

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-368 de  
2012 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

*Patrimonio Autónomo del Fondo para Pago de Pasivo Pensional de las  
Universidades Estatales del Nivel Nacional y Territorial*

**Magistrado Ponente**

**Dr. Luís Ernesto Vargas Silva**

**Análisis del CEDEC**

**Por:**

**Alfonso Miranda Londoño**

**Bogotá D.C., 2020**

**ÍNDICE**

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2. NORMA ACUSADA.....</b>	<b>3</b>
<b>3. PROBLEMA JURÍDICO .....</b>	<b>3</b>
<b>4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>4</b>
<b>5. DECISIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>6. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>5</b>

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-368 DE 2012 DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL**

***Patrimonio Autónomo del Fondo para Pago de Pasivo Pensional de las  
Universidades Estatales del Nivel Nacional y Territorial***

**Magistrado Ponente**

**Dr. Luis Ernesto Vargas Silva**

**1. Introducción**

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, la ciudadana Sandra Paola Charris Ibarra, solicita a la Corte que declare la inexecutable de la expresión “*fiduciaria*”, contenida en el artículo 2º de la Ley 1371 de 2009 “*por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del nivel nacional y territorial y se dictan otras disposiciones*”. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

**2. Normas demandadas**

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2º de la Ley 1371 de 2009 “*por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del nivel nacional y territorial y se dictan otras disposiciones*”.

A continuación, las normas demandadas y, subrayado, los apartes por los cuales se solicitó la referida inconstitucionalidad:

- **Artículo 2º. Fondos para el Pago del Pasivo Pensional.** Las universidades objeto de la aplicación de la presente ley deberán constituir un fondo para el pago del pasivo pensional, el cual será una cuenta especial, sin personería jurídica, de la respectiva universidad, cuyos recursos serán administrados por una entidad fiduciaria vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, en forma independiente, mediante patrimonio autónomo. Los recursos y los rendimientos tendrán destinación específica para pagar el pasivo pensional, así como los gastos de administración del patrimonio autónomo.”

**3. Problema Jurídico**

La norma que determina que la administración de los recursos constitutivos del fondo para el pago del pasivo pensional de las universidades públicas, regulado por la Ley

1371 de 2009, corresponde a las entidades fiduciarias sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera, con exclusión de otras instituciones, en especial las administradoras de fondos de pensiones, configura un tratamiento discriminatorio injustificado, incompatible con el derecho a la seguridad social y la libre competencia económica?

### **Consideraciones de la Procuraduría General de la Nación**

En concepto del Procurador General, manifestó que de conformidad con el artículo 48 C.P., el Congreso es titular de una competencia amplia de configuración legislativa sobre la definición de las reglas del sistema general de seguridad social. Esta potestad está, en todo caso, circunscrita a la satisfacción de los principios constitucionales de ese derecho en particular, al igual que los demás derechos, principios y valores contenidos en la Carta.

Bajo ese marco de referencia, la vulneración del derecho a la igualdad y de la libre competencia económica en el caso analizado, depende de la existencia de una obligación constitucional de otorgar idéntico tratamiento a las entidades fiduciarias y las AFP, en razón de la asimilación de sus competencias.

#### **4. Consideraciones de la Corte Constitucional**

Primero define la Corte lo establecido en el artículo 1º de la Ley 1371 de 2009, el cual impone un mandato particular al Estado, consistente en concurrir en el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del orden nacional que con anterioridad al 23 de diciembre de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones directamente o a través de una caja con o sin personería jurídica.

El legislador plantea diversas fórmulas de financiamiento, dirigidas a satisfacer los requerimientos económicos derivados de las prestaciones a cargo de las cajas y fondos de previsión constituidos con anterioridad al sistema general de seguridad social. Esto en un marco que parte de *(i)* reconocer el imperativo constitucional de salvaguarda de los recursos públicos dirigidos al funcionamiento de las universidades públicas; *(ii)* la disposición de instrumentos precisos y discernibles de concurrencia de los aportes del presupuesto nacional y de las universidades en la financiación del pasivo pensional; y *(iii)* la previsión de instrumentos que permitan la regularización y saneamiento de ese pasivo.

Es este modelo de concurrencia entre el Estado y las universidades que se explican las previsiones contenidas en la Ley 1371 de 2009. Así, la exposición de motivos del proyecto de ley correspondiente, fundado en los objetivos planteados, expresa las finalidades de esta nueva fórmula legislativa de asunción del pasivo pensional de las universidades públicas del orden nacional.

Este fondo tiene la naturaleza jurídica propia de una cuenta especial sin personería jurídica, cuyos recursos serán administrados por una entidad fiduciaria vigilada por la Superintendencia Financiera, en forma independiente y como patrimonio autónomo. De manera consonante con dicha naturaleza, los recursos y rendimientos del fondo tienen destinación específica en el pago del pasivo y de los gastos de administración del patrimonio autónomo (Art. 2º).

Según la disposición acusada, el mecanismo de administración de este Fondo, es la creación de patrimonios autónomos regidos por instituciones fiduciarias vigiladas por la Superintendencia Financiera.

## 5. Decisión

La Sala plena de la Corte Constitucional resolvió el presente caso en los siguientes términos:

- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*fiduciaria*”, contenida en el artículo 2º de la Ley 1371 de 2009 “*por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del nivel nacional y territorial y se dictan otras disposiciones*”.

## 6. Análisis y conclusiones

La sentencia objeto de estudio deja ver lo siguiente:

- La Corte determinó que uno de los aspectos que reforzaba la competencia del legislador para regular la materia demandada era el componente mixto del Fondo de Solidaridad Pensional, el cual estaba compuesto tanto por aportes de los afiliados al sistema, como por recursos de origen público, en especial de las entidades territoriales
- Así, al tratarse de ingresos de naturaleza parafiscal, su administración era un asunto que estaba sometida a las condiciones que previera el legislador.
- Advierte el legislador la necesidad de *promover* las administradoras del sector social solidario, atendiendo el mandato constitucional contenido en el artículo 333 Superior, según el cual, el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial, para evitar la concentración del ingreso y la propiedad, así como el establecimiento de monopolios.
- El artículo 333 de la Constitución reconoce libertades económicas, concepto que engloba tanto la libertad de empresa como la libre competencia económica, como garantías de raigambre constitucional.
- La misma norma es clara al afirmar que esas libertades carecen de carácter absoluto y, antes bien, pueden válidamente someterse a distintas limitaciones, entre ellas *(i)* aquellas derivadas del bien común; *(ii)* las responsabilidades que supone la libre competencia económica; *(iii)* la función social de la empresa; y

en especial (iv) aquellas derivadas de exigencias propias del interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

- También fue dicho por la sentencia C 243 2006 *“la libertad de empresa no es un derecho absoluto y por tanto puede estar sujeto a las limitaciones y distinciones entre personas que determine el legislador, las cuales deben atender fines constitucionales, obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía, obedecer al principio de solidaridad, no ser de tal magnitud que hagan nugatorio el derecho, y ser razonables y proporcionadas.”*
- En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha analizado el contenido y alcance de las libertades económicas al interior del sistema de seguridad social, a partir de los mandatos contenidos en los artículos 48, 333 y 334 de la Constitución. A partir de ese estudio se ha concluido por la Corte que corresponde al legislador definir tanto la institucionalidad de ese sistema, como el ámbito protegido de las libertades económicas de los agentes públicos y privados que concurren en el suministro de las prestaciones propias de la seguridad social.