C-556-94

Sentencia No. C-556/94

INTERPRETACION DE TEXTOS OSCUROS

La redacción de un texto legal no puede generar confusión en los destinatarios, sino todo lo contrario, ofrecer estabilidad y certeza jurídicas. Como la sociedad civil tiene el deber supremo de acatar la ley, obviamente cuenta con el derecho de exigir de la autoridad la claridad normativa, pues lo último que la norma jurídica puede hacer es generar incertidumbre, aspecto que riñe con su fin. La claridad de la ley, indudablemente, conduce a su observancia y, sobre todo, a adecuar la conducta humana dentro de lo justo legal; además, facilita la función judicial para aplicar el derecho con un principio exacto de juridicidad establecido por el deber ser hipotético de la norma jurídica. El Soberano le ha dado a la Corte el mandato de salvaguardar la Constitución con dos fines: mantener la integridad del estatuto fundamental, y asegurar la supremacía de la normatividad constitucional. La guarda, aunque supone una responsabilidad fundada en un deber, genera, para su adecuado desarrollo, la potestad como medio proporcionado para la consecución del fin. Esa potestad se expresa en la iuris dictio. Esta Corporación tendrá que precisar los términos del texto acusado, para decir su adecuada interpretación, acorde con el espíritu de la Carta Política vigente.

PENSION DE INVALIDEZ-Irrenunciabilidad

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. Por tanto, el sentido del texto acusado es el siguiente: La pensión de invalidez, además de ser irrenunciable, es inembargable per se. Las demás prestaciones sociales consagradas en el Decreto 929 de 1976 y en otras disposiciones aplicables, son embargables sólo hasta un 50% de su valor, siempre y cuando sean en favor de cooperativas legalmente autorizadas o para cubrir pensiones alimenticias que se deban de conformidad con las disposiciones comunes.

INEMBARGABILIDAD DE SALARIOS-Proporción se aplica a empleados públicos y privados

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, ya que dicha disposición se encuentra también en todos los estatutos que regulan la materia, tanto en el sector público como en el privado.

PRESTACIONES SOCIALES-Irrenunciabilidad

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.

REF.: Expediente No. D-626

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo veintidós (22), inciso primero, del Decreto 929 de 1976, por el cual se otorgan garantías y prestaciones a los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República

Actor: ALVARO CARRERA CARRERA

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Tema: Interpretación de normas oscuras. Irrenunciabilidad de derechos sociales.

Santafé de Bogotá, D.C., seis (6) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (19948).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Alvaro Carrera Carrera, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución política, demandó la inexequibilidad del artículo 22, inciso primero, del Decreto 929 de 1976, por el cual se otorgan garantías y prestaciones a los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República.

Una vez admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Secretario General de la Presidencia de la República y al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, con el fin de solicitarles respectivamente su concepto.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991 procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la norma acusada es el siguiente:

"Decreto 929 de 1976

"Por el cual se establece el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y sus familiares.

"El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 20 de 1975, y oído el concepto de la Comisión Interparlamentaria prevista en la misma Ley.

".....

"Artículo 22. – Las prestaciones sociales consagradas en este decreto y 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 50% de su valor siempre que sean en favor de Cooperativas legalmente autorizadas o para cubrir pensiones alimenticias que se deban de conformidad con las disposiciones civiles".

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El actor considera que el precepto acusado vulnera el artículo 13 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda

Luego de manifestar que la norma impugnada está mal redactada y de hacer un ligero análisis de las posibles interpretaciones del artículo 22 del Decreto 929 de 1976, Señala el actor que la disposición por él acusada establece privilegios a los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República, al disponer que sus sueldos son inembargables, con lo cual se discrimina de este principio de inembargabilidad a los demás empleados públicos y privados, ajenos a la contraloría violando de esta manera -sostiene el demandante- el artículo 13 superior.

IV. INTERVENCIONES

1. El ciudadano Carlos M. Quintero Fuentes, presentó ante esta Corporación escrito en el que defiende la constitucionalidad de la norma acusada, con base en los argumentos que a continuación se resumen.

Considera el interviniente que el trabajo goza de la especial protección del Estado, en virtud del artículo 53 de la Constitución Nacional que ampara incondicionalmente al trabajador frente a hechos de cualquier índole; Sostiene que ni siquiera el gobierno, en uso de las facultades que le otorga la declaratoria del estado de excepción, puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (artículo 215).

En relación con la norma acusada, sostiene que ésta no viola la igualdad, ya que de no establecerse limitaciones a la embargabilidad, se pondría en peligro el principio de justicia,

pues el Estado protege el salario en virtud de las personas que dependen de él, es decir, el trajabador y su familia.

Finalmente sostiene que la disposición acusada recoge lo dispuesto en normas de nuestro ordenamiento jurídico laboral, verbigracia los artículos 154, 155, 156 del Código Sustantivo del Trabajo, lo mismo que el Decreto 1848 de 1969 que en su Artículo 96 prevé:

"Artículo 96.- EMBARGABILIDAD DEL SALARIO. 1. Es embargable hasta la mitad del salario para el pago de las pensiones alimenticias que se deban conforme a lo dispuesto en el artículo 411 del Código Civil, lo mismo que para satisfacer las obligaciones impuestas por la ley para la protección de la mujer y de los hijos.

V. CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de la norma acusada de acuerdo con los argumentos que a continuación se enuncian.

Sostiene que si bien es cierto el artículo 22 del Decreto 929 de 1976 no goza de una redacción muy clara, el sentido de su alcance se puede determinar por medio de las normas que regulan el régimen de prestaciones sociales de la Contraloría General de la República .

Afirma el señor Procurador que la inembargabilidad de los sueldos es una garantía reconocida por el legislador (tanto en el sector público como en el sector privado), y desarrolla el principio de derecho laboral conocido como la remuneración mínima vital y móvil (art. 53 C.P.), para la protección del salario del trabajador, con el fin de que se le permita al empleado y a su familia satisfacer de manera digna sus necesidades vitales.

Advierte que con respecto de la posibilidad de embargar el salario del empleado en un 50% en favor de las Cooperativas legalmente autorizadas, debe entenderse que tal motivo de deducción no puede afectar el salario mínimo legal, sino sólo el excedente sobre dicho salario mensual. Mientras que, en el caso del pago de las pensiones alimenticias, sí puede ordenarse el embargo del sueldo, afectando incluso el salario mínimo legal.

Finalmente señala el concepto fiscal que la inembargabilidad total o parcial de los sueldos no es un privilegio de los empleados de la Contraloría General de la República, pues todos los

statutos que regulan la materia la contemplan casi en forma idéntica y tanto en el sector público como en el sector privado (Arts. 154, 155, 156 del C.S.T., modificados los dos primeros por la Ley 22 de 1984 y los decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969). Por lo anterior, al no evidenciarse un trato discriminatorio (en su sentido positivo o negativo) en contra o a favor de los empleados de la Contraloría General de la República, el señor Procurador en su concepto Fiscal solicita a esta Corte que declare la exequibilidad del Artículo 22 del Decreto 929 de 1976.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

I. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que hace parte de un Decreto con fuerza de ley, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el numeral 5o. del artículo 241 de la Constitución Política.

II. La materia

1. Alcances de la interpretación de textos obscuros

Para regular eficazmente las relaciones sociales, la ley debe ser clara, so riesgo de entorpecer la dirección hacia el bien común y no realizar el interés general. Por ello la Corte, para comenzar, expresa su extrañeza ante la falta de claridad que tuvo el legislador al redactar el texto acusado, en lo relativo a la renunciabilidad o irrenunciabilidad de la pensión de invalidez, así como en lo referente a la inembargabilidad de las prestaciones sociales.

Una ley es clara en la medida en que establezca certeza sobre los puntos determinantes de la conducta social; criterios que elucidan y no que obscurecen el entendimiento. Sin determinación conceptual hacia un nítido punto de referencia intelectual, es imposible la moción de la voluntad, pues ésta no puede obligarse a cumplir lo que el entendimiento desconoce por falta de identificación del precepto. La redacción de un texto legal no puede generar confusión en los destinatarios, sino todo lo contrario, ofrecer estabilidad y certeza jurídicas. Como la sociedad civil tiene el deber supremo de acatar la ley, obviamente cuenta con el derecho de exigir de la autoridad la claridad normativa, pues lo último que la norma jurídica puede hacer es generar incertidumbre, aspecto que riñe con su fin. La claridad de la

ley, indudablemente, conduce a su observancia y, sobre todo, a adecuar la conducta humana dentro de lo justo legal; además, facilita la función judicial para aplicar el derecho con un principio exacto de juridicidad establecido por el deber ser hipotético de la norma jurídica.

En el caso sub examine, la Corte observa que en el texto acusado, como se ha señalado, hay una redacción confusa, pues cuando se lee: "las prestaciones sociales consagradas en este decreto y en otras disposiciones aplicables son irrenunciables con excepción de la pensión de invalidez, que es inembargable", podría pensarse que la pensión de invalidez es renunciable, lo cual, como se demostrará más adelante, no sería ajustado al ordenamiento constitucional colombiano. Igualmente, podría colegirse que, con excepción de la pensión de invalidez, las prestaciones sociales son embargables. Como también se explicará posteriormente, se trata de la descripción inexacta de un precepto que riñe con diversos postulados constitucionales.

Como es sabido, en virtud del artículo 241 superior, a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, lo cual implica, necesariamente, la función de decir el derecho. En efecto, el Soberano le ha dado a la Corte el mandato de salvaguardar la Constitución con dos fines: mantener la integridad del estatuto fundamental, y asegurar la supremacía de la normatividad constitucional. La guarda, aunque supone una responsabilidad fundada en un deber, genera, para su adecuado desarrollo, la potestad como medio proporcionado para la consecución del fin. Esa potestad se expresa en la iuris dictio.

En su función de guardar la supremacía de la Constitución la Corte tiene el deber de hacer prevalecer, como directriz unificada y suprema, no sólo la letra de la Carta, sino también su espíritu. El espíritu del Constituyente es una guía tan segura, que se hace necesario revivirlo de acuerdo con las necesidades actuales, porque la ciencia del derecho no admite un primado sin principio de razón suficiente que lo justifique; en virtud de lo anterior, puede decirse que el principio de razón suficiente de la norma constitucional es la realidad, es decir, la actualidad jurídica que determina la renovación de la norma, a través de su interpretación.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, esta Corporación tendrá que precisar los términos del texto acusado, para decir su adecuada interpretación, acorde con el espíritu de la Carta Política vigente.

2. Irrenunciabilidad de la pensión de invalidez

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".

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. Por tanto, el sentido del texto acusado es el siguiente:

La pensión de invalidez, además de ser irrenunciable, es inembargable per se. Las demás prestaciones sociales consagradas en el Decreto 929 de 1976 y en otras disposiciones aplicables, son embargables sólo hasta un 50% de su valor, siempre y cuando sean en favor de cooperativas legalmente autorizadas o para cubrir pensiones alimenticias que se deban de conformidad con las disposiciones comunes.

3. El caso concreto

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, incisos segundo y tercero, que señalan:

"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

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.

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”.

“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.

Para la Corte, en consecuencia, la norma acusada debe leerse correctamente así: "Las prestaciones sociales consagradas en este decreto y 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 50% de su valor, siempre que sean en favor de Cooperativas legalmente autorizadas o para cubrir pensiones alimenticias que se deban de conformidad con las disposiciones civiles".

Por las anteriores razones esta Corporación procederá a declarar la exequibilidad del artículo acusado, por no reñir con el espíritu de la Carta Política.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 22 del Decreto 929 de 1976, con base en la interpretación que se hace de él en esta providencia.

Cópiese, publíquese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

GASPAR CABALLERO SIERRA

Conjuez

FABIO MORON DIAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General