COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/498/95

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/498/95
Expediente	—
Fecha	1994-06-28
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr HERNANDO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Facultades Extraordinarias
- /Bonos Pensionales
- /Pensiones Legales
- Bonos Pensionales/Pension De Jubilacion

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Nacional tan solo tenía competencia para dictar disposiciones relacionadas con los bonos pensionales, por lo que al referirse a aspectos ajenos a los bonos pensionales, como lo es el reconocimiento y liquidación de pensiones, se

Texto completo

C-498-95 Sentencia No Sentencia No. C-498/95 FACULTADES EXTRAORDINARIAS -Interpretación No se puede hacer una interpretación extensiva, y menos aún analógica, de los alcances de las facultades extraordinarias consagradas por una determinada ley sino que, debido a la naturaleza excepcional de esta institución, procede efectuar un entendimiento estricto y restrictivo de las mismas.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS -Extralimitación /BONOS PENSIONALES -Emisión /PENSIONES LEGALES -Reconocimiento El Gobierno Nacional tan solo tenía competencia para dictar disposiciones relacionadas con los bonos pensionales, por lo que al referirse a aspectos ajenos a los bonos pensionales, como lo es el reconocimiento y liquidación de pensiones, se incurre en un desbordamiento de las facultades extraordinarias, y por ende en una transgresión del ordenamiento constitucional.

BONOS PENSIONALES/PENSION DE JUBILACION -Diferencias Los bonos pensionales son diferentes a las pensiones mismas, pues los primeros son un instrumento de deuda pública nacional destinado a financiar el pago de las segundas. Por ello, la autorización para la regulación de la emisión de los bonos pensionales, su redención, la posibilidad de transarlos en el mercado secundario y la condición de los mismos, no incluye el establecimiento de normas sobre reconocimiento y liquidación de pensiones. Se trata de materias relacionadas pero diversas, por lo cual no podía el Ejecutivo utilizar las facultades extraordinarias relativas a los bonos pensionales para regular el reconocimiento y liquidación de pensiones puesto que la interpretación del alcance de las facultades extraordinarias es estricta y no admite analogías.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD -Consecuencias La declaratoria de inexequibilidad ya anunciada no deja un vacío normativo en cuanto al responsable del reconocimiento y liquidación de las pensiones del sector público nacional, pues el efecto de la inexequibilidad del texto jurídico acusado comporta la resurrección del acto normativo anterior que fue modificado. En virtud de la declaratoria de inexequibilidad se restauran ipso jure, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes del Decreto No. 1299 de 1994 que sean declarados inconstitucionales en esa sentencia, o sea, la alteración de la asignación de las funciones de reconocimiento y liquidación de las pensiones de orden nacional queda sin efecto, quedando atribuidas al organismo sobre el cual, antes de la vigencia del Decreto encartado, estaban asignadas.

Ref.: PROCESO No. D - 917 Acción pública de inconstitucionalidad contra los incisos 1o. y 2o. (parciales) del artículo 24 del Decreto 1299 de 1994, "por el cual se dictan las normas para la emisión, redención y demás condiciones de los bonos pensionales."

Temas: - La interpretación del alcance de las facultades extraordinarias debe ser estricta y restrictiva, y no analógica o extensiva. - Los objetivos y atribuciones de los establecimientos públicos.

- Consecuencias de la inexequibilidad ante la norma derogada o modificada. Actor: Luis Carlos Avellaneda Tarazona Magistrados Ponentes: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO Santa Fé de Bogotá, D.C., noviembre 7 de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES . Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano LUIS CARLOS AVELLANEDA TARAZONA contra los incisos 1o. y 2o. (parciales) del artículo 24 del Decreto 1299 de 1994 "por el cual se dictan las normas para la emisión, redención y demás condiciones de los bonos pensionales".

Al proveer sobre su admisión, se ordenó que se fijara en lista la norma parcialmente acusada en la Secretaría General de la Corporación por el término de diez (10) días para asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, al Ministro de Trabajo y Seguridad Social y al Ministro de Hacienda y Crédito Público, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

II . TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS Se transcribe a continuación el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.411 del martes veintiocho (28) de junio de 1994. Se subraya lo acusado.

"DECRETO NUMERO 1299 DE 1994 (junio 22) por el cual se dictan las normas para la emisión, redención y demás condiciones de los bonos pensionales.

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegatario de funciones presidenciales, en desarrollo del Decreto 1266 de 1994, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, DECRETA:

(...) ARTICULO 24. Emisión de los bonos pensionales. Corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el reconocimiento, liquidación, emisión y pago de los bonos pensionales y cuotas partes a cargo de la Nación, y el reconocimiento y liquidación de pensiones causadas que deban ser asumidas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

Para tal finalidad se crea la Dirección General del Tesoro Nacional, la Oficina de Obligaciones Pensionales que tendrá como función desarrollar las actividades relacionadas con el reconocimiento, liquidación y emisión de bonos pensionales

y cuotas partes a cargo de la Nación, y el reconocimiento y liquidación de pensiones causadas que deban ser asumidas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional .

El desarrollo de estas funciones y la realización de todos los trámites necesarios, podrá contratarse con entidades públicas o privadas o personas naturales.

El pago de los bonos pensionales estará a cargo de la Tesorería General de la Nación y el de pensiones a cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

Parágrafo 1o. Las funciones contempladas en el presente artículo serán realizadas por las entidades que tenían a su cargo el reconocimiento de las pensiones, hasta tanto se organice la Oficina de Obligaciones Pensionales prevista en el mismo y a más tardar el 1o. de marzo de 1995.

Parágrafo 2o. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público modificará su planta con el fin de crear los cargos necesarios para el ejercicio de estas funciones.

Parágrafo 3o. Las entidades territoriales emitirán los bonos pensionales a través de la unidad que para el efecto determine su gobierno local. Corresponderá a estas unidades la expedición de los bonos de las entidades del nivel territorial referidas en el artículo 23 del presente Decreto que sean sustituídas por los Fondos de Pensiones Públicas correspondientes."

III . FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA A juicio del actor, la norma cuya constitucionalidad parcial se cuestiona vulnera la Carta Política en sus artículos 6o., 113, 114 y 150 numerales 1o., 10 y 23.

Manifiesta el demandante, que si bien el Decreto 1299 de 1994 del cual hace parte la norma acusada fue expedido con base en las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, en ningún momento se facultó al Presidente de la República para que dictara normas sobre “reconocimiento y liquidación de pensiones”, como se hace en la disposición que se cuestiona.

En sustento de su apreciación y citando una providencia de la Corte Constitucional en materia de facultades extraordinarias, señala que al atribuírsele al Ministerio de Hacienda la tarea de reconocer y liquidar las pensiones de jubilación que deban ser asumidas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, el Ministro de Gobierno en su condición de delegatario de funciones presidenciales, se extralimitó en sus atribuciones, vulnerando con ello no solo el artículo 6o. de la Carta, sino también el numeral 10o. del artículo 150 ibídem, ya que la ley solo lo facultaba para legislar acerca del tema específico de los bonos pensionales, su emisión y redención.

Por otra parte, indica el actor que la misma Ley 100 de 1993 señala específicamente qué entidades pueden administrar los distintos regímenes y en ningún momento prevé que el Ministerio de Hacienda pueda constituírse como una administradora de pensiones, razón por la cual tampoco puede reconocerlas ni liquidarlas.

Después de definir los dos regímenes que según el artículo 12 de la mencionada ley compondrán el Sistema General de Pensiones como son el de prima media con prestación definida y el de ahorro individual con solidaridad, en los cuales se establecen específicamente las entidades encargadas de su administración, como el Instituto de Seguros Sociales, las Cajas, entidades de seguridad social y los Fondos de pensiones respectivamente, expresa que el Ministerio de Hacienda no podía constituírse como una administradora de pensiones ni otorgársele la facultad de reconocer y liquidar pensiones, como lo hace la norma en la parte acusada. Para el libelista, no resulta lógico que la misma ley otorgue facultades extraordinarias para regular lo que ya está normado por ella misma.

De otro lado, estima el demandante que el establecimiento o creación de entidades encargadas del reconocimiento y liquidación de pensiones corresponde al Congreso, por lo cual con esta disposición el Ejecutivo está invadiendo órbitas que no son de su competencia.

Finalmente y teniendo en cuenta que la seguridad social es un servicio público y comprende la obligación del Estado de garantizar la cobertura de las prestaciones económicas, siendo la principal de ellas la pensión, considera el actor que también resulta vulnerado el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución Política que faculta al Congreso para expedir las leyes que regulen el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

IV . INTERVENCIÓN DE AUTORIDAD PUBLICA Dentro del término de fijación en lista, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante apoderado, presentó escrito justificando la constitucionalidad de la norma parcialmente demandada.

Señala que el actor se equivoca al afirmar que con la disposición acusada se está atribuyendo al Ministerio de Hacienda la condición de una entidad administradora de pensiones, ya que lo que realmente se prevé en relación con la Oficina de Obligaciones Pensionales es el desarrollo necesario de la norma legal sobre pago de pensiones, en el sentido de ser liquidadas y reconocidas previamente para poder satisfacer el derecho de los pensionados o de sus beneficiarios.

Esto, señala, en razón a que con el nuevo sistema imperante a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993, algunas cajas de previsión del nivel nacional que venían operando deben ser liquidadas sin poder cumplir con la obligación legal del reconocimiento y pago de las pensiones, y sin que tampoco pueda hacerlo el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, “dado que éste es una cuenta para pagar y no se le atribuyó la función de liquidar y reconocer las pensiones en cuestión”.

Al respecto expresa, que “así las cosas, lo que en esta materia prevé la norma acusada en relación con la Oficina de Obligaciones Pensionales es el desarrollo necesario de la previsión legal sobre pago de las pensiones que nos ocupan, en el sentido de ser liquidadas y reconocidas previamente, para poder satisfacer el derecho de los pensionados o sus beneficiarios”.

A su juicio, el cumplimiento de esta función en manera alguna convierte al Ministerio de Hacienda en una entidad administradora de fondos de pensiones pues carece de todos los elementos propios de la esencia de éstas, a saber: no recibe cotizaciones, no tiene afiliados y no paga las pensiones cuya liquidación y reconocimiento deba efectuar.

Finalmente, estima el citado funcionario que el Gobierno Nacional al expedir la norma demandada con fundamento en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en el inciso segundo del artículo 130 de la Ley 100 de 1993, estaba ejerciendo la potestad reglamentaria, por cuanto consagró una disposición imprescindible para la cumplida ejecución de la ley y por ende desarrolló facultades constitucionales y legales de las cuales dispone, lo cual justifica la exequibilidad de la disposición acusada.

V . CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN Mediante oficio No. 663 de junio veintitrés (23) de 1995, el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, rindió el concepto de rigor, solicitando a esta Corporación declarar INEXEQUIBLES los incisos primero y segundo del artículo 24 del Decreto Ley 1299 de 1994, por extralimitación del Presidente de la República en el ejercicio de las facultades extraordinarias a él conferidas por la Ley 100 de 1993, al regular aspectos relativos al reconocimiento y liquidación de pensiones públicas del nivel nacional. Dicho concepto tuvo como fundamento las consideraciones que se exponen a continuación.

Después de citar varios pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de delimitación y alcance de las facultades extraordinarias, analiza el señor Procurador la temporalidad y la materia para cuya regulación se facultó en forma extraordinaria al Presidente de la República.

En cuanto al aspecto de la temporalidad , indica que el Decreto parcialmente acusado fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso por medio de la Ley 100 de 1993 en su artículo 139 numeral 5o. y dentro del término fijado en la misma, el cual era de seis (6) meses contados a partir de

la fecha de la promulgación de la ley, hecho que ocurrió el 23 de diciembre de 1993, razón por la cual no encuentra reparo alguno de inconstitucionalidad.

Acto seguido, el representante del Ministerio Público analiza la materialidad de la atribución otorgada al Presidente de la República y señala que la ley de facultades en el artículo y numeral citados atribuyó competencia al Ejecutivo para proferir normas acerca de la emisión, redención, la posibilidad de transarlos en el mercado secundario y las condiciones de los bonos pensionales en el evento de que se expidan a personas que deban trasladarse del régimen de prima media al de capitalización individual.

En ejercicio de dicha atribución, señala que el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 1299 de 1994, en cuyo articulado se incluyeron normas sobre definición y campo de aplicación de los bonos pensionales; requisitos para el reconocimiento por traslado al régimen de ahorro individual; valor, interés, características y emisión de los bonos pensionales, entre otros aspectos.

Expresa el concepto fiscal, que no obstante se regularon en el mencionado decreto materias respecto de las cuales estaba facultado el Ejecutivo, sin embargo en el artículo 24 acusado se reglamenta lo relacionado con la emisión de los bonos pensionales y le asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como una de sus funciones, el reconocimiento y liquidación de pensiones causadas que deban ser asumidas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional y se crea para este propósito y otros en la Dirección General del Tesoro Nacional, la Oficina de Obligaciones Pensionales.

Al respecto, estima necesario el señor Procurador tener en cuenta que con la expedición de la Ley 100 de 1993, se creó el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que sustituyó a la Caja Nacional de Previsión Social en lo relacionado con el pago de pensiones de vejez o de jubilación, invalidez y sobrevivientes a partir de 1995, el cual aún no está en funcionamiento, por lo que fue necesario suscribir un convenio interadministrativo entre el Ministerio de Trabajo y la Caja Nacional para efectos de que esta última continuara efectuando el pago de las pensiones ya reconocidas.

Señala el citado funcionario acerca de la liquidación y el reconocimiento de dichas pensiones, que el Decreto Ley 1299 de 1994 en su artículo 24 determinó esa atribución en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para lo cual creó la Oficina de Obligaciones Pensionales.

Por su parte, indica que el Decreto No. 187 del 24 de enero de 1995 que reglamentó esa disposición, consagró en su artículo 1o. que la mencionada Oficina “tendrá la función de desarrollar las actividades relacionadas con el reconocimiento, liquidación y emisión de los bonos pensionales, cuotas partes a cargo de la Nación y el reconocimiento y liquidación de pensiones públicas del nivel nacional”.

Concluye su concepto advirtiendo, que si bien el reconocimiento y liquidación de las pensiones a que alude la norma acusada no es una materia ajena a los bonos pensionales (que son aportes destinados a contribuir a la constitución del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones), la ley de facultades fue precisa en aludir exclusivamente a estos bonos, razón por la cual no habilitó al Presidente de la República para regularlos y por lo tanto en su sentir, el Ejecutivo se excedió en el uso de esas atribuciones.

En tal virtud, el señor Procurador solicita sean declarados inexequibles los incisos acusados del artículo 24, y anota que de tomarse esta decisión por la Corte Constitucional, el reconocimiento y liquidación de las pensiones públicas del orden nacional continuaría a cargo de Cajanal, entidad cuya liquidación aún no se ha ordenado y que en la práctica no se ha desprendido de esta función en razón a los convenios ya referidos. A su juicio, Cajanal deberá seguir efectuando los pagos hasta tanto se organice el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional creado mediante la Ley 100 de 1993, tal y como quedó consignado en el convenio celebrado con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo que obviaría cualquier vicio legal en este punto.

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS Competencia . 1- En virtud de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los incisos 1o. y 2o. (parciales) del artículo 24 del Decreto 1299 de 1994, puesto que se trata de la demanda de un ciudadano contra un decreto con fuerza de ley.

Problema jurídico bajo revisión 2- Según el actor y la Vista Fiscal, el artículo 24 (parcial) del Decreto Ley 1299 de 1994 viola el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, pues el Ministro de Gobierno, en su condición de delegatario de funciones presidenciales, se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 139 ordinal 5º de la Ley 100 de 1993. Según su criterio, esta norma habilitaba al Ejecutivo únicamente a establecer regulaciones sobre "bonos pensionales" pero en manera alguna podía expedir normas con fuerza de ley sobre el "reconocimiento de pensiones y su liquidación". En efecto, señala la Vista Fiscal, aunque el reconocimiento y liquidación de las pensiones no es una materia ajena a los bonos pensionales -tema sobre el cual recayeron las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República-, sin embargo la ley de facultades fue precisa en referirse exclusivamente a los bonos pensionales, por lo que el Ejecutivo no podía regular lo atinente al reconocimiento y liquidación de las pensiones, ya que al hacerlo se excedió en el uso de dichas atribuciones.

En cambio, según el ciudadano interviniente, la norma acusada es exequible por cuanto el pago de pensiones supone previamente su reconocimiento y liquidación. Ahora bien, sugiere este interviniente, como los bonos pensionales fueron creados precisamente para financiar los pagos de las pensiones de los afiliados al sistema general de pensiones, debe entenderse que el Gobierno también estaba facultado para regular el reconocimiento y liquidación de pensiones. Es más, concluye este interviniente, el Ejecutivo simplemente expidió una norma reglamentaria que era necesaria para la cumplida ejecución de la Ley 100 de 1993.

3- La Corte aclara que sobre la constitucionalidad misma de la norma habilitante no existe duda alguna, pues esta Corporación ya declaró exequible el numeral 5º del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, al precisar que "podían conferirse facultades extraordinarias para reglamentar tales bonos pensionales" ya que éstos "no son recursos captados al público sino recursos destinados a contribuir a la formación de capital para financiar los pagos de las pensiones de los afiliados al sistema general de pensiones"

[1] . Por consiguiente, debe la Corte determinar si el Ejecutivo, como legislador extraordinario, desbordó las facultades conferidas por el Congreso, para lo cual procederá a recordar su jurisprudencia en relación con el alcance de las facultades extraordinarias, para luego estudiar, de manera específica, la norma acusada.

La interpretación del alcance de las facultades extraordinarias es estricta y no extensiva 4- En decisiones precedentes, la Corte Constitucional ha indicado que la concesión de facultades extraordinarias altera el reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo. Es pues una institución excepcional, por lo cual, conforme a clásicos principios hermenéuticos, la interpretación del alcance concreto de la extensión de esas facultades debe ser estricta y restrictiva.

Así, en la primera decisión sobre esta materia, esta Corporación, reiterando la doctrina de la Corte Suprema de Justicia sobre el particular, señaló:

"Estando en cabeza del Congreso Nacional la titularidad de la función legislativa y siendo, por tanto, excepcionale s los casos en que al Presidente de la República le es permitido ejercerla, uno de los cuales es el de las denominadas facultades extraordinarias (artículo 150, numeral 10, de la Constitución vigente; 76, numeral 12 de la anterior), el uso de esas atribuciones, que de suyo no son propias del Ejecutivo, está limitado de manera taxativa y estricta al ámbito material y temporal fijado en la ley habilitante.

(...) "Ello implica que el Presidente tan sólo puede legislar, con apoyo en las facultades concedidas, dentro del tiempo previsto por la propia ley y que los correspondientes decretos únicamente pueden tratar sobre los asuntos en ella indicados, sin lugar a extensiones ni analogías.

El desbordamiento de tales límites por el Jefe del Estado representa una invasión de la órbita constitucional del Congreso y la consiguiente violación de la Carta Política (Negrilla y subrayas fuera de texto) [2] ".

Esta misma Corporación, en la sentencia No. C-514 de 1992, reiteró el carácter estricto de las facultades extraordinarias en los siguientes términos:

“ 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 (Negrillas y subrayas fuera del texto)".

[3] 5- Lo anterior muestra que, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, no se puede hacer una interpretación extensiva, y menos aún analógica, de los alcances de las facultades extraordinarias consagradas por una determinada ley sino que, debido a la naturaleza excepcional de esta institución, procede efectuar un entendimiento estricto y restrictivo de las mismas. Con base en tal criterio, entra la Corte a estudiar si el Ejecutivo desbordó la competencia extraordinaria que le fue otorgada por el numeral 5º del artículo 139 de la Ley 100 de 1993.

Estudio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 y de la norma impugnada. 6- Al tenor de la ley mencionada, el Congreso Nacional otorgó las siguientes y precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República:

“ Artículo 139 . De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados desde la fecha de publicación de la presente ley para:

(...) 5. Dictar las normas necesarias para la emisión de bonos pensionales , su redención, la posibilidad de transarlos en el mercado secundario, y las condiciones de los bonos cuando deban expedirse a personas que se trasladen del régimen de prima media al régimen de capitalización individual.(...)” (negrillas y subrayas fuera de texto).

Desde el punto de vista temporal, la Corte no encuentra ningún reparo constitucional pues el Decreto 1299 de 1994, al cual pertenece la norma acusada, se expidió el 22 de junio de 1994, según consta en el Diario Oficial No. 41.411 del 28 de junio de 1994, es decir dentro del término de los seis (6) meses a que hace referencia la ley habilitante, la cual fue publicada el 23 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial No. 41.148.

7- Entra entonces la Corte a analizar si el Gobierno desbordó materialmente las facultades que le fueron concedidas al expedir la norma impugnada Es preciso resaltar que, de acuerdo con el numeral 5o. del artículo citado, el Presidente de la República estaba facultado para dictar normas relacionadas estricta y exclusivamente con la emisión, redención y transacción en el mercado secundario de los bonos pensionales , así como para señalar las condiciones de su expedición a personas que se trasladen del régimen de prima media al de capitalización individual.

Ahora bien, para efectos del estudio de los cargos esgrimidos por el demandante, esta Corporación considera de especial importancia examinar las normas de la ley de seguridad social -Ley 100 de 1993- en relación con el tema de los bonos pensionales, con el objeto de determinar si el decreto parcialmente acusado contiene disposiciones que hayan desbordado el ámbito de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 139 de la ley habilitante.

8- El Título IV, Capítulo I, de la mencionada ley regula lo relativo a los denominados "Bonos Pensionales". Así, el artículo 115 de dicho estatuto define los bonos pensionales como aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones y precisa que a ellos tienen derecho aquellos afiliados al Sistema General de Pensiones que con anterioridad a su ingreso al régimen de ahorro individual cumplan ciertos requisitos señalados por ese mismo artículo.

Por su parte, el artículo 118 ibídem contiene una clasificación de los mencionados bonos, dentro de los cuales se consagran los llamados "Bonos pensionales expedidos por la Nación".

En desarrollo de dicha disposición, el artículo 121 de la ley en comento, dispone que: " La Nación expedirá un instrumento de deuda pública nacional denominado bono pensional , de la naturaleza y con las características señaladas en los artículos anteriores, a los afiliados al Sistema General de Pensiones, cuando la responsabilidad corresponda al Instituto de los Seguros Sociales, a CAJANAL, o a cualesquiera otra Caja, Fondo o entidades del sector público sustituído por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, y asumirá el pago de las cuotas partes a cargo de estas entidades (...)".

A su vez, el artículo 127 ibídem establece que: "Autorízase al Gobierno Nacional para expedir los Bonos Pensionales a cargo de la Nación y títulos de deuda pública interna de la Nación....

La emisión de los títulos que por la presente ley se autoriza, sólo requerirá concepto previo de la Junta Directiva del Banco de la República y Decreto del Gobierno Nacional, mediante el cual se señalen las clases, características y condiciones financieras de emisión, colocación y administración de los títulos.

La Nación, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podrá administrar directamente los títulos de deuda pública que por la presente ley se autorizan..." (negrillas y subrayas fuera de texto).

Finalmente, el artículo 130 de la citada Ley 100 de 1993 creó el llamado "Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional", como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyo objeto esencial es sustituir a la Caja Nacional de Previsión Social en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, y a las demás cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional que el Gobierno determine y para los mismos efectos.

Agrega la norma, que a partir de 1995 todas las obligaciones por concepto de pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, reconocidas por la Caja Nacional de Previsión, serán pagadas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

9- El Ministerio de Gobierno Nacional en su condición de delegatario de funciones presidenciales otorgadas en el Decreto 1266 de 1994 por el Presidente de la República, invocando las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 139-5 de la Ley 100 de 1993, procedió a expedir el Decreto 1299 del 22 de junio de 1994, parcialmente acusado, titulado: " Por el cual se dictan las normas para la emisión, redención y demás condiciones de los bonos pensionales ".

En su artículo 1o., el decreto define los bonos pensionales, como " aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones", y establece las normas necesarias para la emisión de los bonos pensionales, su redención, la posibilidad de negociarlos y las condiciones de los

bonos pensionales cuando estos deban expedirse a los afiliados del Sistema General de Pensiones que se trasladen del régimen de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual con solidaridad.

Por su parte, el artículo 14 del decreto que se examina, establece a cargo de que entidad se le adscribe la función de emitir bonos pensionales, señalando en su literal a), que ello corresponderá a "la Nación en los casos de que trata el artículo 16 del presente decreto". Dispone además, que:

" La Nación emitirá el Bono pensional a los afiliados al Sistema General de Pensiones, cuando la responsabilidad corresponda al Instituto de los Seguros Sociales, a la Caja Nacional de Previsión Social, o a cualquiera otra Caja, Fondo o entidad del sector público sustituído por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, y asumirá el pago de las cuotas partes a cargo de estas entidades...".

10- Las anteriores normas muestran que, en términos generales, el contenido del Decreto 1299 de 1994 regula efectivamente los bonos pensiones y corresponde entonces a las facultades extraordinarias concedidas por la ley habilitante. Sin embargo, el artículo 24 del decreto, cuyo examen de constitucionalidad efectúa en esta oportunidad la Corte, en virtud de la demanda formulada en forma parcial contra sus incisos 1o. y 2o., establece lo siguiente:

a) El primer inciso otorga al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la función del reconocimiento, liquidación, emisión y pago de los bonos pensionales y cuotas partes a cargo de la Nación, y señala en la parte impugnada, que además tendrá la atribución " del reconocimiento y liquidación de pensiones causadas que deban ser asumidas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional" .

b) Por su parte, el inciso segundo señala que para tal finalidad, "se crea en la Dirección General del Tesoro Nacional, la Oficina de Obligaciones Pensionales, con el objeto de desarrollar las actividades relacionadas con el reconocimiento, liquidación y emisión de los bonos pensionales y cuotas partes a cargo de la Nación, y el reconocimiento y liquidación de pensiones causadas que deben ser asumidas por el Fondo de Pensiones Públicas ", parte esta que se resalta por corresponder a lo demandado.

11- Para esta Corporación, es evidente el exceso en que incurrió el Ministerio de Gobierno Nacional -hoy del Interior-, al desarrollar las facultades extraordinarias otorgadas por el numeral 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, pues éstas se confirieron para dictar normas destinadas a la emisión, redención y demás condiciones de los bonos pensionales, y no para regular aspectos relacionados con el reconocimiento y liquidación de pensiones que deban ser asumidas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, como lo hicieron los apartes de los incisos acusados.

Como se ha dejado expuesto y se reitera, el Gobierno Nacional tan solo tenía competencia para dictar disposiciones relacionadas con los bonos pensionales, como expresamente lo estableció la ley habilitante y así lo señala en su título y primeros artículos el Decreto 1299 de 1994, por lo que al referirse a aspectos ajenos a los bonos pensionales, como lo es el reconocimiento y liquidación de pensiones, se incurre en un desbordamiento de las facultades extraordinarias, y por ende en una transgresión del ordenamiento constitucional.

Las notas de temporalidad y precisión que caracterizan las facultades extraordinarias, de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, tienen como propósito esencial evitar que el Gobierno Nacional al hacer uso de ellas, incurra en abuso o extralimitación en el sentido de, o bien prolongarlas indefinidamente en el tiempo, o rebasar el asunto o materia para el cual fue investido, "y es por ello que el Congreso tiene la obligación constitucional de señalar el término exacto por el cual se conceden las atribuciones, como el campo dentro del cual ha de ejercer el Presidente de la República su actividad legislativa" [4] . Por tanto, el Ejecutivo debe ceñirse estrictamente a los parámetros establecidos por el legislador en forma "precisa", pues el uso por fuera de tales límites configura la inexequibilidad de los ordenamientos legales que así se dicten, como sucede en el asunto sub-examine.

En el presente caso, como se ha expresado, el Ministro de Gobierno al hacer uso de las funciones presidenciales respectivas, excedió la órbita de las facultades conferidas al Presidente de la República por el numeral 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, pues allí se le indicó que las atribuciones se limitaban exclusivamente a "dictar las normas necesarias para la emisión de bonos pensionales, su redención, la posibilidad de transarlos...", por lo que al consagrar en el Decreto 1299 de 1994, materias ajenas al tema de los bonos pensionales, como lo es el " reconocimiento y liquidación de pensiones causadas que deban ser asumidas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional " -incisos 1o. y 2o. del artículo 24 del Decreto ibídem-, desbordó las facultades extraordinarias a él conferidas por el legislador ordinario.

12- Debe precisar la Corte, como lo hizo el señor Procurador General de la Nación, que no obstante ser las materias similares, pues se refieren al tema pensional, se ocupan de aspectos diferentes, como se establece a continuación:

a) De una parte, las facultades extraordinarias fueron conferidas al Gobierno Nacional en forma expresa, para dictar normas relacionadas con los bonos pensionales, por lo que el Decreto que desarrollara dichas facultades, debía ceñirse única y exclusivamente a los bonos pensionales. Por lo tanto, cuando el artículo 24 del Decreto 1299 de 1994 en las partes acusadas de sus incisos 1o. y 2o. hizo alusión al reconocimiento y liquidación de pensiones, excedió y desbordó las facultades extraordinarias otorgadas por el inciso 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993.

b) Para reafirmar lo anterior, resulta procedente hacer la diferencia entre el "bono pensional" y "la pensión" como tal. Así, el " bono pensional " se encuentra definido en el artículo 115 de la Ley 100 de 1993, como "aquellos aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones". Y se agrega, que constituyen adicionalmente, instrumento de deuda pública nacional. Por su parte, la pensión constituye, como lo ha afirmado esta Corte, "un salario diferido del trabajador, fruto de su ahorro forzoso durante toda una vida de trabajo .....

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 [5] "

13- Los bonos pensionales son entonces diferentes a las pensiones mismas, pues los primeros son un instrumento de deuda pública nacional destinado a financiar el pago de las segundas. Por ello, la autorización para la regulación de la emisión de los bonos pensionales, su redención, la posibilidad de transarlos en el mercado secundario y la condición de los mismos, no incluye el establecimiento de normas sobre reconocimiento y liquidación de pensiones. Se trata de materias relacionadas pero diversas, por lo cual no podía el Ejecutivo utilizar las facultades extraordinarias relativas a los bonos pensionales para regular el reconocimiento y liquidación de pensiones puesto que -como ya se señaló- la interpretación del alcance de las facultades extraordinarias es estricta y no admite analogías. Hubo pues exceso en el uso de las facultades extraordinarias, por lo cual la Corte Constitucional, en ejercicio de su competencia, procederá a declarar la inexequibilidad de los apartes acusados, por exceso en el límite material señalado en la Ley 100 de 1993.

14- En relación con las afirmaciones expresadas por el actor acerca de la creación en el artículo acusado de la Oficina de Obligaciones Pensionales, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como entidad facultada para el reconocimiento, liquidación, emisión y pago de los bonos pensionales y cuotas partes a cargo de la Nación, ello no es contrario al ordenamiento constitucional, y más bien constituye un desarrollo de lo dispuesto por la Ley 100 de 1993 en su artículo 127, donde se autoriza a la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para administrar directamente los títulos de deuda pública -los bonos pensionales-, así como para su emisión. Por el contrario, la atribución que se le confiere a esa misma Oficina para el reconocimiento y liquidación de pensiones causadas que deban ser asumidas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, excede las facultades extraordinarias como se ha analizado en esta providencia.

15- Finalmente, en relación con la argumentación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público acerca de la desaparición de Cajanal, debe observarse que, el Legislador extraordinario, aqui enjuiciado, rebasando las facultades extraordinarias concedidas, modificó el artículo 52 de la Ley 100 de 1993, separando de la competencia de Cajanal el reconocimiento y liquidación de pensiones. Ante la inexequibilidad del texto acusado, en ejercicio de la modulación de los efectos de los fallos de la Corte Constitucional [6] , esta Corporación considera que la declaratoria de inexequibilidad ya anunciada no deja un vacío normativo en cuanto al responsable del reconocimiento y liquidación de las pensiones del sector público nacional, pues el efecto de la inexequibilidad del texto jurídico acusado comporta la resurrección del acto normativo anterior que fue modificado. La Corte sostiene que:

Si la inexequibilidad de la ley no restaura "ipso jure" la vigencia de las normas que la ley inconstitucional considera como derogadas, habría que concluir que el mecanismo de control se tornaría ineficaz y esta equivocada conclusión vulneraría la supremacia de la Constitución y la guarda de la misma (artículos 4º y 241 C.P.). Por consiguiente, cualquier tesis que atente contra los efectos naturales del control constitucional debe ser rechazada.

[7] En ese orden de ideas, en virtud de la declaratoria de inexequibilidad se restauran ipso jure, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes del Decreto No. 1299 de 1994 que sean declarados inconstitucionales en esa sentencia, o sea, la alteración de la asignación de las funciones de reconocimiento y liquidación de las pensiones de orden nacional queda sin efecto, quedando atribuidas al organismo sobre el cual, antes de la vigencia del Decreto encartado, estaban asignadas tales: la Caja Nacional de Previsión.

En efecto, Cajanal desde la autorización de su creación (arts. 18 y 19 de la Ley 6º de 1945) y su organización (artículo 1º del Decreto No. 1600 de 1945) tiene atribuida el reconocimiento de las pensiones. Mas tarde, el artículo 10 del Decreto No. 434 de 1971, expedido en uso de facultades extraordinarias conferidas por la Ley 20 de 1970, reitera expresamente que dentro de las funciones de la entidad señalada se encuentra:

1. Organizar, dirigir y administrar el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales que la ley le haya encomendado.

Luego, en virtud de la vigencia del artículo 52 de la Ley 100 de 1993, el reconocimiento y liquidación de las pensiones públicas del orden nacional continuó a cargo de dicha entidad, cuya liquidación aún no se ha ordenado por norma competente. En efecto, el artículo 52 de la Ley 100 de 1993 señala que:

Artículo 52. Entidades administradoras. El régimen solidario de prima media con prestación definida será administrado por el Instituto de Seguros Sociales.

Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, administrarán este régimen respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistan, sin perjuicio de que aquéllos se acojan a cualesquiera de los regímenes pensionales previstos en esta ley.

Las cajas y los fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, estarán sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria.

La norma transcrita establece las entidades administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida (arts. 31 y 32 Ley 100/93), el cual es aquel régimen solidario -los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común que garantiza el pago de las pensiones e indemnizaciones- donde los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización cuyo monto está definido anticipadamente, dado que se le da equivalencia con un porcentaje del ingreso base de liquidación.

Como se observa, la disposición en comento le da al Instituto de Seguros Sociales la categoría de administrador principal del régimen antes citado y, además, fija unas entidades que gestionarán el mismo régimen, mas sólo con sus afiliados al

momento de vigencia de la norma precitada y mientras dichos establecimientos subsistan.

Dentro de estos últimos se ubica la Caja Nacional de Previsión, pues ésta es una caja de seguridad social del sector público existente a la fecha de vigencia de la Ley 100.

Ahora bien, el artículo 52 ibídem no elimina la personalidad jurídica de Cajanal, ni tampoco la releva de funciones, pues tal atribución sólo la puede realizar el legislativo en ejercicio del artículo 150-7 de la Constitución, el cual señala que le corresponde al Congreso la determinación de la estructura de la administración, la cual comporta la definición de las funciones del respectivo organismo. El artículo 52 señalado sólo congela la afiliación a Cajanal de beneficiarios del sistema de seguridad social, pues sólo podría prestar sus servicios a los ya afiliados, negando la posibilidad de nuevas afiliaciones. Así mismo, el artículo 130 ibídem releva a Cajanal del pago de pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes reconocidas por ella, dejando tal función en cabeza del Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional.

En conclusión, la Ley 100 de 1993 no eliminó a Cajanal sino sólo congeló sus afiliados y la relevó del pago de las pensiones, siendo ésta la situación jurídica actual.

VII . 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 como están los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, R E S U E L V E :

Declarar INEXEQUIBLE la expresión “y el reconocimiento y liquidación de pensiones causadas que deban ser asumidas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional”, contenida en los incisos 1o. y 2o. del artículo 24 del Decreto 1299 de 1994, por exceder las facultades extraordinarias señaladas en el numeral 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, publíquese, cópiese, 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 MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Sentencia C-376/95. M.P Jorge Arango Mejía. Consideración jurídica séptima.

[2] Sentencia No. C-416 del 18 de junio de 1992. MP. José Gregorio Hernández Galindo [3] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias Nos. 510 y 511 del 3 de septiembre de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[4] Sentencia No. C-102 de Marzo 10 de 1994. MP. Dr. Carlos Gaviria Diaz. [5] Sentencia. C-546/92 M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martinez Caballero, reiterado por la sentencia C-387/94. MP Carlos Gaviria Díaz.

[6] Corte Constitucional. Sentencia No. C-113/93. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía. [7] Corte Constitucional. Sentencia No. C-145/94. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 3 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.