

LA CORTE SE ABSTUVO DE EVALUAR LOS CARGOS DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR CUANTO NO FUERON ACREDITADOS LOS PRESUPUESTOS DE LA ACUSACIÓN ESTO ES, QUE LOS RECURSOS OBTENIDOS DE LA DESCAPITALIZACIÓN DEL FONDO NACIONAL DEL AHORRO NO FUERON INCORPORADOS AL PRESUPUESTO DE RENTAS NI DESTINADOS A LOS FINES SOCIALES A LOS QUE ALUDE LA NORMA DEMANDADA. DE IGUAL MODO, NO SE SUSTENTÓ LA OBLIGATORIEDAD DE CONVOCAR A LA COMISIÓN PERMANENTE DE CONCERTACIÓN DE POLÍTICAS LABORALES NI LA VIOLACIÓN DE GARANTÍAS LABORALES

II. EXPEDIENTE 12821 - SENTENCIA C-264/19 (junio 12)

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1873 DE 2017
(diciembre 20)

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018

ARTÍCULO 102. Con el objeto de financiar programas sociales que deba atender el Gobierno nacional en la vigencia fiscal de 2018, ordénese la descapitalización de la Imprenta Nacional de Colombia en \$100 mil millones, **y del Fondo Nacional del Ahorro en \$400 mil millones sin afectar las cesantías y los ahorros de los afiliados. Estos recursos deberán ser transferidos al Tesoro Nacional durante la vigencia de 2018. Estas empresas deberán hacer los ajustes contables a que haya lugar.**

Si regulatoriamente las entidades llegaran a requerir mayor respaldo patrimonial, el Gobierno nacional podrá realizar aportes de capital hasta por los montos señalados anteriormente.

2. Decisión

INHIBIRSE de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 102 de la Ley 1873 de 2018 "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018".

3. Síntesis de la providencia

La Corte debía establecer si la orden de descapitalización del Fondo Nacional del Ahorro en \$400 mil millones para el año 2018, en el marco de la Ley 1873 de 2017, desconoce los siguientes mandatos constitucionales: (i) el *principio de unidad de materia*, al haberse regulado un asunto distinto al presupuesto del Estado; (ii) la *prohibición constitucional de destinar los recursos de las instituciones de seguridad social a un fin distinto a su objeto*, y consecuentemente los derechos de contenido social y económico establecidos en los artículos 5, 25, 51, 53, 67, 68, 69, 93 y 94 de la Carta Política, al haberse dispuesto la descapitalización de una entidad que según la Ley 432 de 1998 tiene como propósito administrar las cesantías de los afiliados y promover el acceso a la vivienda y a la educación; (iii) el *régimen constitucional para la elaboración y ejecución del presupuesto*, al haber extraído unos recursos de una entidad, sin incorporarlos al instrumento presupuestal; (iv) el *deber de convocar la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales*, por no haberse surtido esta etapa con anterioridad a la expedición de la ley.

La Corte concluyó que las acusaciones de la demanda no eran susceptibles de ser evaluadas en el escenario del control abstracto de constitucionalidad, por no haber proporcionado los elementos esenciales para la configuración de la controversia jurídica planteada por los accionantes.

Primero, con respecto a los cargos por el desconocimiento del principio de unidad de materia y del régimen constitucional para la elaboración y ejecución del presupuesto, la Sala concluyó que los señalamientos partieron del supuesto de que los recursos extraídos del Fondo Nacional del Ahorro no fueron incorporados al presupuesto del Estado, quedando a disposición del gobierno nacional, sin la destinación social a la que alude el precepto legal. Este supuesto en función del cual se estructuraron las acusaciones, sin embargo, no fue acreditado ni en la demanda de inconstitucionalidad, ni posteriormente por los intervinientes o por el Ministerio Público, ni tampoco fue desvirtuado por el Ministerio de Hacienda. Asimismo, la revisión de la Ley 1873 de 2017 tampoco ofrece una respuesta concluyente, porque si bien el artículo 1 contiene las partidas que integran las rentas del presupuesto del Estado para el año 2018, no es posible determinar si en el cálculo de las mismas fueron tenidos en cuenta los recursos obtenidos con la descapitalización. Por su parte, aunque el artículo 2 contiene las partidas que integran el Presupuesto de Gastos, en virtud del principio de unidad de caja, los ingresos del Estado se destinan a la financiación de todos los gastos ;que constan en el presupuesto, considerados globalmente; por lo cual, la acusación de los accionantes, en el sentido de que los recursos extraídos del Fondo Nacional del Ahorro no tuvieron la destinación social anunciada en la norma demandada, tampoco puede ser corroborada ni desvirtuada.

Por su parte, las acusaciones por el desconocimiento de la prohibición del artículo 48 de destinar los recursos de las instituciones de seguridad social a fines distintos de su objeto social, tampoco proporcionaron los insumos necesarios para la estructuración del juicio de constitucionalidad. La razón de ello es que los repartos de los actores partieron de dos supuestos que no fueron acreditados, ni en la demanda, ni a lo largo del proceso judicial. Así, no se dio cuenta de la naturaleza del Fondo Nacional del Ahorro como una institución de seguridad social, teniendo en cuenta que según la jurisprudencia de este tribunal, las instituciones comprendidas por la prohibición del artículo 48 de la Carta Política no son las que cumplan cualquier finalidad u objetivo social, sino sólo las que integran el sistema de seguridad social contemplado en la Ley 100 de 1993, o, en su defecto, las que administran los instrumentos y los medios institucionales de protección frente a los riesgos que atentan contra la capacidad y las oportunidades de los individuos y su familiar para generar los ingresos necesarios para su subsistencia. Asimismo, tampoco se indicaron las razones por las que los recursos que fueron extraídos del Fondo Nacional del Ahorro se encontraban dentro del espectro de la prohibición del artículo 48 de la Constitución, teniendo en cuenta que cuando una institución cumple diferentes roles, y no todos están asociados a la prestación de los servicios de seguridad social, únicamente los recursos que hacen parte de último rol cuentan con la garantía constitucional, y que, en el caso específico del FNA, la entidad tiene una naturaleza financiera y cumple funciones distintas a la administración de los instrumentos de la seguridad social, máxime cuando según el mismo artículo 102 de la Ley 1873 de 2017 la operación de descapitalización debía realizarse "*sin afectar las cesantías y los ahorros de los afiliados*".

Así mismo, tampoco se estimó viable el escrutinio judicial en relación con los cargos por la presunta violación de los derechos y garantías sociales establecidas en los artículos 5, 25, 51, 53, 67, 68, 69, 93 y 94 de la Carta Política, pues no solo no se especificaron los contenidos normativos que específicamente habrían sido transgredidos con la medida legislativa, sino que, además, tampoco se indicaron las razones de la oposición entre esta última y los preceptos constitucionales aludidos.

Finalmente, la Corte concluyó que el reparo de los accionantes por no haberse convocado a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales, en contravía del artículo 56 de la Carta Política, tampoco podía ser evaluado, pues no se indicaron las razones por las que el gobierno nacional se encontraba constitucionalmente obligado a ello, ni los argumentos por los que la orden descapitalización debía estar precedida de la activación de este mecanismo, máxime cuando el precepto legal impugnado regula un asunto que, al menos *prima facie*, difiere temáticamente del que se aborda en el artículo 56 de la Carta Política.

En los términos anteriores, la Corte resolvió abstenerse de efectuar el juicio de constitucionalidad propuesto por los accionantes.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

El Magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** se apartó de la decisión inhibitoria anterior, toda vez que, en su concepto, la demanda de inconstitucionalidad cumplía los requisitos mínimos establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y precisados por la jurisprudencia para admitir un examen y decisión de fondo.

A su juicio, los demandantes aducían un cargo claro de inconstitucionalidad de la norma legal demanda, fundado en el cambio de destinación de los recursos originalmente asignados al Fondo Nacional del Ahorro conformados por las cesantías, lo que en concepto de los accionantes, desconocería el artículo 48 de la Constitución que establece la prohibición del cambio de destinación de dichos recursos a los fines originalmente establecidos por el Legislador, que en este caso se produciría al descapitalizar parte de los recursos provenientes de las cesantías y ahorros de los afiliados y transferirlos al Tesoro Nacional.

Advirtió que, cosa distinta era si los demandantes tenían o no razón, lo cual solo podía determinarse con el examen de fondo que se realizara por la Corte, al confrontar el artículo 102 de la Ley 1873 de 2017 con el artículo 48 de la Carta.

Los Magistrados **Antonio José Lizarazo** y **Alberto Rojas Ríos** se reservaron la presentación de eventuales aclaraciones de voto respecto de los fundamentos expuestos en el caso concreto por los cuales debía abstenerse de proferir un fallo de fondo.

¹ El texto de la sentencia se encuentra a disposición de la ciudadanía en la Relatoría de la Corte desde el 13 de junio de 2019.