

Sentencia C-009/97

BONOS DE VALOR CONSTANTE PARA SEGURIDAD SOCIAL-Pago de dineros por BCH/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Protección poder adquisitivo de recursos para pensiones/RESERVA DE INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES-Régimen de inversión y manejo

El Congreso para expedir la ley 48 de 1990, no realizó ningún proceso judicial, ni investigó, ni estableció responsabilidades. Su función, en relación con el manejo del déficit de los BVC, fue acoger, en general, pues se introdujeron algunas modificaciones, el proyecto de ley que le presentó el Gobierno, encaminado a resolver el gravísimo problema en que se encontraban los recursos provenientes de las reservas de los seguros de invalidez, vejez y muerte del ISS. Sin embargo, considera la Corte que en nada se opone la expedición de una ley de esta naturaleza, al inicio de las respectivas demandas ante el juez competente. Pues, el debate dado en el Congreso, consistió en adoptar las medidas pertinentes para que los recaudos de las pensiones no perdieran su poder adquisitivo, y solucionar el déficit creciente que existía, y no se trató de un juicio de responsabilidades, en donde, al decir de los demandantes, se juzgó y condenó al BCH a pagar una determinada suma de acuerdo con una responsabilidad que no había sido objeto de un fallo judicial. Además, el Congreso tiene la obligación constitucional de expedir las leyes correspondientes para que los recursos destinados a pensiones no pierdan su poder adquisitivo.

Referencia: Expediente D-1323

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5o., literal b) (parcial) y 6o. (parcial) de la ley 48 de 1990, “por la cual se determina el Régimen de Inversión y Manejo de las Reservas del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones sobre entidades financieras.”

Demandantes: Mario Calderón Rivera y Pedro Nel Riveros Gómez.

Magistrado Ponente:
Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número uno (1), a los veintitrés (23) días del mes de enero, de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

Los ciudadanos Mario Calderón Rivera y Pedro Nel Riveros Gómez, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución, presentaron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5o., literal b) (parcial) y 6o. (parcial), de la ley 48 de 1990 “por la cual se determina el Régimen de Inversión y Manejo de las Reservas del Instituto de los Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones.”

Por auto del 4 de junio de 1996, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenó la fijación del negocio en lista, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, y 7, inciso segundo, del decreto 2067 de 1991. Así mismo, dispuso el envío de copia de la demanda al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la República y, para que rindiera su concepto, al señor Procurador General de la Nación.

Según informe secretarial del 24 de junio de 1996, en el término establecido para intervenir en la defensa o impugnación de las normas acusadas, no fue presentado ningún escrito.

Por oficio del 22 de julio de 1996, rindió el concepto Nro. 1031, el señor Procurador General de la Nación (E), doctor José León Jaramillo Jaramillo.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991, entra la Corte a decidir.

A. Normas acusadas.

Se transcriben, con la advertencia de que se subraya lo demandado:

Ley 48 de 1990
(diciembre 28)

“por la cual se determina el Régimen de Inversión y Manejo de las reservas del Instituto de los Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones sobre entidades financieras.

“Título III

“Del déficit en el manejo de los Bonos de Valor Constante para Seguridad Social.

“Artículo 5o. El déficit generado por el manejo de los recursos de los Bonos de Valor Constante, BVC, proyectado a 31 de diciembre de 1989 en noventa y

nueve mil millones de pesos (\$99.000.000.000), será pagado de la siguiente manera:

“a) \$76.524 millones de los cuales un 64% estará a cargo de la Nación y un 36% del Instituto de Fomento Industrial, IFI;

“b) \$21.776 millones de los cuales un 77% estará a cargo de la Nación y un 23% del Banco Central Hipotecario, BCH;

“c) \$700 millones cuya responsabilidad estará a cargo de la Financiera Eléctrica Nacional, FEN.

“Parágrafo 1o. La cuantía del déficit señalada en el presente artículo se ajustará conforme al valor que certifique para el efecto la Superintendencia Bancaria con base en los estados financieros consolidados a 31 de enero de 1990. De la suma a cargo de la Nación, prevista en el literal a) del presente artículo, se descontarán los abonos efectuados por ésta en años anteriores. En el caso del IFI, el valor del déficit se ajustará a la fecha en que se formalice la dación en pago de que trata el parágrafo 2o. del presente artículo.

“Parágrafo 2o. La Nación emitirá títulos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo siguiente, por el monto total de que trata el literal a) del presente artículo.

“...”

“Artículo 6o. Para formalizar el pago del déficit de que trata el artículo anterior, la Nación, el Banco Central Hipotecario, BCH, y la Financiera Eléctrica Nacional, FEN, o la entidad que la sustituya, deberán expedir títulos representativos de la deuda los cuales tendrán las siguientes características:

“a) A la orden del Banco de la República;

“b) Plazo hasta 8 años contados a partir del 1o. de enero de 1990;

“c) Tasa de rendimiento anual igual a la vigente para los Bonos de Valor Constante para la Seguridad Social;

“d) Amortizables en la forma que se disponga el Gobierno Nacional en el decreto que ordene su emisión;

“e) Garantizados por la Nación en el caso de las entidades administrativas.”

B. La demanda.

Los demandantes consideran que los apartes subrayados de la ley 48, al obligar al BCH a pagar una parte porcentual del déficit generado en el manejo de los

Bonos de Valor Constante, artículo 5o, y el procedimiento para hacerlo, artículo 6o., violan la Constitución en los artículos 29, 113, 121, 136 y 229. Para explicar el concepto de violación, examinan los antecedentes de esta ley.

Los Bonos de Valor Constante para la Seguridad Social, BVC, tuvieron origen en el artículo 3o. de la ley 6a. de 1967. Estos bonos buscaban dotar, por una parte, de recursos suficientes a los establecimientos que otorgan créditos a mediano y corto plazo, en inversiones productivas, para fomentar el crédito a la construcción; y, por la otra, suministrar un instrumento negociable, cuyo valor real no se deprecie, y de esta forma, proteger las reservas del ISS.

Con base en las facultades extraordinarias que le confirió al Gobierno esta ley, se expidió el decreto 687 de 1967. En tal virtud, los Bonos de Valor Constante -BVC- eran deuda pública a cargo del Gobierno, y su administración y servicio correspondían al Banco de la República.

El contrato de fideicomiso y suscripción de bonos se celebró el 30 de mayo de 1967, entre el Gobierno, el Banco de la República y el Instituto de los Seguros Sociales -ISS. En la misma fecha, el Gobierno Nacional, el Banco de la República y el BCH suscribieron el primer contrato de administración fiduciaria de fondos originados en inversiones del ISS en los BVC. Este contrato se celebró a término indefinido e incluyó la cláusula de caducidad como causal de terminación del mismo.

En las cláusulas 10a. y 11a. se estipuló la forma como el BCH debía entregar al Banco de la República las sumas que demandaba el pago total de los intereses y la amortización de los bonos. Así mismo, la responsabilidad de las partes.

En la cláusula 12a. se estableció que el BCH era sólo un administrador fiduciario respecto de los fondos a que se refería el contrato.

A raíz del nuevo régimen establecido para el ISS, en el decreto 1935 de 1973, se celebró, el 28 de junio de 1974, un nuevo contrato, entre las mismas partes, en el que se incluyeron estipulaciones semejantes a las anteriores, especialmente en lo relativo a las obligaciones de las partes y del Gobierno de pagar directamente al fideicomisario, Banco de la República, con destino al BCH, los fondos necesarios para compensar las pérdidas que pudieren resultar si los reajustes del servicio de los bonos llegaban a superar las reservas previstas.

Este nuevo contrato también se pactó a término indefinido y contenía la cláusula de caducidad. Así mismo, el BCH actuaba sólo como administrador fiduciario.

El BCH, acatando instrucciones de la Superintendencia Bancaria, puso en marcha, desde 1986, el procedimiento para contabilizar, en forma separada de sus propias operaciones, las relacionadas con la administración fiduciaria de los BVC.

Estas operaciones fiduciarias adquirieron un carácter deficitario y, a pesar de las diferencias que surgieron en el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República y la Superintendencia Bancaria, el Gobierno Nacional no inició acciones judiciales contra el BCH, ni produjo un acto que comprometiera la responsabilidad del Banco.

El 24 de mayo de 1989, después de un estudio realizado por un grupo de trabajo integrado por funcionarios de las entidades involucradas en el asunto, se determinó el valor al que ascendía el déficit acumulado hasta el 31 de diciembre de 1989.

Sobre este estudio, consideran los demandantes que el hecho de participar en la búsqueda de una fórmula financiera interinstitucional que permitiera resolver el problema del déficit de los recursos, no implicaba un análisis jurídico de responsabilidad imputable al BCH.

El 14 de noviembre de 1989, el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley en el que se incluía que el déficit de los recursos de los bonos se distribuyera entre la Nación, el IFI y el BCH. Posteriormente, este proyecto se convirtió en la ley 48 de 1990.

En la exposición de motivos del proyecto de ley, se expresó que el déficit tenía dos orígenes: uno estructural, al pretender otorgar créditos a tasas de interés subsidiadas con recursos de elevado costo financiero; y, otro, las diversas interpretaciones en relación con las normas legales y contractuales. En cuanto al BCH, se señaló que su responsabilidad se originó en el cobro de gastos adicionales a los pactados en la administración de recursos; en la no contabilización de algunos ingresos; y en la incidencia de problemas en el manejo de préstamos e inversiones.

Por los antecedentes explicados, los demandantes consideran que las expresiones atacadas de inconstitucionales, violan, en primer lugar, el artículo 29, debido proceso, pues las controversias contractuales administrativas corresponde dirimir las a la jurisdicción contenciosa administrativa, y el Congreso de la República, al dictar la ley 48 juzgó e impuso al BCH una condena, al obligarlo a responder por el 23% del déficit generado por el manejo de los recursos de los BVC. Manejo que se realizó de conformidad con los contratos suscritos.

De esta forma, el Congreso violó, también, los artículos 113 y 121 de la Constitución, en lo que hace referencia a la separación de las ramas del poder público, pues, en este caso, una rama invadió la órbita de la otra.

Se quebrantó, también, el artículo 136, numeral 1., pues por medio de una ley, el Congreso se inmiscuyó en asuntos de competencia de otra autoridad.

Además, se privó al BCH acceder a la administración de justicia, para tener la oportunidad de defenderse en cuanto a la responsabilidad que le podría caber en el déficit mencionado, lo que viola el artículo 229.

Señalan los demandantes que la expedición de la ley 48 de 1990, no sólo viola la Constitución de 1991, sino que también resultaba violatoria de las normas de la Constitución de 1886, Constitución vigente cuando se expidió la ley 48.

C. Concepto del Procurador General de la Nación.

En concepto de fecha 22 de julio de 1922, oficio No. 1031, el Procurador General de la Nación (E), doctor José León Jaramillo Jaramillo, solicitó a la Corte declarar la inexecutable de las expresiones demandadas.

El Procurador explicó que, no obstante que el examen de constitucionalidad, en general, se debe realizar sin tener en cuenta las circunstancias fácticas que rodean la expedición de las leyes, en este caso particular, se plantea la intromisión del legislador en las funciones de juzgamiento que corresponden a la rama jurisdiccional, a través de la imposición de una obligación pecuniaria en cabeza del BCH.

El Procurador hace un recuento de los antecedentes de los BVC y concluye que, en efecto, tal como se observa en la exposición de motivos del proyecto de ley, se hace expresa mención de la responsabilidad del Banco en aspectos relacionados con la administración de los bonos. Es decir que, como lo manifiestan los demandantes, el Congreso se atribuyó funciones que no le correspondían, asumiendo el conocimiento y juzgando conflictos surgidos de contratos. Además, no se debe olvidar, que la función jurisdiccional del Congreso es excepcional, y sólo para determinados asuntos.

Por consiguiente, les asiste razón a los demandantes al solicitar la inexecutable de las normas, en los apartes demandados.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, pues se demanda una ley.

Segunda.- Lo que se debate.

De acuerdo con los antecedentes expuestos, se debe dilucidar si las expresiones demandadas constituyen una intromisión de una de las ramas del poder público en otra, y si, en consecuencia, se vulnera la Constitución, que establece la separación de las tres ramas del poder público, previsto en los artículos 113,

121 y 136, numeral 1. Y se violan, además, otras normas constitucionales, en particular los artículos 29 y 229.

Tercera.- Análisis de las normas demandadas.

Se debe analizar, en concreto, si la ley 48 de 1990, al señalar en el literal b) del artículo 5o., que al BCH le corresponde pagar el 23% de la suma allí establecida y la forma de hacerlo, art. 6o., quebrantó lo estipulado en los contratos suscritos entre el Banco y el Gobierno, y, en un acto de desbordamiento de facultades, el Congreso juzgó e impuso una condena al mencionado Banco, el cual quedó, por obra de tal actitud, sin posibilidad de defenderse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con la naturaleza de esta clase de contratos.

En principio, podría pensarse que realmente tienen razón los demandantes al considerar que el Congreso se entrometió, mediante esta ley, en asuntos meramente contractuales, que competía dirimirlos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en clara violación de los artículos de la Constitución que se refieren al debido proceso y al derecho a acceder a la administración de justicia, arts. 29 y 229; la separación de las ramas del poder público, arts. 113 y 121; y la prohibición expresa para el Congreso de inmiscuirse por medio de leyes en asuntos de correspondencia privativa de otras autoridades, art. 136, numeral 1.

Sin embargo, para llegar a la decisión constitucional, es necesario ubicar la ley en su contenido general, y determinar si, efectivamente, se trata de un asunto sólo contractual, y, por consiguiente, que se debe resolver en los estrados judiciales, para lo cual el Congreso no tiene facultades, o, si el asunto rebasa este ámbito, y la expedición de la ley, en lo relativo al pago que debe hacer el BCH, corresponde a una decisión política, en cuyo caso es el Congreso, precisamente, el que tiene esta facultad. Pues, hay que aclarar que la simple mención en una ley del porcentaje de un pago a cargo de una entidad (art. 5o.) y la forma de hacerlo (artículo 6o.), no resultan, en principio, violatorias de la Constitución.

Por consiguiente, se transcriben apartes pertinentes de la exposición de motivos y de las ponencias para segundo debate ante el Senado y la Cámara, publicadas en los Anales del Congreso, que se refieren a esta ley, especialmente en cuanto a la forma de solucionar el déficit.

a) En la “Exposición de Motivos” del proyecto de ley, el Gobierno hace referencia, en primer lugar, al grupo de trabajo que se conformó entre las distintas entidades que tuvieron relación con el manejo de los bonos, incluido el BCH, grupo que concluyó con un estudio que permitió determinar el monto del déficit y sus soluciones. Dice la exposición de motivos:

“II. Causas y cuantificación del déficit en el manejo de los recursos invertidos en BVC.

“El manejo de los recursos de los Bonos de Valor Constante para Seguridad Social, BVC, arrojó un déficit contable a 31 de diciembre de 1988 de \$78.787.2 millones, generado en un 75.0% en el manejo del IFI, en un 24.4% en el BCH y un 0.6% en la FEN.

“De la suma anterior, la Nación ha asumido y cancelado \$6.784.4 millones (\$5.301.0 millones del déficit generado en el IFI y 1.483.4 millones en el BCH), con lo que se reduce a \$72.002.8 millones. Sin embargo, el déficit efectivo es de \$67.271.6 millones por efecto de las valorizaciones causadas en activos del BCH por \$4.781.2 millones cuya utilidad ingresará a la línea una vez se vendan los inmuebles respectivos, conforme a la práctica contable y regulaciones de la Superintendencia Bancaria.

“Este déficit en el manejo de los recursos data de la década anterior, razón por la cual la presente administración desde el año de 1987, conformó grupos de trabajo que analizaron los factores que lo generan y definieron la responsabilidad de pago atribuible a la Nación y a los administradores fiduciarios. . .” (Anales del Congreso, martes 21 de noviembre de 1989)

b) *“Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 137 Senado de 1989, “por la cual se determina el régimen de inversión y manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones sobre entidades financieras.”*

“. . . Como anoté en la primera ponencia, con este capítulo del proyecto de ley, se da un gran avance en la racionalización del manejo de las reservas de los seguros obligatorios del ISS, que soluciona una parte del problema, quedando pendiente la definición de la otra parte que consiste en el análisis y debate en el Congreso de la República de la cobertura de los seguros y de la capacidad de las actuales reservas actuariales para responder por los compromisos legales adquiridos con los trabajadores colombianos.” (Anales del Congreso, miércoles 13 de diciembre de 1989, página 2, Senador ponente, Héctor Quintero Arredondo)

c) *“Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 194 Cámara de 1989, Senado 137 de 1989, “por la cual se determina el régimen de inversión y manejo de las reservas del Instituto de Seguros Sociales y se dictan otras disposiciones sobre entidades financieras.”*

“1. Objetivos fundamentales.

“El proyecto de ley en mención está dirigido básicamente a: 1. Reordenar institucionalmente todo el proceso de inversión y manejo de las reservas del Instituto de los Seguros Sociales hacia el futuro; 2. Solucionar el déficit creciente que se ha presentado en el manejo de los recursos de los

“Bonos de Valor Constante” entre la Nación, el IFI, el BCH y la FEN;
3. Señalar algunas disposiciones comunes para controlar eficientemente lo relacionado con los Bonos de Valor Constante, y 4. Se autoriza a la Nación para capitalizar el Banco Central Hipotecario y al Banco Popular con el fin de fortalecer su situación patrimonial y en consecuencia, prestar mayores y mejores servicios financieros a los usuarios del crédito.

“... ”

“Según información presentada por el Gobierno en la exposición de motivos de este proyecto de ley, a junio 30 de 1989 existían \$200.314 millones de Bonos de Valor Constante, los cuales estaban siendo manejados en un 45% por el BCH, en un 42.2%, por el IFI, en un 8.1% por la Nación, en un 4.6% por la FEN.

“El manejo que los administradores fiduciarios le han dado a estos Bonos de Valor Constante ha generado un cuantioso déficit según proyecciones a 31 de diciembre de 1989 por valor de \$99.000 millones de pesos, pero que puede ser más alto, como veremos en su oportunidad, déficit que según “el Gobierno”, es el producto de la presencia de dos factores fundamentales: por un lado, el otorgar préstamos subsidiados por parte de los administradores fiduciarios con los recursos provenientes de los Bonos de Valor Constante que tienen un mayor costo financiero. Esto, por cuanto los costos de captación de dichos Bonos de Valor Constante son del 70% de la variación anual que registra el índice de precios al por mayor, según el Banco de la República, más intereses del 6% anual, en el caso de los emitidos con base en Decreto-ley número 687 de 1967; y los emitidos según los Decretos-Ley 1935 2796 de 1973, tendrán una variación del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE, más intereses del 5.5% anual. A estos costos de captación, se les debe agregar el valor de la comisión que reciben los administradores fiduciarios equivalente a un 3% anual, que se liquida sobre las sumas prestadas o invertidas durante el año. De otro lado, señala el Gobierno en su exposición de motivos al proyecto de ley de la referencia que el déficit también se ha presentado por “las diversas interpretaciones de la Nación y los administradores fiduciarios de las regulaciones legales y contractuales.”

“Lo anterior nos permite considerar que diferentes Gobiernos, por acción u omisión, han permitido el agravamiento de esta situación a través de más de una década por no haber tomado medidas eficaces para impedir las distorsiones mencionadas en el manejo de estos Bonos de Valor Constante. La falta de decisión política oportuna, el criterio de corto plazo que se aplicó para manejar estos impuestos, la pasividad de los administradores fiduciarios ante los problemas generados por el creciente déficit y la tendencia de los funcionarios públicos a dejar que la Nación contribuya en última instancia, a resolver los conflictos, han permitido dejar crecer el “enano” y sólo cuando en 1987 ven preocupados las implicaciones que para los trabajadores colombianos

tenía ese manejo, por lo menos desordenado, ineficiente y poco ortodoxo de los Bonos de Valor Constante es cuando se plantean medidas como las que estamos analizando. Ojalá que esta amarga experiencia sirva para que las entidades del Estado aprendan a planear y evaluar el manejo que le vienen dando no sólo a su estructura financiera sino a toda organización, con el fin de que el Estado cada día sea más eficiente, eficaz, ordenado y responsable.

“ . . .

“2. Acuerdo para solucionar el déficit presentado en el manejo de los de los Bonos de Valor Constante por los Administradores Fiduciarios.

“Como explica ampliamente el Gobierno Nacional en la exposición de motivos de este proyecto de ley después de muchísimas reuniones, acuerdos previos, modificaciones a los mismos y fijación de responsabilidades por escrito, se hizo un acuerdo entre la Nación y los administradores fiduciarios para darle solución definitiva al déficit en mención, el cual se incorpora en el artículo 5o. de este proyecto de ley.

“Es así como se dice que el déficit proyectado a 31 de diciembre de 1989, y que se calcula en \$99.000 millones de pesos debe ser pagado así:

“a) \$76.524 millones de los cuales un 64% estará a cargo de la Nación y un 36% del Instituto de Fomento Industrial, IFI;

“b) \$21.776 millones de los cuales un 77% estará a cargo de la Nación y un 23% del BCH, y

“c) \$700 millones cuya responsabilidad estará a cargo de la Financiera Eléctrica Nacional.

“Esta cuantía es producto de un acuerdo entre la Nación y las entidades generadoras del déficit, previo establecimiento de responsabilidades, y por lo tanto no es sano entrar a controvertir el mecanismo señalado para solucionar rápidamente un problema que puede colocar en peligro la estabilidad organizacional, no sólo del IFI, del BCH, etc., sino el respaldo real que deben tener los pensionados actuales y futuros, por concepto del seguro de IVM, aunque subsistan algunas inquietudes sobre la cuantía real del déficit total.

“ . . .

“¿Qué debe hacerse en el caso de la Nación, el BCH, FEN o entidad que la sustituya para cancelar su déficit?

“El artículo 6o. del Proyecto de ley obliga a la Nación, al BCH y a la FEN a expedir títulos representativos de deuda por el total del valor del déficit

definitivo que se establezca en desarrollo de las disposiciones analizadas en esta ponencia en relación a este aspecto concreto.

“Estos títulos representativos de deuda serán expedidos a la orden del Banco de la República, tendrán un plazo de 8 años, una tasa de rendimiento anual igual a la vigente para los Bonos de Valor Constante, amortizables según disponga el Gobierno y garantizados por la Nación en el caso del BCH y la FEN.

“En esta forma se evita el deterioro financiero de la deuda, se dan plazos amplios, y en última instancia, si las entidades no cumplen, la Nación pagará por ellas, garantizando así las obligaciones que aquí adquieren el BCH y la FEN.” (Anales del Congreso, miércoles 28 de noviembre de 1990, páginas 6 y 7, Representante ponente, Juan Manuel López Cabrales) (se resalta)

Lo primero que puede observarse, en los apartes de las ponencias transcritas, es que el Congreso para expedir la ley 48 de 1990, no realizó ningún proceso judicial, ni investigó, ni estableció responsabilidades. Su función, en relación con el manejo del déficit de los BVC, fue acoger, en general, pues se introdujeron algunas modificaciones, el proyecto de ley que le presentó el Gobierno, encaminado a resolver el gravísimo problema en que se encontraban los recursos provenientes de las reservas de los seguros de invalidez, vejez y muerte del ISS.

Los demandantes confundieron las manifestaciones que obran en las ponencias con un proceso judicial, pero ello no es así. Lo que expresaron los ponentes corresponde al lenguaje común que acompaña todo debate previo a la expedición de una ley, y que se justifica cuando están de por medio los recursos de las reservas de los seguros de invalidez, vejez y muerte mencionados, y su manejo futuro.

En opinión de los demandantes, el Gobierno, en razón de los contratos suscritos con el BCH, debió limitarse a declarar la caducidad del contrato, o iniciar, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo las demandas correspondientes, para establecer las responsabilidades respectivas, que llevaron al déficit generado en el manejo de los recursos de los BVC. Y no adelantar ninguna otra actividad encaminada a corregir el problema de fondo, y, menos aún, acudir ante el Congreso para buscar una solución de origen legal.

Sin embargo, considera la Corte que en nada se opone la expedición de una ley de esta naturaleza, al inicio de las respectivas demandas ante el juez competente. Pues, se repite, el debate dado en el Congreso, consistió en adoptar las medidas pertinentes para que los recaudos de las pensiones no perdieran su poder adquisitivo, y solucionar el déficit creciente que existía, y no se trató de un juicio de responsabilidades, en donde, al decir de los demandantes, se juzgó y condenó al BCH a pagar una determinada suma de acuerdo con una responsabilidad que no había sido objeto de un fallo judicial.

Además, observa la Corte que el Congreso tiene la obligación constitucional de expedir las leyes correspondientes para que los recursos destinados a pensiones no pierdan su poder adquisitivo.

En efecto, el inciso final del artículo 48 de la Constitución, dice:

“ La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.”

Por otra parte, el BCH es una sociedad de economía mixta, del orden nacional. Es decir, que no es una entidad privada ni es ajena al déficit que se presentó en el manejo de los BVC. Por el contrario, de conformidad con lo manifestado por el Gobierno y los ponentes, no sólo es una de las partes del problema, sino que participó en el grupo de funcionarios que llegaron al acuerdo entre la Nación y las propias entidades generadoras del déficit, para darle una solución definitiva al mismo. El hecho de no ser tales funcionarios representantes legales del Banco, no puede restarle sentido a su participación. Por el contrario, hay que suponer que obraron siguiendo las instrucciones de tales representantes, como generalmente ocurre.

Finalmente, la Corte Constitucional, en la sentencia C-632, del 21 de noviembre de 1996, declaró exequible la parte demandada del inciso primero del artículo 5o. del decreto 1297 de 1994. La expresión demandada se refiere precisamente al mismo tema, el pago del déficit en las reservas del ISS, y a la forma como el Banco Central Hipotecario cancelará las obligaciones contraídas por la Nación por concepto de la inversión y manejo de las mencionadas reservas.

El texto del artículo 5o. es el siguiente:

“Artículo 5o. Las obligaciones a que se refiere el artículo primero de este decreto serán pagadas en primer lugar con acciones del Banco Central Hipotecario, acciones que deberán ser transferidas dentro de los treinta (30) días, calendario siguientes a la fecha de publicación del presente decreto. Además podrán ser pagadas con Títulos de Tesorería -TES- Clase B, o con acciones o participaciones que la Nación posea en otras instituciones financieras, en empresas industriales y comerciales del Estado y en sociedades de economía mixta.

“ . . . ”

La Corte consideró que no viola la Constitución el mecanismo previsto. Al respecto señaló:

“Aplicada esa definición al caso en estudio, se tiene que con la institución de la dación en pago se pretende hacer cumplir a la Nación con las obligaciones previstas en la Ley 48 de 1990, originadas en la inversión y manejo dado a las reservas del Instituto de Seguros Sociales, mediante la transferencia de la

titularidad de un derecho real que recae sobre unas acciones del Banco Central Hipotecario, en favor de ese Instituto, toda vez que dicha deuda fue consolidada y asumida por la Nación, en el Decreto 1297 de 1994.

“ . . .

“En consecuencia, no prospera el cargo formulado pues se insiste en que es la dación en pago, a través de la entrega de unas acciones y no la venta de acciones de la Nación en el Banco Central Hipotecario, el negocio jurídico ordenado en el inciso primero del artículo 5o. del Decreto 1297 de 1994, como instrumento jurídico idóneo que permite a la Nación cancelar la deuda causada en virtud de una serie de operaciones de carácter financiero, llevadas a término por administradoras fiduciarias de los recursos provenientes de las reservas del Instituto de Seguros Sociales, sin afectar el valor de las reservas ni ocasionar un perjuicio a los beneficiarios de las mismas.

“Por lo tanto, la referida enajenación que se ordena en la parte impugnada del inciso primero del artículo 5o. del Decreto 1297 de 1994 no desconoce el ordenamiento constitucional, como tampoco el término que allí se fija en treinta (30) días para su concreción, a partir de la entrada en vigencia del decreto *ibídem*, cuyo propósito es el de garantizar el cumplimiento oportuno y cumplido de dicha obligación y cuya fijación está dentro de la órbita de competencia del legislador extraordinario.” (M.P., doctor Hernando Herrera Vergara)

Por todo lo expuesto, las expresiones demandadas no resultan inconstitucionales y así lo declarará la Corte.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Decláranse **EXEQUIBLES** las expresiones demandadas “y un 23% del Banco Central Hipotecario, BCH” contenida en el artículo 5o., literal b); y “el Banco Central Hipotecario, BCH” contenida en el artículo 6o. de la ley 48 de 1990.

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA
Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General