C-514-92

Sentencia No. C-514/92

TRANSITO CONSTITUCIONAL

El estudio relativo a los aspectos formales de normas expedidas con anterioridad a la vigencia de la nueva Carta debe efectuarse en relación con la preceptiva constitucional que regía en el momento de su expedición pues era a los requisitos y procedimientos en ella señalados a los que se hallaba sujeta la autoridad que expidió la ley o el decreto materia de examen. Muy distinta es la situación cuando los motivos por los cuales se ha puesto en tela de juicio la constitucionalidad de una norma o estatuto tocan con su materia, pues en tales casos se hace menester efectuar el correspondiente cotejo con los principios y mandatos de la nueva Constitución, en orden a verificar si las disposiciones impugnadas pueden subsistir dentro del ordenamiento jurídico en razón de su compatibilidad con la Carta vigente al tiempo de proferirse el fallo o si, por el contrario, han sido derogadas por ser incompatibles con ella y, en consecuencia, no pueden continuarse ejecutando.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites/EMPLEADOS PUBLICOS-Régimen prestacional

Es indispensable que se distinga entre la atribución constitucional de establecer funciones o competencias a cargo de las entidades públicas y la de estatuir el régimen de prestaciones de los servidores estatales, ya que si bien las dos corresponden en principio al Congreso de la República y pueden inclusive guardar relación entre sí, son diferentes en sus alcances y en sus fines, sin que sea posible confundirlas. De tal modo que el otorgamiento de facultades extraordinarias para establecer el régimen de prestaciones sociales de unos empleados estatales no implica la autorización para atribuir nuevas funciones o responsabilidades a otras entidades del Estado aunque ello se haga con el objeto de atender total o parcialmente dichas prestaciones.

UNIDAD NORMATIVA

la Corte estima pertinente hacer explícita la unidad normativa que existe entre las normas demandadas y el resto del articulado que integra el Decreto 1678 de 1991, pues se trata de preceptos que parten del principio y desarrollan la idea de la afiliación de los funcionarios del

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, que es precisamente lo encontrado inexequible por esta Corporación. Las normas no acusadas establecieron reglas de transición y autorizaciones para abrir créditos y contracréditos y efectuar traslados presupuestales, únicamente explicables a partir de la determinación fundamental adoptada en el decreto. Como el artículo 1º se limitó, en la parte no atacada, a reiterar que los empleados de la Presidencia de la República gozarán de las prestaciones sociales consagradas en la ley para los empleados públicos, así como de las prestaciones sociales especiales que les fije la ley, la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 1678 de 1991 en nada afecta esos derechos, los cuales se regirán, como la propia disposición lo decía, por las leyes vigentes.

Hallándose facultada la Corte para declarar la inexequibilidad también por motivos diferentes a los que invoca el actor, debe poner de presente su preocupación por la tendencia que muestra el decreto sub-examine a conferir un tratamiento diferente a situaciones idénticas por naturaleza. Ello contraviene el principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Constitución, según el cual los casos similares deben ser tratados de igual manera, así como las situaciones diferentes deben recibir un trato desigual. Este principio de igualdad debe caracterizar toda la actividad estatal, pero muy particularmente aquellas situaciones que comprometen los derechos de las personas, como es el caso de la seguridad social.

Ref.: Expediente D-038

Acción Pública de Inconstitucionalidad contra los artículos 1, 5, 7, 8, 9 y 10 del Decreto 1678 de 1991.

Actor: JORGE HUMBERTO BOTERO ANGULO

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los diez (10) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JORGE HUMBERTO BOTERO ANGULO interpuso la acción pública de inconstitucionalidad en contra de las normas de la referencia, todas integrantes del Decreto Ley 1678 de 1971, expedido en virtud de las facultades que le otorgó el Congreso al Ejecutivo mediante la Ley 55 de 1990, artículo 4º.

II. TEXTO

Se transcribe a continuación el texto íntegro del Decreto 1678 de 1991, al cual pertenecen las disposiciones acusadas, subrayando como lo hace el actor los apartes que él estima inconstitucionales:

"DECRETO NUMERO 1678 DE 1991

(Julio 3)

"Por el cual se establecen las normas que regulan el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se dictan otras disposiciones".

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 4º de la Ley 55 de 1990,

"ART. 1º Los empleados de la Presidencia de la República gozarán de las prestaciones sociales consagradas en la ley para los empleados públicos, así como de las prestaciones sociales especiales que les fije la ley, estarán afiliados a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria y tendrán derecho a los servicios y beneficios que esta Caja presta a sus afiliados.

ART. 2º Los empleados de la Presidencia de la República que con anterioridad a la fecha de vigencia del presente Decreto, hubieren sido pensionados por la Caja Nacional de Previsión Social, continuarán gozando de dicho derecho y de los demás servicios y beneficios en iguales condiciones.

ART. 3º La Caja Nacional de Previsión Social queda obligada a liquidar y a pagar las prestaciones sociales de los empleados de la Presidencia de la República, que a la fecha de vigencia del presente Decreto hayan cumplido los requisitos para obtener su reconocimiento

y pago. Así mismo, la Caja Nacional de Previsión Social queda obligada a liquidar y a pagar las prestaciones sociales de los

empleados de la Presidencia de la República que a la fecha de vigencia de este Decreto hubieren cumplido los requisitos para su reconocimiento y pago y que hubieren formulado la respectiva solicitud.

ART. 4º Serán de cargo de la Caja Nacional de Previsión Social las prestaciones sociales de los empleados de la Presidencia, hasta la cuantía de los aportes que por tales conceptos hayan efectuado y en proporción al tiempo cotizado, cualquiera que hubiere sido la época de los pagos. En el evento de que el valor de los aportes no sea suficiente para cancelar las prestaciones sociales, el tesoro nacional hará los aportes necesarios a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha en que se haga exigible la obligación a favor del beneficiario de la prestación.

ART. 5º El patrimonio de la Caja de Previsión de la Superintendencia Bancaria se incrementará con las transferencias que reciba de la Presidencia de la República; con las cuotas patronales a cargo de la Presidencia de la República cuyos servidores a partir de la vigencia del presente Decreto son afiliados forzosos de la entidad; las cuotas periódicas de sus pensionados; con los aportes que se efectúen por parte de los empleados y pensionados en orden a la atención médica de los familiares que dependan económicamente, de acuerdo con los estudios actuariales que se hagan para el efecto; y con las cuotas de afiliación.

PARAGRAFO TRANSITORIO.- Los empleados de la Presidencia de la República que a la fecha de vigencia del presente Decreto sean afiliados de la Caja Nacional de Previsión Social, ingresarán a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria sin que haya lugar al pago de nuevos aportes por concepto de afiliación inicial. Para tal fin, bastará que el pagador de la Presidencia de la República expida la certificación correspondiente con destino a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, en donde conste la relación de las personas que hubieren cancelado la totalidad de las cuotas de afiliación. Las personas que a la fecha de vigencia del presente Decreto tuvieren cuotas pendientes por concepto de afiliación, cancelarán tales valores a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria. El pagador queda facultado para efectuar la liquidación correspondiente, hacer los descuentos y consignarlos a nombre de la entidad.

ART. 6º De conformidad con el artículo 5º de la Ley 55 de 1990, el Gobierno Nacional abrirá los créditos y contracréditos y efectuará los traslados presupuestales que sean indispensables para el cumplimiento que el presente Decreto exija.

ART. 7º La Caja Nacional de Previsión Social y la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, adoptarán las medidas que sean necesarias para el cumplimiento del presente Decreto.

ART. 8º A partir de la vigencia del presente Decreto, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tendrá un representante en la junta directiva de la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, designado por el Presidente de la República.

ART. 9º A partir de la vigencia del presente Decreto, los empleados de la Presidencia de la República no están obligados al cumplimiento de lo establecido en el literal i) del artículo 20 del Decreto 3226 de 1981.

La afiliación de los empleados de la Presidencia de la República a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria surtirá efectos fiscales a partir del 1º de agosto del presente año.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.E., a 3 de julio de 1991″.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que con las transcritas disposiciones han sido violados los artículos 118, numeral 8º, de la Constitución Política de 1886 y 189, numeral 10, de la actual Carta Política; es decir, piensa que el Presidente de la República desbordó el límite de las facultades extraordinarias conferidas.

Para demostrar que su aseveración es verdadera, el actor razona así:

a. Aplicación ultractiva de las normas reguladoras de la competencia en la antigua Constitución.

Considera el demandante que la validez de los actos expedidos por un órgano estatal cualquiera en cuanto se refiere a la competencia, está determinada por las normas vigentes al momento de su expedición. Sustenta esta posición con base en el principio de la "seguridad jurídica" la cual sufriría grave quebranto si por un cambio de régimen en las competencias se pudieran viciar los actos proferidos con arreglo a la normatividad preexistente. Los preceptos reguladores de la competencia, según el actor, tienen vigencia ultractiva.

b. Carácter restrictivo de las competencias legislativas del Presidente de la República.

Señala el accionante que solo por excepción, de manera transitoria y dentro de restricciones temáticas precisas, puede el Presidente de la República expedir decretos con fuerza de ley y vigencia indeterminada y por lo mismo el examen de su constitucionalidad debe efectuarse con criterio restrictivo.

c. Desbordamiento de las facultades extraordinarias

Considera el impugnante que el Gobierno no estaba facultado por el literal a) del artículo 4º de la Ley 55 de 1990 -que, según él, es la norma habilitante- para asignar funciones nuevas a organismos distintos de la Presidencia de la República, sino únicamente para trasladarlas. Agrega que la seguridad social de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia no es una función de éste sino de la Caja Nacional de Previsión Social; asignarle a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria la función de proveer la seguridad social de los empleados de la Presidencia de la República, no implica una reforma de carácter accesorio o complementario, sino sustancial.

El actor enuncia las diferentes disposiciones legales que fueron reseñadas por el Gobierno Nacional en la exposición de motivos de la Ley 55 de 1990, relativas a la creación y funcionamiento del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, de las cuales concluye que en ninguna de ellas está tratado de modo directo ni tangencial el tema de la seguridad social de los empleados públicos que laboran en la citada dependencia.

d. Régimen de Seguridad Social aplicable a los empleados de la Presidencia de la República.

Manifiesta el demandante que por regla general la seguridad social de las personas que laboran en el sector público está a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social como se desprende del Decreto 3128 de 1983, artículo 5º. Agrega que ante la inexistencia de una excepción específica, los empleados de la Presidencia de la República están afiliados a la Caja Nacional de Previsión Social. El propósito del Decreto acusado es la creación de una excepción al régimen ordinario consistente en desplazar la protección del personal de la Presidencia de la República al correspondiente organismo de la Superintendencia Bancaria, sostiene el actor. Así, la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria ha recibido funciones que corresponden a la Caja Nacional de Previsión Social a pesar de que la Ley 55 de 1990 solo autorizaba transferir las funciones que correspondieran a la Presidencia de la República.

IV. IMPUGNACION DE LA NORMA ACUSADA

En escrito del 3 de abril de 1992, el señor JUAN CARLOS BOTERO NAVIA coadyuvó la presente acción impugnando el Decreto 1678 de 1991, por considerar que el Gobierno actuó por fuera de lo autorizado en la Ley 55 de 1990 al asignar a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia funciones que no pertenecían al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

V. DEFENSAS DE LA NORMA

El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, intervino para defender la constitucionalidad de las normas acusadas con base en las siguientes argumentaciones:

1. El Gobierno expidió el Decreto 1678 de 1991 dentro del término que le fijó el Congreso.

2. De conformidad con el artículo 4º de la ley 55 de 1990 el Presidente de la República podría:

"a. ——————– ——————– ———————

b. Adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos, las escalas de remuneración

correspondiente y el régimen prestacional de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República".

Considera el citado funcionario que el demandante incurre en un error al considerar que la norma habilitante de la competencia legislativa es la contemplada en el literal a) del artículo 4º. El literal b) de este artículo fue claro en facultar al Presidente de la República para establecer las normas relativas al régimen de prestaciones sociales de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia, siendo la determinación del ente que tiene a su cargo el reconocimiento y pago de las prestaciones, parte del régimen prestacional mismo. Concluye el Secretario de la Presidencia afirmando que el artículo 4º, literal b) de la Ley 55 de 1990 autorizó al Presidente de la República para expedir el Decreto 1678 de 1991 y no el literal a) del mismo artículo, como lo alega el demandante.

En forma independiente el Director General y Representante Legal de la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, en escrito presentado a esta Corte el 9 de abril de 1992, también solicitó la declaratoria de la exequibilidad de las normas acusadas por similares razones.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Procurador General de la Nación rindió su concepto mediante el oficio Nº 017 del 15 de mayo de 1991.

Sostiene el Jefe del Ministerio Público que en aras de la certeza y seguridad jurídicas, los pronunciamientos de esta Corte deben ser el resultado del juicio de validez de la norma que se revisa frente a los preceptos constitucionales vigentes al momento del examen, con la salvedad de que la génesis normativa solo es revisable en relación con procedimiento vigente para ese momento.

Concluye el Procurador que el Decreto 1678 de 1991 fue expedido dentro del término, contemplado en la ley de facultades.

Haciendo referencia a la ley 55 de 1990, artículo 4º, agrega el concepto fiscal que las normas impugnadas en cuanto asignan el manejo de las prestaciones sociales de los

servidores del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, corresponden al ejercicio de la habilitación que autorizaba al ejecutivo para adoptar el régimen prestacional de los mismos, facultad que aun cuando amplia, no por ello era ambigüa o imprecisa. Cuando se hacía referencia a "adoptar el régimen de prestaciones sociales" se aludía no solo a la determinación de éstas sino también a su manejo.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, corresponde a esta Corte resolver de manera definitiva sobre la exequibilidad de las disposiciones demandadas, ya que ellas hacen parte de un decreto con fuerza de ley expedido por el Presidente de la República en desarrollo de facultades extraordinarias.

2. Normatividad aplicable

Como ha venido expresando la Corte Constitucional en recientes fallos1 y como también lo entendió en su momento la H. Corte Suprema de Justicia2, el estudio relativo a los aspectos formales de normas expedidas con anterioridad a la vigencia de la nueva Carta debe efectuarse en relación con la preceptiva constitucional que regía en el momento de su expedición pues era a los requisitos y procedimientos en ella señalados a los que se hallaba sujeta la autoridad que expidió la ley o el decreto materia de examen. Muy distinta es la situación cuando los motivos por los cuales se ha puesto en tela de juicio la constitucionalidad de una norma o estatuto tocan con su materia, pues en tales casos se hace menester efectuar el correspondiente cotejo con los principios y mandatos de la nueva Constitución, en orden a verificar si las disposiciones impugnadas pueden subsistir dentro del ordenamiento jurídico en razón de su compatibilidad con la Carta vigente al tiempo de proferirse el fallo o si, por el contrario, han sido derogadas por ser incompatibles con ella y, en consecuencia, no pueden continuarse ejecutando.

Ahora bien, cuando se trata de definir si hubo exceso en el uso de facultades extraordinarias ejercidas con antelación a la vigencia de la nueva Constitución, en realidad el punto objeto de análisis es de carácter formal, puesto que se busca determinar si al momento de dictar el

decreto respectivo gozaba el Presidente de competencia para legislar, bien en lo atinente al término de las facultades otorgadas, ya en lo que concierne a la materia de las mismas.

Como en esta ocasión los cargos formulados por el actor están referidos precisamente al posible desbordamiento de las facultades extraordinarias, habrán de considerarse los artículos atacados frente a las normas constitucionales que regían en el momento de su expedición.

3. Carácter estricto de las facultades extraordinarias

Tanto en la Constitución anterior como en la vigente la institución de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Ejecutivo está caracterizada por su sentido restrictivo en cuanto son excepcionales, ya que la función legislativa corresponde, por cláusula general de competencia, al Congreso de la República, al paso que las ocasiones en las cuales puede desempeñar ese papel el Jefe del Estado se encuentran determinadas por el texto constitucional de tal forma que, en cuanto a cada una de ellas, la posibilidad que tiene el Presidente de expedir decretos con fuerza de ley habrá de ceñirse a los estrictos límites señalados por la Carta Política.

Ello implica que, en cuanto se refiere al uso de las facultades contempladas en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución (antes 76, numeral 12) la capacidad de que dispone el Ejecutivo para legislar está circunscrita, tanto por el aspecto material como por el temporal, a las previas y expresas determinaciones que haya hecho el Congreso al conferirle la correspondiente habilitación.

Ya ha señalado esta Corte que en lo concerniente al término de la investidura durante él no se confiere al Presidente un "estatus" de legislador sino que se lo comisiona por el Congreso para actuar en calidad de legislador respecto de asuntos precisamente definidos, de modo que, cumplida la comisión se entiende agotada la facultad3.

Por cuanto atañe al límite material, tanto la tradicional jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia como la que ya ha venido sentando esta Corporación4, han coincidido en afirmar que cuando el Gobierno utiliza las facultades extraordinarias para legislar sobre temas no expresamente contenidas en la ley de habilitación incurre en abuso de las autorizaciones que le fueron otorgadas e invade la órbita propia del legislador.

Como quiera que las materias objeto de la actividad legislativa del Congreso no pueden de ordinario ser reguladas mediante Decreto del Gobierno, éste necesita autorización específica para asumir función legislativa en torno de ellas. Si actua por fuera de tal autorización, las normas que dicte al respecto con la pretensión de legislador son inconstitucionales.

4. Las facultades conferidas y su desarrollo

LEY 55 DE 1990

(diciembre 28)

Por la cual se establece el objeto, funciones y principios de organización del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se modifica el régimen de delegación de competencias Presidenciales y se confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

"Artículo 4º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política revístese al Presidente de la República, de facultades extraordinarias, por el término de ocho meses, contados a partir de la publicación de la presente ley, para:

a. Reorganizar el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República mediante la determinación de su estructura orgánica básica, la creación de las entidades adscritas y vinculadas al mismo, y la asignación de sus respectivas funciones.

En tal virtud podrán trasladarse funciones que fueron actualmente ejercidas por el Departamento Administrativo de la Presidencia a otros organismos de la administración pública y expedir las disposiciones complementarias para modificar la estructura, objeto y funciones de las entidades que las reciban.

b. Adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos, las escalas de remuneración correspondientes y el régimen prestacional de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República;

c. Expedir el régimen especial en materia presupuestal, fiscal, administrativo y contractual del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República;

d. Revisar y señalar las funciones que puede delegar el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Política".

El actor apoya su argumentación en el literal a) del artículo transcrito, ignorando por completo el literal b) de la misma norma, que servía de de sustento al Ejecutivo para dictar las normas relativas al régimen prestacional de los empleados de la Presidencia de la República.

Esa equivocación del demandante no es óbice para que la Corte Constitucional entre a fallar sobre la constitucionalidad de los preceptos acusados, toda vez que la función de guardar la integridad y supremacía de la Carta no está circunscrita a los cargos que se formulen en la demanda; bien puede suceder que el fundamento del fallo sea completamente distinto del sostenido por el actor y ello en nada disminuye la competencia de la Corporación para proferir su decisión, en cuanto, ya originado el proceso a partir de la instauración de la demanda, el juez constitucional asume aquella en toda su plenitud.

A juicio del demandante, la inconstitucionalidad de las normas sub-examine radica en que la ley de facultades no autorizaba al Gobierno para asignar funciones nuevas a entidades distintas de la Presidencia de la República como es el caso de la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria.

Del análisis de la norma que permitió al Ejecutivo nacional expedir el Decreto ahora sometido a juicio de constitucionalidad, deduce la Corte que las facultades se hallaban circunscritas a introducir modificaciones al régimen prestacional de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin autorizar al Jefe del Estado para afiliar los funcionarios de la mencionada entidad a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, establecimiento que tiene su propia organización legal y estatutaria, y aunque el Decreto 1678 de 1991 materialmente sea considerado como una ley, es cierto que su contenido desbordó las facultades conferidas por cuanto las mismas no permitían afectar a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria.

A ese respecto estima la Corte indispensable que se distinga entre la atribución constitucional de establecer funciones o competencias a cargo de las entidades públicas y la de estatuir el régimen de prestaciones de los servidores estatales, ya que si bien las dos

corresponden en principio al Congreso de la República y pueden inclusive guardar relación entre sí, son diferentes en sus alcances y en sus fines, sin que sea posible confundirlas. De tal modo que el otorgamiento de facultades extraordinarias para establecer el régimen de prestaciones sociales de unos empleados estatales no implica la autorización para atribuir nuevas funciones o responsabilidades a otras entidades del Estado aunque ello se haga con el objeto de atender total o parcialmente dichas prestaciones.

Así, cuando las normas acusadas establecen, dentro del régimen prestacional de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, su afiliación a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, no solamente están indicando la forma en que les serán dispensados los servicios médico-asistenciales, sino que, al involucrar de manera imperativa una cierta Caja de Previsión como responsable de tales servicios, está atribuyendo a esa entidad una función adicional a la que ya viene desempeñando, la cual consiste en la prestación de esos servicios y en el pago de algunas prestaciones económicas a sus afiliados, que lo son, desde su fundación, los empleados de la Superintendencia mencionada.

De conformidad con la certificación expedida por el Secretario General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que obra en el expediente, la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, es una entidad de Seguridad Social, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se rige por las normas aplicables a los establecimientos públicos del orden nacional y por los especiales consagrados en los Decretos Leyes 125 de 1976 y 1730 de 1991, según definición del Decreto 107 de 1992.

Toda modificación del objeto de un establecimiento público o de una entidad que se rija por sus normas comporta un cambio en sus estatutos básicos y es claro que, por tanto, la competencia para efectuarla corresponde al legislador. Así ocurría a la luz de la Constitución vigente para la época en que fueron expedidas las normas acusadas (artículo 76, numeral 10 de la Carta anterior) y así sucede actualmente, según lo dispone el artículo 150, numeral 7, de la Constitución.

De lo cual se desprende que, no siendo atribución ordinaria del Ejecutivo, en el asunto que se examina se requería habilitación expresa contenida en ley del Congreso para que pudiera actuar en tal sentido el Presidente de la República.

La desafiliación de la Caja Nacional

Afiliar (del latín affiliare; de af, a, y filius, hijo) significa “juntar, unir, asociar unas personas a otras que forman corporación o sociedad”5, y en materias como la que nos ocupa, matricular o inscribir a una persona o grupo en determinada institución, con el fin de hacerla partícipe de los beneficios que ella brinda, en desarrollo de su objeto específico, el cual no depende de la afiliación sino generalmente del esquema pre-establecido al que adhiere el afiliado.

Claro está que las nuevas afiliaciones, en especial si son masivas, incrementan necesariamente el nivel de responsabilidades de la entidad receptora de la afiliación y, por ende, los costos en que ella debe incurrir para atender adecuadamente los compromisos que contrae.

Es lógico que, para no causar una lesión económica al ente de que se trata, los mayores costos habrán de ser compensados con los aportes equivalentes de aquel a cuyo cargo está el servicio que se traslada, lo cual explica, en el caso sub-judice, las disposiciones contenidas en el artículo 5º demandado.

Pero, como contrapartida, el cambio de Caja de Previsión para un cierto grupo de empleados representa para el establecimiento asistencial que les venía prestando sus servicios un retiro colectivo de afiliados. La desafiliación masiva de usuarios de una determinada Caja de Previsión supone, a la vez, un impacto en su estructura financiera, aunque conlleve también un alivio en el cúmulo de sus responsabilidades.

Conviene examinar, entonces, si el Presidente de la República se hallaba facultado para afectar en este sentido a la Caja Nacional de Previsión, a la cual estaban afiliados los trabajadores al servicio de la Presidencia de la República, disponiendo el traslado asistencial de éstos a la Caja de Previsión de la Superintendencia Bancaria.

Al respecto se tiene que, cuando la ley autorizó al Ejecutivo nacional para modificar el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios anteriormente mencionados, es decir para introducir factores nuevos en el reconocimiento y pago de los derechos y garantías que por este concepto les corresponden, no confirió atribuciones extraordinarias para desafiliar de la Caja Nacional de Previsión a unos servidores públicos que por mandato de la ley tienen calidad de afiliados forzosos. Así lo dispusieron, desde cuando se dictaron las normas con

arreglo a las cuales se organizó esta Caja, los artículos 19 y 20 de la Ley 6 de 1945, la cual, en relación con instituciones que para entonces ya habían sido establecidas para atender a las necesidades de previsión social de empleados y obreros oficiales, dispuso que excepcionalmente gozaban de opción para fundirse con la Caja Nacional, o continuar como entidades independientes. Tal principio ha sido reiterado de manera expresa por el artículo 5º del Decreto 3128 de 1983, que dice: "Son afiliados forzosos de la Caja Nacional de Previsión Social, con las excepciones que señale la ley, las personas naturales que prestan sus servicios en cualesquiera de las Ramas del Poder Público o de orden nacional, sean empleados públicos o trabajadores oficiales, y todas aquellas que determinen las disposiciones legales vigentes al respecto".

La ley habilitante permitía al Gobierno Nacional "adoptar el régimen prestacional de los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República", y en tal virtud se podían establecer, suprimir, o fusionar prestaciones sociales reconocidas a tales empleados. Sería el caso, por ejemplo, de modificar el régimen aplicable al reconocimiento y pago de prestaciones por enfermedad no profesional, enfermedad profesional, accidente de trabajo, auxilio de maternidad, vacaciones remuneradas, prima de navidad, seguro por muerte, auxilio funerario, pensión de invalidez, pensión de jubilación, pensión de retiro por vejez, entre otras, sin que ello implicara, como indebidamente lo entendió el legislador extraordinario, el cambio de la entidad encargada del pago de tales prestaciones.

La Caja Nacional de Previsión atiende y presta servicios a sus afiliados forzosos y facultativos, siendo los primeros, según la norma transcrita, todas las personas naturales vinculadas a cualquiera de las ramas del poder público del orden nacional, concepto que incluye a los servidores del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En este orden de ideas, corresponde a la Caja Nacional de Previsión la obligación de pagar a tales servidores públicos las prestaciones a las que hacía referencia la ley de facultades y que el Gobierno señaló en el Decreto 1678 de 1991.

Es claro que, si el legislador extraordinario no se encontraba habilitado para desafiliar de la Caja Nacional de Previsión al grupo de funcionarios del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, como tampoco para introducir modificaciones administrativas y, por consecuencia, estatutarias a un organismo que como la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria tiene una naturaleza y objeto jurídicos claramente señalados en la

ley, el decreto del cual hacen parte las disposiciones impugnadas no podía mandar que la Caja últimamente mencionada acogiera en calidad de afiliados a algunos empleados respecto de los cuales la ley colombiana ya había previsto este tipo de garantía.

Puesto que, en relación con el aspecto enunciado, resulta que la norma básica -la del artículo 1º del Decreto 1678 de 1991, parcialmente acusado- vulnera la Constitución y teniendo en cuenta que otros de los preceptos objeto de la acción (artículos 5, 7, 9 y 10) están enderezados a desarrollar la disposición fundamental allí adoptada (afiliación de los empleados de la Presidencia a la Caja de Previsión de la Superintendencia Bancaria), todos ellos resultan ser también inconstitucionales.

En efecto, mediante la parte demandada del artículo 4º se dispone que si el valor de los aportes de los empleados no es suficiente para cancelar las prestaciones sociales, el Tesoro Nacional los completará a más tardar en el término de tres meses; el artículo 5º incrementa el patrimonio de la Caja de Previsión de la Superintendencia Bancaria en la forma expuesta; según el 7º, habida cuenta del traslado de una Caja a otra, la Nacional de Previsión y la de la Superintendencia Bancaria adoptarán las medidas necesarias para el cumplimiento del Decreto; el 9º estipula que los empleados de la Presidencia de la República no están obligados al cumplimiento de lo establecido en el literal 2) del artículo 20 del Decreto 3226 de 19816; el artículo 10º indica la fecha a partir de la cual las mencionadas normas surten efectos fiscales. Todo ello es apenas natural para hacer efectiva la afiliación y para sostener económicamente los costos indispensables al cumplimiento de ese objetivo, excluyendo a la vez pagos o aportes a cargo de los trabajadores a otras entidades como la Promotora de Vacaciones y Recreación Social -PROSOCIAL-, toda vez que la Caja asume, para los servidores de la Presidencia, las prestaciones que ésta venía atendiendo.

Así, pues, las mencionadas normas, en cuanto desarrollaron la afiliación masiva que se ha encontrado inconstitucional, también quebrantaron el ordenamiento superior.

Tampoco se hallaba facultado el Presidente de la República para establecer, como lo hizo mediante el artículo 8º demandado, que a partir de la vigencia del Decreto el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tendrá un representante en la Junta Directiva de la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, designado por el propio Jefe del Estado. Ello significa una injerencia en la autonomía administrativa de la

mencionada Caja que, según ya se dijo, se rige por las normas aplicables a los establecimientos públicos del orden nacional y, en consecuencia, sus estatutos básicos no podían ser alterados por el Ejecutivo sino específicamente facultado para ello, ya que tal función, a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes cuando se hizo uso de las autorizaciones legislativas, era de competencia del legislador ordinario (artículo 76, numeral 10, de la Constitución anterior).

El artículo 6º,inciso 3º, del Decreto 2067 de 1991 faculta a esta Corte para señalar en una sentencia de inexequibilidad aquellas normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con las disposiciones que declara inconstitucionales.

En ejercicio de esta atribución, la Corte estima pertinente hacer explícita la unidad normativa que existe entre las normas demandadas y el resto del articulado que integra el Decreto 1678 de 1991, pues se trata de preceptos que parten del principio y desarrollan la idea de la afiliación de los funcionarios del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, que es precisamente lo encontrado inexequible por esta Corporación. Las normas no acusadas establecieron reglas de transición y autorizaciones para abrir créditos y contracréditos y efectuar traslados presupuestales, únicamente explicables a partir de la determinación fundamental adoptada en el decreto. Como el artículo 1º se limitó, en la parte no atacada, a reiterar que los empleados de la Presidencia de la República gozarán de las prestaciones sociales consagradas en la ley para los empleados públicos, así como de las prestaciones sociales especiales que les fije la ley, la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 1678 de 1991 en nada afecta esos derechos, los cuales se regirán, como la propia disposición lo decía, por las leyes vigentes.

Derogatoria parcial del Decreto 1678 de 1991

No escapa al análisis de la Corte Constitucional la vigencia del Decreto número 1730, denominado “Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”, expedido el 4 de julio de 1991, el cual define la naturaleza y objeto de la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, estableciendo en su artículo 4.1.9.0.10, que ella es “una Corporación sin ánimo de lucro, creada conforme a las disposiciones del Título XXXVI del Código Civil y que tiene a su cargo, por delegación del Estado, el reconocimiento y pago de las prestaciones legales de los

empleados y pensionados de la Superintendencia Bancaria". (Subraya la Corte).

A su vez el Decreto número 1678, expedido apenas un día antes del anteriormente mencionado, es decir el 3 de julio de 1991, dispuso en su artículo 1º, como ya se ha visto, que los empleados de la Presidencia de la República "estarán afiliados a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria". Significa entonces que el Decreto número 1730 de 1991, que en tal sentido derogó tácitamente las disposiciones del Decreto 1678 en cuanto ampliaban el objeto y la cobertura de dicha Caja, la dejó sin la función de reconocer y pagar prestaciones a los empleados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Como quiera que ante esta Corporación no ha sido demandado el Estatuto del sistema Financiero sino el Decreto 1678 de 1991, la sentencia estará referida, tal como lo ordena la Carta, a las normas impugnadas.

La Corte conoce igualmente que los estatutos expedidos por la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria con el fin de adecuar su estructura jurídica y administrativa a las previsiones del Decreto demandado, en lo relativo a la vinculación de los funcionarios del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, aparentemente han perdido su sustento legal debido a la derogatoria parcial antes mencionada; pero igualmente considera que no es este el tribunal competente para decidir acerca de la legalidad del acuerdo número 011 del 15 de octubre de 1991 expedido por la Junta Directiva de la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, que adoptó tales estatutos y que fue aprobado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto número 107 del 22 de enero de 1992.

Correspondería a la jurisdicción Contencioso Administrativa conocer y fallar este asunto, mediando las acciones y procedimientos señalados en las normas vigentes, por cuanto la confrontación estaría planteada entre el Decreto 107 de 1992 y la ley (Decreto 1730 de 1991).

En conclusión:

En criterio de la Corte Constitucional, en el caso sub examine el Ejecutivo desbordó las atribuciones que le correspondían como legislador extraordinario e invadió, por tanto, la

órbita propia del Congreso, razón por la cual desconoció en su momento los preceptos consagrados en los artículos 2, 55, 76-12 y 118-8 de la Constitución Política que regía cuando se ejercieron las facultades invocadas.

Pero, hallándose facultada la Corte para declarar la inexequibilidad también por motivos diferentes a los que invoca el actor (artículo 22 del Decreto 2067 de 1991), debe poner de presente su preocupación por la tendencia que muestra el decreto sub-examine a conferir un tratamiento diferente a situaciones idénticas por naturaleza.

Ello contraviene el principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Constitución, según el cual los casos similares deben ser tratados de igual manera, así como las situaciones diferentes deben recibir un trato desigual.

Este principio de igualdad debe caracterizar toda la actividad estatal, pero muy particularmente aquellas situaciones que comprometen los derechos de las personas, como es el caso de la seguridad social, de que trata el artículo 48 de la Carta Política.

VIII. DECISION

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación,

R E S U E L V E :

Declárase INEXEQUIBLE, por exceso en el uso de las facultades extraordinarias conferidas, el Decreto 1678 del 3 de julio de 1991, "Por el cual se establecen las normas que regulan el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se dictan otras disposiciones".

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR:

Que el Magistrado doctor JAIME SANIN GREIFFENSTEIN, no firma la presente sentencia por encontrarse incapacitado, según consta en certificado médico de incapacidad expedido por la Caja Nacional de Previsión.

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia Nº C-221 del 29 de mayo de 1992. Magistrado Ponente Dr.Alejandro Martínez Caballero; Sentencia Nº C-417 del 18 de junio de 1992. Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo; Sentencia Nº C-416 del 18 de junio de 1992. Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

2 Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 25 de julio de 1991. Magistrado Ponente: Dr. Pedro Escobar Trujillo.

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias Nos. 510 y 511 del 3 de septiembre de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia Nº 416 del 18 de junio de 1992. Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

5 Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Vigésima edición. 1984. Tomo I.

6 El literal i) del artículo 20 del Decreto 3226 de 1981, relativo a la Promotora de Vacaciones y Recreación Social -PROSOCIAL-, dice:

"Artículo 20.- El patrimonio de la Empresa estará constituído así:

————————————————–

i) Con los aportes de tres (3) días de la prima de vacaciones de los empleados oficiales, salvo las excepciones legales del caso".