

Sentencia C-611/96

BONOS PENSIONALES-Mantenimiento poder adquisitivo constante

Se trata de definir los medios financieros y jurídicos para asegurar que los recursos destinados a pensiones, que son representados contable y económicamente con los bonos pensionales emitidos ante la migración de aportantes afiliados, mantengan su poder adquisitivo constante; en este caso no se trata de instrumentos ordinarios de crédito, sino de condiciones legales para garantizar ese poder adquisitivo constante aun en los mercados secundarios y de capitales, que tiene como base el índice de precios al consumidor y una tasa de interés ordinario y otra de intereses moratorios, definidas en la misma ley con fines concretos y precisos.

BONOS PENSIONALES-Función

La función de los bonos pensionales es la de contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al sistema general de pensiones. En los bonos pensionales no se están recaudando ni colocando nuevos recursos, sino estableciendo el valor de una obligación que se hará exigible el día en que se tenga derecho a la pensión. Los bonos pensionales si bien guardan la misma entidad formal con los instrumentos de deuda pública interna, no es menos cierto que ellos son aportes cuyos fines tienden a darle viabilidad financiera al sistema general de pensiones.

BONOS PENSIONALES-Determinación y actualización del valor

La regulación crediticia vinculada al hecho de que se recaudan recursos para invertirlos en determinadas actividades, no está presente en los bonos pensionales. La determinación y actualización del valor de los bonos, no se enmarca como una de las competencias del Banco de la República como autoridad crediticia, toda vez que tal determinación y actualización del valor de los mismos, no son las de un crédito, sino un mecanismo para que los recursos destinados a pensiones, como los bonos pensionales, mantengan su poder adquisitivo constante, lo cual escapa a las competencias ordinarias de carácter constitucional de la Junta Directiva del Banco. El mantenimiento del poder adquisitivo constante en materia pensional, tiene consagración expresa a nivel constitucional precisamente por la importancia que adquieren para el constituyente los derechos de la tercera edad, dentro de los cuales se encuentran sus derechos pensionales.

Referencia: Expediente D-1325

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1o. (parcial) 6o. (parcial), 10 y 18 del Decreto 1299 de 1994, y contra el artículo 3o. (parcial) del Decreto 1314 de 1994.

Actor: Luis Giovanny Barbosa Becerra

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., noviembre trece (13) de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano LUIS GIOVANNY BARBOSA BECERRA, en ejercicio de la acción pública de

inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Nacional, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra los artículos 1o (parcial), 6o (parcial), 10, y 18 del Decreto 1299 de 1994 y contra el artículo 3o (parcial) del Decreto 1314 de 1994.

Una vez admitida la demanda, se ordenó la práctica de las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio y simultáneamente se dió traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación, quien dentro de la oportunidad procesal correspondiente, rindió el concepto de su competencia. De igual modo se ordenó hacer las comunicaciones de rigor constitucional y legal al señor Presidente de la República y a los señores Ministros del Trabajo y Seguridad Social, y Hacienda y Crédito Público.

Cumplidos como se encuentran todos y cada uno de los trámites que corresponde para esta clase de actuaciones esta Corporación, procede a adoptar su decisión.

II. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas en la demanda es del siguiente tenor:

"DECRETO LEY 1299 DE 1994

(junio 22)

"Por el cual se dictan las normas para la emisión, redención, y demás condiciones de los bonos pensionales.

Artículo 1o. Definición y campo de aplicación (....)

(....)

El Gobierno Nacional señalará las condiciones específicas de los bonos que se deban expedir a los servidores públicos que habiendo seleccionado el régimen de prima media se trasladen al Instituto de Seguros Sociales".

Artículo 6. Bases técnicas para el cálculo del bono pensional. Para efectos del cálculo de bono pensional la tasa de interés técnico real será del 3% anual. El Gobierno Nacional señalará los factores del capital necesario para financiar la pensión de vejez y de sobrevivientes, los cuales incluirán la mesada adicional del mes de diciembre. El bono pensional incluirá el auxilio funerario".

Artículo 10. Interés del bono pensional. El bono pensional devengará un interés equivalente al DTF Pensional, desde la fecha de su expedición hasta la fecha de su redención. El DTF Pensional se define como la tasa de interés efectiva anual correspondiente al interés compuesto de la inflación anual representada por el IPC, adicionado en los puntos porcentuales que se señalan a continuación:

"Para los bonos pensionales que se expidan por razón del traslado al régimen de ahorro individual hasta el 31 de diciembre de 1998, el DTF Pensional se calculará adicionando el IPC en cuatro puntos anuales efectivos. Para los demás bonos pensionales se calculará adicionando el IPC en tres puntos porcentuales anuales efectivos.

"El DTF Pensional será calculado y publicado por la Superintendencia Bancaria.

"En el caso de incumplimiento del pago del bono pensional por parte de las entidades estatales, se pagará el interés moratorio previsto en la Ley 80 de 1993. En los otros casos se pagará un interés moratorio equivalente al doble del previsto en el presente artículo, sin exceder el límite establecido en la Legislación comercial".

Artículo 18. Plazo para emisión de bonos pensionales. El Gobierno Nacional determinará el plazo dentro del cual deberán emitirse los bonos pensionales. Los bonos que no sean emitidos en ese plazo generarán a cargo del emisor un interés moratorio equivalente al previsto en el inciso 5o. del artículo 10 y del presente Decreto.

DECRETO No. 1314 de 1994.

(junio 23)

"Por el cual se dictan las normas para la emisión y redención de los bonos pensionales por traslado de servidores públicos al régimen de prima media con prestación definida.

Artículo 3o. Cálculo del bono pensional. El valor base del bono pensional a que se refiere este Decreto se determinará calculando un valor equivalente al que el afiliado hubiere debido acumular en una cuenta de ahorro, durante el período que estuvo cotizando o prestando servicio, hasta el momento de traslado al régimen de prima media, para que a este ritmo hubiera completado el capital necesario para financiar una pensión de vejez y de sobrevivientes por el monto al que tendría derecho según la edad y tiempo de servicios del régimen que se le aplique.

"El bono pensional será emitido por su valor base actualizado con la tasa de interés equivalente al DTF Pensional que se calculará adicionando al IPC tres puntos porcentuales anuales efectivos.

"Para efectos del cálculo del bono pensional el interés técnico real será el 3% anual. El Gobierno Nacional reglamentará las demás condiciones necesarias para este cálculo".

III. LA DEMANDA

a. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto en los artículos 6o, 64, 65, 66, 113, 150 numeral 22, 136 numeral 1o, 371, 372 y 373 de la Constitución Política.

b. Fundamentos de la demanda.

Considera que con la expedición de los decretos acusados se viola el numeral 22 del artículo 150 de la Constitución Política por cuanto la facultad del legislador de expedir leyes relacionadas con el Banco de la República, no implica la de otorgarle facultades que no son suyas al Gobierno Nacional. En efecto, es función exclusiva del Banco de la República la regulación del crédito, materia dentro de la cual se encuentran comprendidas la emisión y colocación de títulos de deuda pública, de cuya naturaleza gozan los bonos pensionales.

A juicio del actor, tal violación se concreta en la expedición de las normas necesarias para la emisión, redención y transacción de los bonos pensionales, materia esta que corresponde al Banco de la República.

Advierte que se configuró la violación al artículo 136-1 de la Constitución Política por cuanto el Gobierno Nacional, al expedir los decretos acusados, se inmiscuyó en asuntos de competencia

privativa del Banco de la República.

Sostiene que se presenta un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias toda vez que mientras el artículo 139 de la ley 100 de 1993 autoriza al Presidente para dictar las normas necesarias para la emisión y fijación de las condiciones de los bonos pensionales que deben expedirse a las personas que se trasladen del régimen de prima media al régimen de capitalización individual, el Decreto 1314 de 1994, regula el caso de los bonos para los servidores públicos que se trasladen al régimen de prima media con prestación definida, situación no prevista en el citado artículo de la ley 100 de 1993.

Señala que si se parte de la base que la competencia a la que se refiere el artículo 139 de la Ley 100 de 1993, fue sustraída al Banco de la República, la competencia sería del Gobierno Nacional para que la ejerciera a través de decretos ejecutivos ordinarios y no decretos leyes como son los acusados, que impiden en la práctica modificar las condiciones financieras de los mismos por mecanismo distinto al de las leyes o los decretos con fuerza de ley.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

En la oportunidad que procede, el abogado MANUEL AVILA OLARTE, se presento ante la Corte Constitucional como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas por la demandante, con fundamento en las siguientes razones:

Señala que la determinación y actualización del valor de los bonos, no se enmarca como una de las competencias del Banco de la República como autoridad crediticia toda vez que tal determinación y actualización del valor de los mismos no son un crédito, entendido éste como lo ha definido la Corte Constitucional en sus múltiples sentencias al respecto, sino como un mecanismo para que los recursos destinados a pensiones, como los bonos pensionales, mantengan su poder adquisitivo constante.

Sostiene que la función que pretende atribuir el demandante al Banco de la República en lo relacionado con los bonos pensionales es impropia toda vez que la regulación del crédito es un asunto completamente distinto al de la regulación de pensiones. A nivel constitucional esas competencias separadas tienen expresión en el hecho, de que mientras que el mantenimiento del poder adquisitivo constante de los recursos en materia pensional se encuentra regulado en el artículo 48 de la Carta, la función crediticia del Banco, tiene su fundamento en el artículo 372 de la misma.

Advierte que el mantenimiento del poder adquisitivo constante en materia pensional tiene consagración expresa a nivel constitucional precisamente por la importancia que tienen para el constituyente los derechos de la tercera edad, dentro de los cuales se encuentran sus derechos pensionales.

La regulación de bonos, entendidos éstos como un medio para el pago futuro de las pensiones, no deben ser objeto de la intervención del Banco de la República, en la medida en que sería absurdo que el tema de las pensiones, en el que están en juego los derechos de la tercera edad, incluido el de la vida, estuviera sometido al vaivén del manejo macroeconómico que traduce el fenómeno del crédito.

Manifiesta que la función de regulación crediticia está claramente vinculada al hecho de que se recaudan recursos para invertirlos en determinadas actividades. Dicha función no está en juego

en los bonos pensionales que buscan contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al sistema general de pensiones. En los bonos no se están recaudando ni colocando nuevos recursos, sino estableciendo el valor de una obligación que se hará exigible el día en que se tenga derecho a la pensión.

De este modo, concluye que cuando la fijación de un rendimiento no tiene un propósito de regulación crediticia el mismo no se encuentra incluido en la función de la Junta Directiva del Banco de la República.

Señala que el artículo 127 de la ley 100 de 1993 previó que el Banco de la República emitiría concepto sobre las condiciones financieras de los bonos pensionales, lo cual es un antecedente administrativo.

No se puede asegurar que el legislador vulnera el artículo 136-1 de la Carta Política, por cuanto las facultades extraordinarias que confirió aquél para que el Presidente dictara las normas relacionadas con la emisión, redención, la posibilidad de transarlos en el mercado secundario, y las condiciones de los bonos cuando deben expedirse a personas que se trasladen del régimen de prima media al régimen de capitalización, fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional.

La aseveración del demandante en el sentido de que la función de actualización del valor de los bonos cumplida por el gobierno produce rigideces, si se realiza a través de decretos leyes y no a través de decretos sin fuerza de ley, es un argumento de conveniencia, que no es objeto de control constitucional. Es más, por lo menos los principios generales de esta actualización, tal como lo hacen los Decretos 1298 y 1314 de 1994, deben ser definidos, de acuerdo con el artículo 48 de la Constitución Política, por la ley en sentido material.

Entonces, la tasa del bono es en sí misma flexible, pues el mismo devenga un interés equivalente al DTF pensional (artículo 116 de la ley 100), el cual es igual al IPC más cuatro puntos efectivos (artículo 10 del Decreto 1299 de 1994).

El legislador consideró que en desarrollo del artículo 13 de la Carta, debió asegurar un tratamiento igualitario a los afiliados al sistema general de pensiones, de tal manera que el valor del bono pensional no dependiera de las reglas que sobre rentabilidad expidiera el Gobierno en cada oportunidad, sino de reglas permanentes y estables, como las que consagran los decretos demandados.

La competencia para expedir el Decreto Ley 1314 de 1994, es consecuencia del mismo artículo 139 de la ley 100 de 1993, cuando prescribe que el Gobierno dictará las normas necesarias para la emisión de los bonos pensionales, su redención y la posibilidad de transarlos en el mercado secundario, toda vez que los bonos pensionales por el traslado de servicios públicos al régimen de prima media con prestación definida, son bonos como los que se expiden a las personas que se trasladan del régimen de prima media al de ahorro individual.

El legislador en el numeral 5o. del artículo 139 de la ley 100 de 1993, incluye dos oraciones distintas, que corresponden a dos facultades distintas. La ley incluye diversas clases de bonos pensionales, aquellos que se emiten por el traslado del régimen de prima media al de ahorro individual, y los de los servidores públicos cuando se trasladan a cualquier régimen.

Considera lógico que dicha facultad incluyera todos los bonos pensionales porque respecto de todos ellos era necesario que el Gobierno dispusiera de facultades para determinar su emisión,

redención y negociación.

La facultad extraordinaria de fijar condiciones de los bonos solo se refirió a los bonos que se emitan por traslado del régimen de prima media. Para los otros bonos se aplican las reglas que prevé la misma ley sobre los bonos pensionales y las disposiciones sobre los mismos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades ordinarias que la misma ley previó (artículo 116, 117 y 127 de la ley 100 de 1993). En el primer caso el legislador consideró que debía existir una estabilidad derivada del hecho de que sus condiciones debían ser fijadas por un acto con fuerza de ley.

V. INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación (E), rindió en término el concepto fiscal de su competencia, y en él solicitó a la Corte Constitucional que declare en relación con las disposiciones acusadas del Decreto-ley 1299 de 1994, y del Decreto-ley 1314 de 1994, lo siguiente:

- Que son exequibles los artículos 1o (parte acusada), 6o (parte acusada), 10., y 18 del Decreto-Ley 1299 de 1994.
- Declarar exequible la parte acusada del artículo 3 del Decreto Ley 1314 de 1994.

El despacho del Procurador General de la Nación, fundamenta su solicitud dentro de este proceso, en las consideraciones que se resumen:

En primer lugar, señala que la Corte Constitucional encontró ajustado al ordenamiento Superior el numeral 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, que confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para "dictar las normas necesarias para la emisión de los 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.", en cuanto dicha norma no transgredió el artículo 150-10-19 de la C.P.

Por lo anterior, considera que los bonos pensionales si bien guardan la misma entidad formal con los instrumentos de deuda pública interna (art. 121 de la Ley 100 de 1993), no es menos cierto que ellos son aportes cuyos fines tienden a darle viabilidad financiera al sistema general de pensiones.

Señala que por definición, legal los bonos pensionales son aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al sistema general; por ello no corresponden a la noción de recursos captados del público, -perceptiva del actor en la demanda -, que en el tráfico jurídico se desenvuelven en el concepto económico de la especulación; en ellos, por el contrario, subyace un reconocimiento patrimonial para el trabajador aportante sin el cual no podría acceder a su derecho pensional.

En segundo lugar, sostiene que el legislador extraordinario en ningún momento se arrogó competencias que la Carta Política le ha deferido a la Junta Directiva del Banco de la República en materia crediticia, como quiera que no está expidiendo normas generales que fijen condiciones financieras para la adquisición o colocación de títulos por parte de las entidades públicas autorizadas para ello, pues tales regulaciones infralegales son del resorte exclusivo de dicha Junta.

Además destaca que el acto de emisión de los bonos pensionales a cargo de la Nación y de los títulos de la deuda pública interna, tal como lo determina la misma Ley 100 de 1993, debe contar con el concepto previo de la Junta Directiva del Banco de la República en reconocimiento de sus atribuciones constitucionales. (art. 127 de la ley 100 de 1993).

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera: La competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunas partes del Decreto-Ley 1299 de 1994 y del Decreto-Ley 1314 de 1994, en atención a lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4o. de la Constitución Política en concordancia con el Decreto 2067 de 1991.

Segunda: Naturaleza de los bonos pensionales

En primer término es preciso advertir que sobre el tema de la demanda, es decir sobre la constitucionalidad de las competencias del legislador en materia de régimen económico, contable y financiero de los bonos pensionales y en general de las instituciones de capitalización en el ámbito de la seguridad social, en asuntos pensionales, con ocasión de la formación de las entidades privadas de pensiones y del reconocimiento del derecho de afiliación, y traslado o migración de afiliados, aportantes y/o beneficiarios de las prestaciones pensionales del anterior régimen de prima media al de "capitalización", o al régimen de ahorro individual con solidaridad, esta Corporación se ha pronunciado en varias oportunidades en las que ha definido con claridad los diferentes elementos que lo componen, como el de la naturaleza jurídica y económica de los bonos pensionales establecidos en la ley 100 de 1993, su función contable, su función actuarial de orden monetario y su finalidad financiera entre otros aspectos, lo cual sin duda alguna es reiterado en esta oportunidad.

Lo anterior también se predica de la definición de las facultades extraordinarias para permitir, por medio de la expedición de bonos pensionales, el traslado de servidores públicos al régimen de prima media con prestación definida, administrado por el Instituto de Seguros Sociales y del caso de los particulares que se trasladan del régimen de prima media al de ahorro y capitalización individual con fines pensionales, casos en los cuales también se autorizó, de modo extraordinario, la expedición de las normas necesarias para la emisión de los bonos pensionales.

Conviene apuntar que la ley 100 de 1993, "por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", contempla en su artículo 60, literal h, dentro de las características del régimen de ahorro individual con solidaridad, el derecho al reconocimiento de los bonos pensionales que tienen los afiliados "que hayan efectuado aportes o cotizaciones al Instituto de Seguros Sociales, o a las cajas, fondos o entidades del sector público, o prestado servicios como servidores públicos, o trabajado en empresas que tienen a su exclusivo cargo las pensiones de sus trabajadores y trasladen la parte proporcional del cálculo actuarial correspondiente".

Obsérvese que con el instrumento financiero y contable de los bonos pensionales emitidos inicialmente por las entidades oficiales y posteriormente por todas las instituciones que participan en el régimen general de pensiones, dentro del sistema nacional de seguridad social, para permitir la migración de afiliados entre ellas, el legislador pretende asegurar la conformación de unidades de capital con proyecciones matemáticas de rentabilidad y

contabilidad suficientemente sólidas para financiar la atención futura de las pensiones de los afiliados al régimen contributivo de seguridad social en pensiones; ciertamente, con este instrumento financiero y de capitalización de ingresos recibidos y captados con ocasión y en oportunidad de las cotizaciones periódicas de los afiliados o de los aportes y cotizaciones precedentes, pero proyectados contablemente hacia el futuro, no se recaudan ni se colocan nuevos recursos del público ahorrador o inversionista, pues se trata de la creación de instrumentos de crédito y de títulos representativos de unas obligaciones de contenido económico social, que presuponen la finalidad constitucional de mantener actualizada la capacidad de pago de la pensión, en términos del poder adquisitivo de la moneda ante los índices de precios al consumidor.

Obsérvese que con los aportes patronales y de los trabajadores y empleados con fines pensionales, no se forman ni se han formado históricamente verdaderos capítulos expuestos al mercado principal de capitales ni se ha permitido tradicionalmente la salida de las entidades de previsión social al mercado secundario de inversiones y títulos, pues éstos constituyen la base del pago de las pensiones según edades, reajustes y demás disposiciones legales y de la financiación de hospitales, centros de salud y de financiación de servicios de salud, ligados al régimen de seguridad social; sólo a partir de la expedición de la Carta de 1991 se permite la participación de los particulares en la prestación del servicio público de seguridad social y la competencia privada en materia de administración de fondos de pensiones, lo que supone la definición de un nuevo orden jurídico y económico sobre la materia.

En esta ley parcialmente acusada, se propone establecer las reglas para asegurar que las obligaciones pensionales del responsable financiero de atenderlas institucionalmente dentro del sistema legal de seguridad social, tengan una representación instrumental de carácter crediticio que pueda circular en el mercado financiero y de capitales, para asegurar las condiciones económicas mínimas de eficiencia, universalidad y solidaridad que aseguren la participación de los particulares en su atención, en concurrencia con el Estado, tal como lo ordena el artículo 48 de la carta Política y permitan la ampliación progresiva de su cobertura; empero es preciso tener en cuenta las situaciones anteriores de la materia y los diversos regímenes como el de los sectores educativo, salud y de las fuerzas militares y de policía nacional, en las que han prevalecido reglas de diversa especie y finalidad, lo que supone la necesidad de distinguir entre unas y otras y de permitir la uniformidad de reglas con fines de igualdad. Con este propósito, se expidió el Decreto 1314 de 1994, también demandado, cuyo campo de aplicación es el de la regulación de los bonos pensionales emitidos con ocasión de traslado de servidores públicos al régimen de prima media con prestación definida, administrado por el ISS y de la desvinculación de los trabajadores de empresas, entidades y fondos de los sectores salud, educativo, de las fuerzas militares y de policía nacional.

Desde luego, en estas disposiciones no se trata de ninguna institución crediticia o monetaria, ni de recaudo o captación de recursos del público, ni de inversiones de capital con fines de especulación como lo entiende el actor en su demanda, para efectos de fundamentar la supuesta y alegada inconstitucionalidad ante la aparente violación del marco constitucional de las competencias de la Junta Directiva del Banco de la República, entidad constitucional autónoma e independiente responsable de aquellas materias dentro del marco de la ley y de sus estatutos.

Por lo mismo, no puede exigirse una regla de absoluta igualdad matemática, en materia de interés para mantener constante el poder adquisitivo de los recursos, ni en caso de mora.

En este sentido, para la Corte es claro, que en las disposiciones acusadas parcialmente se trata de

definir los medios financieros y jurídicos para asegurar que los recursos destinados a pensiones, que son representados contable y económicamente con los bonos pensionales emitidos ante la migración de aportantes afiliados, mantengan su poder adquisitivo constante; en este caso no se trata de instrumentos ordinarios de crédito, sino de condiciones legales para garantizar ese poder adquisitivo constante aun en los mercados secundarios y de capitales, que tiene como base el índice de precios al consumidor y una tasa de interés ordinario y otra de intereses moratorios, definidas en la misma ley con fines concretos y precisos.

Téngase en cuenta que las entidades privadas comienzan con finanzas saneadas y sin cargas sociales y prestacionales acumuladas en el tiempo, que la redención de los bonos emitidos por entidades estatales requieren de las apropiaciones oficiales de orden presupuestal y que en este punto se trata de aplicar la misma regla para la emisión de títulos y demás instrumentos crediticios del Estado, para dar atención al principio de igualdad en materia de las obligaciones económicas del Estado ante los particulares.

De igual manera ha quedado en claro en la jurisprudencia de esta Corte, la facultad del legislador para determinar y actualizar los valores destinados al pago de pensiones y su diferencia frente a los instrumentos ordinarios de carácter monetario del Banco de la República, dentro del marco de la ley.

La jurisprudencia constitucional ha destacado que atañe al Banco de la República y no al gobierno la regulación del crédito, función que comporta la utilización de una serie de instrumentos selectivos propios de la política monetaria, para llevar el crédito a los sectores que las respectivas autoridades consideren meritorios, con independencia de aquellos que el mercado habría favorecido en caso de actuar con absoluta libertad.

La Corte Constitucional, al abordar el crédito, se ha referido a "la selección concreta de los instrumentos que permitan dirigir la aplicación de recursos e identificar los sectores económicos destinatarios de los correspondientes beneficios, a efecto de promover las actividades que, a juicio de las autoridades, sea conveniente incentivar e impulsar" (Cfr. Sentencia No. C-021 de 1994).

Se deduce de la anterior cita que la fijación de la política crediticia comprende el establecimiento de instrumentos orientados al manejo de recursos, que serán aplicados en ciertos sectores económicos, facultad que implica el recaudo de esos recursos dirigidos al apoyo de las actividades de que se trate.

Ya el artículo 16 de la ley 31 de 1992 pone de presente que corresponde al Banco de la República estudiar y adoptar medidas monetarias, crediticias y cambiarias encaminadas a "regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda", previsión de la que surge, con toda claridad, el ámbito de las competencias que corresponden al Banco y, por contera, la diferencia de la función de regular el crédito con los bonos pensionales que, como quedó expuesto y más adelante se detalla, por sus especiales características, no responden a la noción de crédito, escapando, por ende, al conjunto de competencias constitucionalmente atribuidas al Banco de la República.

Un somero repaso de la jurisprudencia constitucional relativa a las funciones que, en materia crediticia, desempeña el Banco de la República, es suficiente para demostrar el acierto de la afirmación, que, en contra de la sostenida por el actor, se acaba de plasmar en esta sentencia.

En efecto, temas tales como la fijación de las tasas de interés en los establecimientos de crédito, el crédito agropecuario o las medidas referentes a la circulación monetaria, por citar algunas de las cuestiones que se inscriben dentro de la órbita de acción del Banco de la República, muestran la significativa diferencia entre la regulación del crédito y los bonos pensionales.

De la jurisprudencia de la Corte Constitucional referente a los asuntos crediticios y a su regulación se destacan los párrafos que se transcriben a continuación:

"La Junta directiva del Banco de la República, conforme a las funciones que le asigne la ley, es la máxima autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del país (CP art. 372). Las competencias que le concede la Constitución y la ley - fijar y reglamentar el encaje de los establecimientos de crédito y demás entidades que reciban depósitos; disponer la realización de operaciones en el mercado abierto; señalar las condiciones financieras a las cuales deben sujetarse los emisores públicos; establecer límites al crecimiento de las operaciones activas de los establecimientos de crédito; prescribir las tasas máximas de interés activas o pasivas; regular el crédito interbancario; disponer la intervención del Banco de la República en el mercado cambiario etc - le permiten al Banco de la República regular la circulación monetaria, controlar la liquidez del mercado financiero y gobernar el sistema de los pagos internos y externos de la economía (Ley 31 de 1992 art. 4º)".

Más adelante, se puntualiza que:

"El crédito cuya regulación se confía al Banco de la República no es tampoco recurso fiscal. Se trata de una función indispensable de la economía que permite, en términos generales, la financiación de los déficits que registran temporalmente ciertas unidades económicas, los cuales tienden a enjugarse con base en los superávits que arrojan las restantes. El Banco de la República interviene en el mercado del crédito estableciendo su marco regulatorio en aspectos tan vitales como la fijación de encajes y la adopción de políticas en materia de las tasas de interés. De otra parte, en los casos previstos en la Constitución, excepcionalmente el Banco de la República puede abrir cupos de crédito e intermediar líneas de crédito externas (CP art. 373). Por lo visto la regulación del crédito no tiene como referente recursos fiscales sino el ahorro público y no obra, en consecuencia, sobre los ingresos recaudados por el estado y sus utilidades" (Sentencia No. C-529 de 1993).

De acuerdo con el artículo 1º. del Decreto 1299 de 1994, los bonos pensionales constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al sistema general de pensiones.

Con fundamento en dicha definición la función de los bonos pensionales es la de contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al sistema general de pensiones. Es decir, en los bonos pensionales no se están recaudando ni colocando nuevos recursos, sino estableciendo el valor de una obligación que se hará exigible el día en que se tenga derecho a la pensión.

Entonces, la regulación crediticia vinculada al hecho de que se recaudan recursos para invertirlos en determinadas actividades, no está presente en los bonos pensionales.

En consecuencia, la determinación y actualización del valor de los bonos, no se enmarca como una de las competencias del Banco de la República como autoridad crediticia, como lo piensa el actor, toda vez que tal determinación y actualización del valor de los mismos, no son las de un crédito, sino un mecanismo para que los recursos destinados a pensiones, como los bonos

pensionales, mantengan su poder adquisitivo constante, como ya se advirtió, lo cual escapa a las competencias ordinarias de carácter constitucional de la Junta Directiva del Banco.

Vale destacar que el mantenimiento del poder adquisitivo constante en materia pensional, tiene consagración expresa a nivel constitucional precisamente por la importancia que adquieren para el constituyente los derechos de la tercera edad, dentro de los cuales se encuentran sus derechos pensionales.

Para esta Corporación, la función que pretende atribuir el demandante al Banco de la República en lo relacionado con los bonos pensionales es impropia, toda vez que la regulación del crédito es un asunto completamente distinto al de la regulación de pensiones. A nivel constitucional esas competencias separadas tienen expresión en el hecho, de que mientras que el mantenimiento del poder adquisitivo constante de los recursos en materia pensional se encuentra regulado en el artículo 48 de la Carta, la función crediticia del Banco, tiene su fundamento en el artículo 372 de la misma.

De lo anterior, se puede concluir que la tasa del bono es en sí misma flexible, pues el mismo devenga un interés equivalente al DTF pensional (artículo 116 de la ley 100), el cual es igual al IPC más cuatro puntos efectivos (artículo 10 del Decreto 1299 de 1994).

La competencia para expedir el Decreto Ley 1314 de 1994, es consecuencia del mismo numeral 5º del artículo 139 de la ley 100 de 1993, cuando prescribe que el Gobierno dictará las normas necesarias para la emisión de los bonos pensionales, su redención y la posibilidad de transarlos en el mercado secundario, toda vez que los bonos pensionales por el traslado de servidores públicos al régimen de prima media con prestación definida, son bonos como los que se expiden a las personas que se trasladan del régimen de prima media al de ahorro individual.

La facultad extraordinaria de fijar condiciones de los bonos solo se refirió a los bonos que se emitan por traslado del régimen de prima media. Para los otros bonos se aplican las reglas que prevé la misma ley sobre los bonos pensionales y las disposiciones sobre los mismos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades ordinarias que la misma ley previó (artículo 116, 117 y 127 de la ley 100 de 1993). En el primer caso, el legislador consideró que debía existir una estabilidad derivada del hecho de que sus condiciones debían ser fijadas por un acto con fuerza de ley.

De otra parte, cabe observar que la Sala Plena de esta Corporación encontró ajustado al ordenamiento Superior el numeral 5o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, que confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para "dictar las normas necesarias para la emisión de los 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." (C-376 de 1995).

Por lo anterior, se entiende que los bonos pensionales si bien guardan la misma entidad formal con los instrumentos de deuda pública interna, (art. 121 de la Ley 100 de 1993), no es menos cierto que ellos son aportes cuyos fines tienden a darle viabilidad financiera al sistema general de pensiones, como se vio más arriba.

De acuerdo con la definición legal de los bonos pensionales, éstos son aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al sistema general; por ello no corresponden a la noción de recursos captados del público, - perceptiva del actor en la demanda- , sino por el contrario, subyace un reconocimiento

patrimonial para el trabajador aportante sin el cual no podría acceder a su derecho pensional.

El acto de emisión de los bonos pensionales a cargo de la nación y de los títulos de la deuda pública interna, tal como lo determina la misma Ley 100 de 1993, debe contar con el concepto previo de la Junta Directiva del Banco de la República en reconocimiento de sus atribuciones constitucionales. (art. 127 de la ley 100 de 1993).

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

Primero: DECLARAR EXEQUIBLES las expresiones acusadas de los artículos 1º, 6º, 10º, 11, y 18 del Decreto Ley 1299 de 1994.

Segundo: DECLARAR EXEQUIBLES las expresiones acusadas del artículo 3o., del Decreto Ley 1314 de 1994.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Auto 002/97

Referencia: Expediente D-1325

Aclaración y corrección de la parte resolutive de la sentencia C-611/96.

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1°. (parcial) 6°. (parcial), 10 y 18 del Decreto 1299 de 1994, y contra el artículo 3°. (parcial) del Decreto 1314 de 1994.

Actor: LUIS GIOVANNY BARBOSA BECERRA

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá. D.C., enero veintisiete (27) de mil novecientos noventa y seis (1997)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

Teniendo en cuenta que en la parte "consideraciones de la Corte", de la sentencia número C-611 de noviembre trece de mil novecientos noventa y seis (1996), y una vez estudiada la constitucionalidad de cada una de las disposiciones demandadas, se indican expresamente las normas que resultan exequibles.

Que por error mecanográfico en el numeral primero de la parte resolutive de ese fallo se dice:

"Primero: Declarar exequibles las expresiones acusadas de los artículos 1°, 6°, 10°, 11° Y 18° del Decreto Ley 1299 de 1994".

Que en vista de lo anterior, debe corregirse dicho error y por tanto,

RESUELVE:

Corregir el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia C-611 de noviembre 13 de 1996, por el que se declara la exequibilidad de los apartes acusados de algunas disposiciones del decreto 1299 de 1994, en el sentido de suprimir la referencia al artículo 11 del mencionado decreto, que no fue demandado.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

MAGISTRADO

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

