

C-224-95

Sentencia No. C-224/95

NORMA JURIDICA-Expedición/NORMA JURIDICA-Promulgación

Hay que diferenciar pues dos momentos en la creación de la norma jurídica: el de la expedición y el de la promulgación. El primero se da cuando el legislador (ordinario o extraordinario) dicta la ley, mientras que el segundo ocurre cuando el texto ya expedido se inserta en el periódico oficial; dicha promulgación se entiende consumada, según el art. 152 del Código de Régimen Político y Municipal, en la fecha del número en que termine su inserción.

CAJA DE PREVISION PRIVADA-Adecuación a ley de Seguridad Social

El artículo 1o. del Decreto Ley 1300 de 1994 tan sólo busca la adecuación a la Ley 100 de 1993 de aquellas cajas de previsión del sector financiero, que fueron creadas para el pago de pensiones con anterioridad a la Ley 100 de 1993; por ello, para poder cumplir con su función, deben reorganizar sus estructuras de acuerdo con lo previsto en la Ley, con el fin de que haya la coherencia y la unidad necesarias en la administración de los recursos que conforman el sistema de pensiones.

PENSIONES LEGALES-Protección de recursos destinados al pago

No puede dejarse sin garantía alguna el pago de las pensiones, porque, en primer lugar, éstas son de interés general, el cual es prevalente, y porque están destinados a los beneficiarios, ya que se trata de un patrimonio afectado hacia un fin específico. De ahí que encuentre la Corte totalmente infundado el argumento del demandante cuando habla de "expropiación", porque esos bienes tienen una finalidad concreta: el pago de pensiones. Por eso la norma emplea la terminología apropiada al decir restitución. Y es restitución porque se trata de un acto de justicia, en el sentido de dar a los titulares de la obligación en materia pensional el monto que ellos mismos han aportado. De ahí se deduce que la norma en comento no establece una expropiación, ya que esos bienes en estricto sentido, como se ha señalado, siempre han estado destinados exclusivamente para atender el pago de pensiones.

Ref: Expediente D-779

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1300 del 22 de junio de 1994, "por el cual se establece la manera como las cajas de previsión social de derecho privado se deben adaptar a las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993".

Actor: HERNANDO LEON ROSALES ROJAS

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Aprobado según Acta No.

Santafé de Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Hernando León Rosales Rojas, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable del Decreto 1300 del 22 de junio de 1994, “por el cual se establece la manera como las cajas de previsión social de derecho privado se deben adaptar a las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993”.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución 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 las disposiciones demandadas es el siguiente:

DECRETO 1300 DE 1994

“por el cual se establece la manera como las cajas de previsión social de derecho privado se deben adaptar a las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993”.

EL MINISTRO DE GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA DELEGATARIO DE LAS FUNCIONES PRESIDENCIALES

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las contenidas en el decreto 1266 de 1994, en el numeral 4o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993

DECRETA

“ARTICULO 1o. Las Cajas de Previsión Social de derecho privado, creadas para atender el pago de las pensiones legales de entidades financieras del Estado, deberán, para desempeñar esta función, reorganizar su estructura de acuerdo con lo previsto en la ley para las entidades administradoras de los recursos que conforman el sistema de pensiones.

“ARTICULO 2o. Aquellas Cajas de Previsión Social que no cumplan con lo previsto en el artículo anterior podrán constituir un patrimonio autónomo mediante el cual se garantice que aquella parte del patrimonio destinado al pago de pensiones, se dedique exclusivamente a este fin. En caso contrario y cuando así lo determine el Gobierno Nacional, deberán restituir aquella porción de su patrimonio equivalente al que arroje un cálculo actuarial elaborado de acuerdo con los procedimientos y normas que para el efecto aplica la Superintendencia de

Sociedades; restitución que deberá hacerse en favor del empleador a quien legítimamente corresponda el cumplimiento de las obligaciones en materia pensional de acuerdo con la ley. Idéntica regla se aplicará para restituir una porción del patrimonio con el fin de atender el pago de las pensiones extralegales.

“ARTICULO 3o. Para los propósitos previstos en los artículos anteriores, las respectivas Cajas de Previsión Social deberán tomar las medidas necesarias para adaptar sus estatutos a las disposiciones del presente decreto.

“ARTICULO 4o. Las Cajas a que se refiere el presente Decreto estarán sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria a la cual corresponderá velar por el cumplimiento de las disposiciones aquí previstas.

“ARTICULO 5o. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”

“.....”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 6o., 13, 14, 20, 25, 29, 58, 59, 85, y 189 numeral 11 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Afirma el actor que el ministro de Gobierno delegatario de las funciones presidenciales, al expedir el decreto acusado, extralimitó las facultades conferidas por el numeral 4o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, que lo autorizaba para establecer la manera como las Cajas, Fondos o Entidades del sector privado que subsistan, se debían adaptar a las disposiciones de la Ley 100 de 1993.

“Al incluir dentro del artículo 1o. la expresión CREADAS -dice el demandante-, se esta desconociendo situaciones jurídicas legalmente constituidas por normas anteriores y que algunas Cajas, como la del Banco Central Hipotecario, fueron creadas como una de sus funciones la de pagar pensiones, hoy en día dentro de su objeto no esta el de pagar pensiones”(sic).

A juicio del demandante, el artículo segundo del decreto acusado ordena una apropiación del patrimonio de las entidades privadas en favor del patrono obligado al pago de pensiones, situación que constituye según él, un enriquecimiento sin justa causa en favor de éstos “y en detrimento del patrimonio de entidades privadas autónomas e independientes, apartándose del propósito de que fue el de adaptar los estatutos de estas entidades a los propósitos de la ley, creando nuevas situaciones jurídicas rayanas con la expropiación”.

En relación con los artículos tercero y cuarto del citado decreto, dice que, al declararse inconstitucionales los dos artículos anteriores, éstos deben correr con la misma suerte.

Finalmente, sostiene que el Decreto 1300 de 1994 fue publicado por fuera del término de

seis meses previsto en el numeral 4o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, ya que ésta se publicó el día 23 de diciembre de 1993 (Diario Oficial No. 41.148), y aquél se publicó el día 28 de junio de 1994 (Diario Oficial No. 41.411). Dice el actor que el decreto demandado, al ser reglamentario de un ley, tiene esa misma categoría, y por tanto sólo entra a regir a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, tal como lo prevé el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo, razón por la cual debe ser declarado inconstitucional.

En un acápite denominado "HECHOS DE LA DEMANDA", el actor afirma que el propósito de ésta es evitar que se lesione el patrimonio de la Caja de Previsión Social del Banco Central Hipotecario; explica la situación que se ha generado al interior de dicha entidad y el conflicto suscitado entre el banco y su Caja de Previsión Social. Para hacer mayor claridad en los hechos narrados, el actor hace un recuento de los estatutos de dichas entidades, y la situación que se ha generado entre ellas como consecuencia de la aplicación de la normatividad acusada.

Como petición especial, el actor solicitó a la Corte Constitucional la suspensión provisional del Decreto 1300 de 1994.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante apoderado judicial, presentó ante esta Corporación escrito mediante el cual defiende la exequibilidad del Decreto 1300 de 1994.

Afirma el apoderado que el decreto acusado, contrario a lo planteado por el actor, pretende regular el funcionamiento de las Cajas de Previsión Social de derecho privado que tienen por objeto el pago de pensiones de las entidades financieras del Estado; "no tendría sentido y lindaría con el absurdo el que se pretendiera regular el funcionamiento de unas entidades cuyo objeto no corresponde al de una Caja de Previsión"

Encuentra el defensor que si la ley facultaba al Gobierno para establecer la forma en la cual las Cajas, Fondos o entidades del sector privado deben adaptarse al nuevo sistema de seguridad social, era apenas lógico que se contemplaran unas consecuencias jurídicas cuando tales entidades no se adaptaran a dichas prescripciones. "Sostener lo contrario, como lo hace el actor, implicaría vaciar el contenido del Decreto respectivo pues si todo el conjunto normativo que se pretende regular, estuviera prescrito en la ley de facultades, no habría necesidad de conceder las mismas y menos de dictar el respectivo decreto-ley", puntualiza.

Manifiesta que el objetivo, tanto del numeral cuarto del artículo 139 de la Ley 100, como del propio Decreto 1300 de 1994, es el de garantizar que el funcionamiento de las Cajas, Fondos y entidades del sector privado cumpla con los postulados del Estado Social de Derecho, en especial la protección al derecho al trabajo y a la seguridad social. Al respecto, afirma: "De la lectura sistemática del Decreto puede deducirse la intención del legislador extraordinario de establecer un sistema transicional en lo que respecta a las entidades privadas que atiendan el pago de pensiones legales de las entidades financieras del Estado".

Sostiene que únicamente aquellas entidades que no constituyan un patrimonio autónomo

destinado exclusivamente al pago de pensiones deberán restituir al empleador el capital que hayan recibido para tal fin; “si una entidad de derecho privado no destina su capital y esfuerzos a la función de pagar la seguridad social de los trabajadores y ex trabajadores oficiales, simplemente perdería su objeto social y se desnaturalizaría con lo que perdería el derecho a percibir a forma de título traslativo de dominio las sumas que el empleador se compromete a entregarle con ese fin, lo lógico es que los restituya a quien está obligado a realizar el pago, no con el objeto de producir un enriquecimiento para éste último, sino para garantizar los derechos de los trabajadores, que en otras circunstancias se verían puestos en peligro”. Así, afirma que los recursos destinados para al pago de prestaciones sociales deben mantenerse únicamente para tal fin , no pudiendo las entidades depositarias de dichos dineros darle otra destinación.

“Finalmente -anota el interviniente- si bien es cierto que el control constitucional de las leyes no puede ser exclusivamente formal -comparación del texto constitucional con un texto legal desde un punto de vista estrictamente jurídico-, la constitucionalidad de una disposición legal -por tener como objeto de tal control, la integridad y supremacía de la Constitución- no puede depender de una supuesta controversia litigiosa entre dos entidades como el Banco Central Hipotecario y la Caja de Previsión Social del mismo, tal como pretende el actor.”

2. Intervención del ciudadano José Edilberto Rodríguez Guevara

El ciudadano José Edilberto Rodríguez Guevara, presentó ante esta Corporación, escrito mediante el cual coadyuva la demanda, con base en los mismos argumentos presentados por el señor Hernando León Rosales Rojas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

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 se enuncian a continuación.

En primer lugar, el jefe del Ministerio Público considera que la acusación del actor según la cual el Decreto demandado fue expedido extemporáneamente no está llamada a prosperar , ya que, si bien es cierto que fue publicado el día 28 de junio de 1994, dicha norma fue expedida el día 22 de junio del mismo año.

A juicio del señor procurador, el Gobierno no desbordó las facultades que le fueron concedidas por el numeral cuarto del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, ya que precisamente y como lo prevé el Decreto 1300 de 1994, se trata de adaptar a las nuevas políticas de seguridad social a aquellas Cajas de Previsión Social del sector privado, creadas para cumplir con el pago de las pensiones, y que a la fecha de la expedición de la Ley 100 de 1993 “subsistan”. (resalta el señor procurador).

En segundo lugar, sostiene que el artículo segundo del decreto acusado se aviene al propósito de la ley de facultades, toda vez que prevé las medidas aplicables a aquellas entidades que no se sometan a los nuevos parámetros fijados por el nuevo sistema de seguridad social. “En efecto -dice el concepto fiscal- es lógico que el legislador extraordinario al desarrollar las facultades concedidas por la Ley 100 de 1993 en esta materia, no solo

estuviera habilitado para regular el aspecto positivo del supuesto de hecho que trae la norma habilitante, sino el aspecto negativo, máxime cuando al hacerlo pretende la efectivización de los textos constitucionales que garantizan el derecho a la seguridad social”.

Considera también que el hecho de que las entidades que no integren un patrimonio autónomo deban restituir al empleador el dinero destinado para el pago de pensiones, no significa que se configure una expropiación, ya que, como lo dice la propia norma, se trata de reintegrar al empleador las sumas por concepto de aportes para el pago de sus obligaciones pensionales.

En virtud de lo expuesto, afirma que si los artículos primero y segundo acusados son exequibles, los artículos tercero y cuarto lo son igualmente.

Por último, considera que “si en la aplicación de la normatividad cuestionada, se han presentado situaciones particulares que contravienen lo dispuesto en las perceptivas del Decreto Ley impugnado, lo procedente sería acudir ante la instancia competente en solicitud de la declaratoria de ilegalidad de los actos respectivos, ya que este aspecto es ajeno al control abstracto de constitucionalidad”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de un decreto con fuerza de ley, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-5 de la Carta Fundamental. Igualmente, la Corte se pronunciará sobre los argumentos jurídicos de la demanda, mas no sobre las consideraciones de conveniencia esgrimidas por el actor. También pone de relieve esta Corporación que la pretensión del demandante de suspensión provisional de las normas acusadas, escapa a la competencia de la Corte Constitucional.

2. La materia

2.1 Expedición y promulgación

Encuentra la Corte que el Decreto 1300 del 22 de junio de 1994, fue expedido por el Ministro Delegatario en funciones presidenciales, con base en autorización contenida en el correspondiente decreto de delegación, expedido por el presidente de la República, esto es el Decreto No. 1266 de 21 de junio de 1994, artículo 1o. numeral 2.

Arguye el actor que el decreto 1300 de 1994 fue expedido luego de que expirara el término para ello. En efecto, para el demandante la expedición de una norma ocurre cuando ésta se promulga, y en ese orden de ideas, la publicación del decreto se hizo en el Diario Oficial 41.411, el martes 28 de junio de 1994, y el término que la ley habilitante otorgaba al gobierno para expedir el decreto vencía el 22 de junio de 1994.

Esta Corporación ha señalado en la Sentencia No. C-108 del 15 de marzo de 1995, que una norma se conforma en el momento de la expedición, aunque rige desde su promulgación. Es decir, la norma se concibe con el acto de su expedición, pero surte efectos jurídicos a partir

de su inserción en el Diario Oficial.

Hay que diferenciar pues dos momentos en la creación de la norma jurídica: el de la expedición y el de la promulgación. El primero se da cuando el legislador (ordinario o extraordinario) dicta la ley, mientras que el segundo ocurre cuando el texto ya expedido se inserta en el periódico oficial; dicha promulgación se entiende consumada, según el art. 152 del Código de Régimen Político y Municipal, en la fecha del número en que termine su inserción. Ahora bien, el Decreto-Ley bajo examen fue dictado por el gobierno dentro del término previsto por la ley habilitante, ya que se expidió el 22 de junio de 1994. Cuestión diferente es que su promulgación fuera después, pero la obligación que tenía el gobierno hasta el 22 de junio de 1994 era de expedir, y no de promulgar.

2.2 Los límites materiales

Según el actor, lo que el decreto acusado hizo fue someter al nuevo régimen a unas cajas de previsión de derecho privado, que en la fecha de expedición de la Ley 100 de 1993 ya no pagaban pensiones.

El texto de la norma habilitante, expresa algo distinto a lo que afirma el actor. En efecto, si se lee con atención el artículo 139-4 de la Ley 100 de 1993, se desvanecen los motivos aducidos por el demandante, ya que se conceden al ejecutivo facultades extraordinarias para “establecer la manera como las cajas, fondos o entidades del sector privado que subsistan, deben adaptarse a las disposiciones contenidas en la presente ley, señalando las funciones adicionales a la Superintendencia Bancaria y a la de Salud, a fin de que dichas entidades adapten sus estatutos y reglas de funcionamiento”. (Subrayado de la Corte).

Como se observa, el actor confunde los términos, pues la norma habilitante no señala en momento alguno que se trata solamente de las entidades que vienen pagando pensiones, sino que se refiere a las cajas, fondos o entidades del sector privado que subsistan, con independencia de si están o no pagando pensiones, en el momento de expedirse la Ley 100 de 1993. Es decir, la especificación la hace el demandante y no la Ley.

El artículo 1o. del Decreto Ley 1300 de 1994 tan sólo busca la adecuación a la Ley 100 de 1993 de aquellas cajas de previsión del sector financiero, que fueron creadas para el pago de pensiones con anterioridad a la Ley 100 de 1993; por ello, para poder cumplir con su función, deben reorganizar sus estructuras de acuerdo con lo previsto en la Ley, con el fin de que haya la coherencia y la unidad necesarias en la administración de los recursos que conforman el sistema de pensiones.

Se requiere, pues, que la seguridad social tenga un mismo sentido y un mismo fin, y por ello las entidades que fueron creadas para pagar pensiones, y que subsistan, lo mínimo que tienen que hacer es reestructurarse de acuerdo con lo prescrito para el sistema de pensiones. No ve, por tanto, esta Corporación inconstitucionalidad alguna en el artículo 1o. del Decreto 1300 de 1994. El texto habilitante concede unas facultades para adaptar las entidades que subsistan a las disposiciones de la Ley 100 de 1993; la norma acusada hace exactamente eso: adaptar las entidades subsistentes al nuevo sistema de seguridad social.

4o. Protección de los recursos destinados al pago de pensiones

El actor considera que el artículo 2o. ordena una apropiación del patrimonio de las entidades privadas, hasta el punto de que, según él, hay una expropiación, por cuanto tienen que dar parte de unos recursos propios.

El artículo 2o. no está haciendo cosa distinta a cumplir con los artículos 48 y 53 superiores, en el sentido de tomar medidas cautelares para proteger los recursos destinados al pago de pensiones, y para ello exige la creación de un patrimonio autónomo destinado a dicho fin, con lo cual cumple el mandato constitucional del art. 48 que ordena que los recursos de las instituciones de seguridad social no se pueden destinar para fines diversos. Por otra parte, no hay que olvidar que el artículo 53 de la Constitución le impone al Estado el deber de garantizar el pago periódico de las pensiones.

Así, pues, no puede dejarse sin garantía alguna el pago de las pensiones, porque, en primer lugar, éstas son de interés general, el cual es prevalente, y porque están destinados a los beneficiarios, ya que se trata de un patrimonio afectado hacia un fin específico. De ahí que encuentre la Corte totalmente infundado el argumento del demandante cuando habla de "expropiación", porque esos bienes tienen una finalidad concreta: el pago de pensiones. Por eso la norma emplea la terminología apropiada al decir restitución. Y es restitución porque se trata de un acto de justicia, en el sentido de dar a los titulares de la obligación en materia pensional el monto que ellos mismos han aportado. De ahí se deduce que la norma en comento no establece una expropiación, ya que esos bienes en estricto sentido, como se ha señalado, siempre han estado destinados exclusivamente para atender el pago de pensiones.

En resumen, de las normas acusadas se deducen tres pasos que la entidad que subsista puede hacer. En primer lugar, reorganizar su estructura de acuerdo con lo previsto por la Ley 100 de 1993. Si no cumple con lo anterior, el artículo 2o. le da la posibilidad de conformar un patrimonio autónomo mediante el cual se garantice que el dinero destinado al pago de pensiones, efectivamente cumpla con su fin. En caso de no hacerse lo anterior, cuando así lo determine el gobierno tiene la obligación de restituir el monto que han aportado los empleadores, ya que esos bienes tienen, como se ha dicho una destinación pensional que no puede ser desconocida.

Con respecto a los artículos 3 y 4 del Decreto 1300 de 1994, esta Corte procederá a declararlos exequibles, por cuanto hacen directa referencia a los textos de los artículos 1o. y 2o. acusados, los cuales se han encontrado conformes con 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,

R E S U E L V E :

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE, desde el punto de vista formal, el Decreto Ley 1300 de

1994, en cuanto fue expedido dentro del término previsto por la ley habilitante.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Ley 1300 de 1994.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General