento mínimo vital del pensionado y su familia, la retención del total de las mesadas causadas y que se lleguen a causar hasta que la justicia decida, con lo que claramente se priva al pensionado y su familia, de la que en muchos casos es su única fuente de ingresos y, por tanto, esas normas resultan también contrarias a los artículos 11, 42 y, de manera muy especial, 44 de la Carta Política, pues hace privar el interés -que aún no el derecho- del empleador, sobre los derechos fundamentales de los menores que económicamente dependan del pensionado afectado con la aplicación de esas normas demandadas.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E L V E:

Declarar INEXEQUIBLES el literal c) del artículo 59 y el artículo 274 del Código Sustantivo del Trabajo.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Constitución Política, inciso primero del artículo48.

2 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Sentencia C-126 de 1995 M.P. Hernando Herrera Vergara.

4 M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

5 Téngase en cuenta que, de acuerdo con la sentencia C-556/94, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa: “la normatividad constitucional garantiza pues el derecho irrenunciable a la seguridad social, la cual, en lo referente a la pensión de invalidez, constituye un patrimonio inalienable del incapacitado. Además, los mismos criterios que tuvo el legislador para considerarla inembargable, valen para hacerla irrenunciable, pues donde caben las mismas causas, caben efectos similares, más aún cuando la norma consagra para la pensión de invalidez la inembargabilidad total…”

6 M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

7 De acuerdo con la sentencia C-556/94, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, “la pensión de invalidez es una prestación irrenunciable del trabajador a la luz de la Constitución, pues el artículo 48 superior establece que “se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social” (inciso segundo) y, por su parte, el artículo 53 superior, al señalar los principios mínimos fundamentales del Estatuto del Trabajo, dispone que son irrenunciables ‘los beneficios mínimos establecidos en normas laborales’, así como la garantía de la seguridad social y que ‘la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores’ ” (subraya fuera del texto).

8 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.