

Sentencia C-061/05

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Normas antes de la Constitución de 1991/PRINCIPIO TEMPUS REGIT ACTUM-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Presupuestos de forma y de contenido sustantivo de las normas expedidas con anterioridad a la Constitución de 1991

COMPETENCIA-Presupuesto de forma y de contenido sustantivo de los actos jurídicos

La jurisprudencia ha dejado en claro que la competencia del órgano que expidió un acto jurídico no es, en sí misma, un tema formal, sino que es presupuesto tanto de la forma y del procedimiento, como del contenido sustantivo de los actos jurídicos.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Exceso en su ejercicio como vicio material de competencia que no caduca/COMPETENCIA-Requisito de validez de los actos que el funcionario cumple

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Reglas constitucionales y jurisprudenciales sobre los límites materiales que debe respetar el ejecutivo al momento de ejercerlas

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos de otorgamiento

Las facultades extraordinarias, por su carácter de poderes otorgados por el Congreso al Ejecutivo, no pueden ser implícitas ni presuntas; es decir, deben ser conferidas de manera expresa, para expedir normas sobre determinadas materias, delimitadas con claridad en la ley habilitante.

LEY HABILITANTE EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Presupuestos para que se cumpla el mandato constitucional de precisión/ LEY HABILITANTE EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance del requisito de precisión

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites temporales y materiales

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Garantía plena del requisito de precisión

LEY HABILITANTE EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance del criterio de interpretación restrictiva

En virtud del criterio de interpretación restrictiva, que -como se dijo- no excluye la posibilidad de que se confieran facultades extraordinarias de amplio alcance y definición precisa, la inclusión o exclusión de una determinada materia o asunto del ámbito de aplicación de la habilitación legislativa ha de juzgarse, caso por caso.

PRESTACIONES SOCIALES-Protección constitucional/SALARIO-Protección constitucional

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos necesarios para que se considere como contraria a la Constitución

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Inexistencia

En el presente caso, no están dados los requisitos para la configuración de una omisión legislativa relativa contraria a la Constitución. En efecto, no existe ningún mandato constitucional específico en virtud del cual el Legislador esté obligado a incluir los créditos adquiridos con cooperativas entre las excepciones a la regla de inembargabilidad de las prestaciones sociales de los miembros de la Policía Nacional.

SECTOR SOLIDARIO DE LA ECONOMIA-Alcance de su protección en la Constitución Política

El hecho de que la Constitución Política otorgue una especial protección al sector solidario en tanto motor del desarrollo socioeconómico, ordenando al Estado fortalecer las organizaciones que lo integran (Art. 333, C.P.), no implica que el Legislador esté expresamente obligado a adoptar este curso de acción específico, es decir, que deba salvaguardar los créditos que existan a favor de las cooperativas en cabeza de los miembros de la Policía Nacional a través de la exclusión de su inembargabilidad en casos concretos.

SECTOR SOLIDARIO DE LA ECONOMIA-Importancia según la jurisprudencia de la Corte Constitucional

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN LA PROTECCION DEL SECTOR SOLIDARIO DE LA ECONOMIA-Omisión de la Constitución en el señalamiento de los medios concretos para la consolidación del sector cooperativo

La Carta Política no señala la fórmula específica o los medios concretos que ha de adoptar el Congreso de la República en cumplimiento de su misión de fomentar la consolidación del sector cooperativo (art. 333, C.P.) y de promover las formas asociativas y solidarias de propiedad (art. 58, C.P.); aunque consagra el mandato general de fortalecer las organizaciones solidarias (art. 333, C.P.), deja al Legislador en libertad de optar por el diseño normativo que considere más conveniente para materializar dicho propósito, guardando el debido respeto hacia el principio de razonabilidad.

REGIMENES PRESTACIONALES ESPECIALES-No desconocen per se el principio de igualdad

REGIMENES PRESTACIONALES ESPECIALES-Objetivo

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Diferencias de trato legislativo en la adopción de regímenes especiales/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Casos en que la diferencia de trato legislativo desconoce la Constitución

No es lesivo del principio constitucional de igualdad que se establezcan diferencias de trato legislativo a través de la adopción de regímenes especiales, en este caso en materia prestacional, cuando existe autorización constitucional expresa y específica para ello. Para que una diferencia de trato en este contexto desconozca la Constitución, debe adolecer de desproporción manifiesta, o contrariar lo dispuesto expresamente en la Carta Política.

REGIMEN PRESTACIONAL DE LA POLICIA NACIONAL-Inembargabilidad de las prestaciones sociales en los créditos contraídos con entidades cooperativas

No se aprecia que esta diferencia entre regímenes pensionales genere una desproporción manifiesta en perjuicio de quienes son cobijados por los regímenes pensionales general y especial – es decir, no existe desproporción desde el punto de vista de los beneficiarios de dichos regímenes pensionales por el hecho de que en el Código Sustantivo del Trabajo se establezca una excepción a la inembargabilidad de las prestaciones sociales a favor de las cooperativas, mientras que en el régimen especial para la Policía se excluye dicha excepción.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Diferenciación en la regulación de los créditos adquiridos por los miembros de la Policía Nacional, con los adquiridos por la generalidad de la

población

La norma bajo estudio no desconoce ningún deber constitucional específico, puesto que como se ha señalado, no existe disposición alguna en la Carta que obligue al Legislador a dar un trato semejante a los créditos adquiridos por los miembros de la Policía Nacional con entidades cooperativas y a los créditos adquiridos con dichas organizaciones por la generalidad de la población. En este mismo orden de ideas, el hecho de que en el Código Sustantivo del Trabajo se haya introducido esta excepción al principio de inembargabilidad de las prestaciones sociales, no constituye un parámetro de constitucionalidad susceptible de ser aplicado al examen de otras disposiciones legales distintas, puesto que se trata de una disposición de carácter legal, adoptada por el Legislador dentro del margen de configuración que le es propio, pero que no lo obliga a seguir el mismo curso de acción en otros ámbitos de regulación.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance de la prohibición constitucional de expedición de códigos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites materiales de su ejercicio/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Interpretación restrictiva de su alcance y ejercicio

Para efectos de establecer si en un caso concreto el Presidente ha obrado dentro de los límites materiales que rigen el ejercicio de las facultades extraordinarias, ha de determinarse si el tema respecto del cual adoptó una regulación específica mediante decreto-ley está contenido dentro del ámbito de la habilitación o guarda una relación directa con la materia respecto de la cual le fueron conferidas tales facultades. No es necesario que cada tema específico regulado por la normatividad adoptada por el Ejecutivo haya sido mencionado en la ley de facultades; lo que sí resulta indispensable es que tal tema de regulación sea un aspecto comprendido dentro de la habilitación o guarde una relación de conexidad directa – no indirecta, remota o eventual – con las materias expresamente indicadas en la ley habilitante. La necesidad de que exista tal relación directa de conexidad se deriva, como se vió, del criterio de interpretación restrictiva que ha de orientar la dilucidación del alcance y el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso a la cabeza de la Rama Ejecutiva.

LEY HABILITANTE Y FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Relación de conexidad directa del tema

de la inembargabilidad de las prestaciones sociales de los miembros de la Policía Nacional con el de Régimen General de Prestaciones Sociales

No se observa, en este mismo sentido, que exista una falta evidente o manifiesta de correlación entre el tema de la inembargabilidad de dichas prestaciones sociales y la materia del “régimen general de prestaciones sociales” de la Policía Nacional; al contrario, se trata de un tema que forma parte integral del referido régimen general.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Extralimitación al establecer descuentos sobre obligaciones contraídas por miembros de la Policía Nacional con el Ministerio de Defensa Nacional

El tema de los mecanismos de cobro a los que puede acudir la administración para resarcir los créditos que obran a su favor es un asunto que guarda una relación tan sólo eventual con el del régimen general de las prestaciones sociales de la Policía. Dicha relación está sujeta a que se reúnan condiciones externas y ajenas a dicho régimen, como el que un miembro de la Policía Nacional haya contraído una deuda con el ramo de Defensa Nacional. Considera la Corte que el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le habían sido conferidas. El asunto de los descuentos que se incluye en la norma acusada no se encontraba dentro de la órbita de competencias extraordinarias del Ejecutivo, por lo cual no correspondía al Presidente de la República expedir una disposición al respecto.

Referencia: expediente D-5302

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 112 del Decreto Ley 1213 de 1990, “por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional”.

Actora: Liliana Peña Garcés.

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D. C., primero (1) de febrero de dos mil cinco (2005)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, la ciudadana Liliana Peña Garcés demandó el artículo 112 del Decreto Ley 1213 de 1990, “por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional”.

Mediante Auto del dieciséis (16) de julio de dos mil cuatro (2004), la Corte admitió la demanda.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el artículo demandado en el presente proceso, de conformidad con el texto publicado en el Diario Oficial No. 39.406 del 8 de junio de 1990:

(junio 8)

por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional

Artículo 112. Inembargabilidad y descuentos. Las asignaciones de retiro, pensiones y demás prestaciones sociales a que se refiere este Decreto no son embargables judicialmente, salvo en los casos de juicios de alimentos conforme a las disposiciones vigentes sobre la materia, en los que el monto del embargo no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) de aquellas. Cuando se trate de obligaciones contraídas con el ramo de Defensa Nacional podrá

ordenarse directamente los descuentos del caso por la correspondiente autoridad administrativa, los cuales tampoco excederán del cincuenta por ciento (50%) de la prestación afectada.”

I. LA DEMANDA

La demandante considera que la disposición acusada desconoce los artículos 150-10 y 13 de la Constitución Política.

1. En cuanto a la violación del artículo 150-10 Superior, señala la demandante que el Decreto Ley acusado fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias -especiales, limitadas y específicas- que le confirió la Ley 66 de 1989, cuyo artículo 1º le autorizó para legislar sobre las siguientes materias:

“a) Reformar los estatutos del personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en las siguientes materias: disposiciones preliminares; jerarquía; clasificación, escalafón, ingreso, formación y ascenso; administración de personal; asignaciones, subsidios, primas, dotaciones y descuentos, traslados, comisiones, pasajes, viáticos y licencias; suspensión, retiro, separación y reincorporación; régimen general de prestaciones sociales; reservas, normas para alumnos de las escuelas de formación; trámite para reconocimientos prestacionales y disposiciones varias;

b) Clasificación general; ingresos, promociones; cambios de nivel y traslados; retiros del servicio; asignaciones primas y subsidios; régimen disciplinario; situaciones administrativas; seguridad y bienestar social; régimen de los trabajadores oficiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional;

c) Expedir el estatuto de la vigilancia privada, concretamente sobre los siguientes aspectos: Principios generales: Constitución, licencias de funcionamiento y renovación; régimen laboral; régimen del servicio de vigilancia privada y control de las empresas; seguros y garantías del servicio de la vigilancia privada; reglamentación sobre adquisición y empleo de armamento; reglamento de uniformes; regulación sobre equipos de comunicación y transporte; sanciones; creación y reglamento de escuelas de capacitación de vigilancia

privada.”

Para la demandante, ninguno de los literales de este artículo incluye la potestad presidencial para modificar el Código Laboral, “en concreto, en nada hace referencia a la facultad para modificar lo preceptuado sobre la embargabilidad de las prestaciones sociales; por lo tanto, no podía revocar parcialmente lo preceptuado en el Código Laboral sobre la embargabilidad de dichas prestaciones, tal como lo hizo con el inciso acusado. Si el señor Presidente, con la norma acusada modificó el Código Laboral, el señor Presidente se extralimitó en las facultades que le dio la ley para legislar (Ley 66/89) y por lo tanto infringió el artículo 150 de la C.N.” En consecuencia, la norma acusada debe declararse inexecutable.

Para complementar su argumento, la demandante hace referencia a las sentencias C-507 de 2002, T-183 de 1996 y C-710 de 1996. En la primera de estas providencias, según la actora, la Corte reiteró el principio de inembargabilidad de las pensiones, salvo los casos de pensiones alimenticias o créditos a favor de cooperativas, que constituyen excepciones legales a tal principio; y se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 344 del Código Sustantivo del Trabajo.

2. En cuanto a la violación del artículo 13 de la Carta, considera la demandante que la norma creó una desigualdad en relación con las excepciones establecidas por el numeral 2 del artículo 344 del Código Laboral al principio de inembargabilidad de las prestaciones sociales. Afirma la actora:

“El inciso acusado establece una excepción a la excepción que establece (sic) el numeral 2 del artículo 344 del Código Laboral. Este numeral, por vía de excepción, ordena el embargo de las prestaciones sociales de todos los trabajadores de Colombia cuando las deudas sean a favor de cooperativas; pero la norma acusada saca de este numeral las prestaciones sociales de los agentes de la Policía Nacional. Por esta norma acusada, ahora no son todos los trabajadores embargables, sino que lo son todos menos los de la Policía Nacional; esa exclusión del grupo de trabajadores embargables por las cooperativas constituye una excepción al artículo 13 de la C.N., lo que hace que la norma acusada viole este derecho fundamental. Las cooperativas pueden embargar todas las prestaciones de los trabajadores, menos las de los agentes de la Policía”.

I. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

1. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Sandra Marcela Parada Aceros, obrando en su condición de apoderada especial de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional, intervino en este proceso en defensa de la constitucionalidad de la disposición acusada, con base en los siguientes argumentos:

1.1. El Congreso tiene la competencia constitucional para establecer, mediante ley, el régimen prestacional de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en virtud de lo dispuesto por los artículos 217, inciso 3, y 218, inciso 2 de la Carta Política. Ahora bien, en virtud del artículo 150-10 superior, el Congreso tiene la facultad de revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que adopte normas con fuerza de ley en materias específicas. “Conforme a lo anterior –afirma-, la competencia normativa está radicada en el Congreso de la República el cual de conformidad con lo establecido en los artículos 114 y 150 de la Carta le corresponde hacer las leyes, competencia de la cual puede revestir al Presidente de la República de acuerdo al numeral 10 de este último artículo, lo que sucedió en el caso que se analiza encontrando que la expedición de los decretos 1211, 1213 y 1214 de 1990 encuentra sustento no sólo en las citadas normas, sino también en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993”.

1.2. También señala que lo dispuesto en los artículos 217 y 218 de la Carta explica “la coexistencia de los regímenes prestacionales especiales para los miembros de la Fuerza Pública y el personal civil. Este distinto tratamiento ha sido tradicional en la legislación. // Las distintas actividades que desde el punto de vista funcional y material cumplen los miembros de la Fuerza Pública y el personal civil vinculado a ésta, justifica el trato diferenciado en materia prestacional, razón por la cual el decreto 1091/95 no hace alusión alguna a este personal.” Igualmente, resalta que la Ley 100 de 1993 dispone en su artículo 279 que los regímenes especiales, entre los cuales se cuentan los de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, están exceptuados de su aplicación.

1.3. Cita en sustento de sus argumentos la sentencia C-888 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual se afirmó que la existencia de regímenes prestacionales especiales no es en sí misma contraria a la constitución, en particular al principio de igualdad. También se cita extensamente la sentencia C-1032 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur

Galvis).

1.4. En relación con la supuesta violación del principio constitucional de igualdad, afirma que en este caso “hay motivos suficientes para regular las prestaciones sociales contenidas en las normas demandadas en el presente caso de manera diferente de acuerdo a la calidad y requisitos exigidos para cada una de ellas”. La interviniente hace alusión a la jurisprudencia de la Corte sobre la igualdad de trato en materia salarial y prestacional, en particular la sentencia C-654 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), y resume las principales reglas que sobre este principio ha establecido la jurisprudencia constitucional.

1.5. En conclusión, afirma la apoderada:

“...la norma parcialmente acusada tiene una justificación objetiva y razonable, pues al contrario (sic) establece equilibrio entre el régimen laboral común aplicable a la generalidad de trabajadores, que por supuesto no goza de muchos de los beneficios establecidos en el régimen especial contenido en el decreto 1213 de 1990 y por ello se estima que no le asiste razón al demandante, pues la norma acusada parcialmente no infringe la Carta Política (...).

Erradamente establece el accionante que el Presidente de la República se extralimitó en sus facultades toda vez que revocó parcialmente el Código Laboral sobre la embargabilidad de dichas prestaciones, lo cual carece de fundamento, toda vez que la ley 66 de 1989 al otorgarle facultades al Presidente de la República para que reformara el estatuto de Personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional, incluyó dentro de estas facultades la reforma al régimen general de prestaciones sociales y el artículo demandado es precisamente la protección de dicho régimen debe tener (sic), además que en manera alguna se está revocando el Código Laboral, como erradamente se afirma, como quiera y así se dejó expresado en este escrito que se trata de dos regímenes diferentes y que el personal que labora al servicio de la Policía Nacional está regido por un régimen especial, como reiterativamente esa H. Corporación lo ha reconocido en varias jurisprudencias, algunas de ellas citadas, y las relaciones reguladas por el Código Laboral regulan las relaciones entre particulares, tratándose por ende de dos situaciones bien distintas, por lo que considero que la norma acusada debe ser declarada exequible.”

2. Intervención de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

El ciudadano Luis Enrique Herrera Enciso, en su calidad de Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, intervino en este proceso para justificar la constitucionalidad de la disposición acusada, invocando los siguientes argumentos:

2.1. El Decreto 1213 de 1990 establece un régimen prestacional especial para ciertos servidores públicos que, por la misión institucional que cumplen, deben contar con condiciones especiales. “Además, las normas que se han expedido para el personal uniformado, no obstante ser especial en materia salarial y prestacional, en relación con embargos judiciales conservan los mismos parámetros que se dispone en la legislación laboral ordinaria, en el Código Sustantivo del Trabajo y en el Código Civil. Los límites del legislador sobre la inembargabilidad de las pensiones tienen su razón de ser en que las mismas no pierdan su poder adquisitivo. // La inembargabilidad es una medida de protección con la que el legislador ha querido desarrollar la obligación que tiene el Estado de garantizar la seguridad social y los derechos de las personas de la tercera edad.”

2.2. Al contrario de lo que afirma la demandante, el principio de inembargabilidad de las pensiones opera en el sector privado tanto como en el sector público, por lo cual no constituye un privilegio para los miembros de la Fuerza Pública.

2.3. El artículo 344 del Código Sustantivo del Trabajo establece las excepciones a la regla de inembargabilidad de las pensiones, en relación con los juicios de alimentos y las deudas contraídas con cooperativas. “A pesar de que el Decreto 1213 de 1990 no consagra la excepción de embargabilidad de la asignación de retiro por concepto de créditos a favor de cooperativas legalmente constituidas, la Ley 79 de 1988 obliga a las entidades públicas a deducir dichos créditos así: ‘Artículo 142. Toda persona, empresa o entidad pública o privada estará obligada a deducir y retener de cualquier cantidad que haya de pagar a sus trabajadores o pensionados, las sumas que éstos le adeuden a la cooperativa, y que la obligación conste en libranza, títulos valores, o cualquier otro documento suscrito por el deudor, quien para el efecto deberá dar su consentimiento previo’. Y el artículo 144 de la misma ley dispone: ‘Las deducciones a favor de las cooperativas tendrán prelación sobre cualquier otro descuento por obligaciones civiles, salvo las judiciales por alimentos’.

2.4. Concluye el interviniente: “una norma que regula el régimen especial de los miembros de la Policía Nacional, no puede en ningún modo modificar una norma de carácter general

que rige las relaciones entre empleadores y empleados del sector privado como es el Código Sustantivo del Trabajo; y mucho menos se vislumbra una violación al artículo 13 constitucional, cuando en la misma ley de cooperativismo se autoriza a las Entidades Estatales, sin restricción alguna, a deducir los créditos a favor de las cooperativas legalmente constituidas, siempre y cuando la obligación conste en un título valor y medie autorización del deudor; más aún con el Decreto reglamentario 994 de 2003 y 1073 de 2002, se protege el mínimo vital básico de empleados, pensionados y retirados de la fuerza pública. De acuerdo a las normas enunciadas y especialmente la Ley 79 de 1988, por ser norma de carácter especial, permite que se aplique la excepción de inembargabilidad de las prestaciones sociales a los miembros de la fuerza pública; sin establecer como mal lo interpreta la demandante ‘un beneficio excluyente a favor de los agentes de la Policía’”.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 3654, recibido en la Secretaría General de la Corte el día 9 de septiembre de 2004, el señor Procurador General de la Nación intervino en el proceso de la referencia para solicitar que se declare la constitucionalidad condicionada de la norma bajo estudio.

Expresa en primer lugar que el Presidente de la República, al expedir la disposición demandada, no se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas mediante la Ley 66 de 1989 en el sentido de haber modificado el artículo 344-2 del Código Sustantivo del Trabajo, “toda vez que la norma demandada consagra un régimen prestacional especial para un determinado grupo de la población como son los agentes de la Policía Nacional, cuya determinación fue confiada a la ley tanto por la Constitución de 1886 (artículo 76, numeral 9), como por la Carta Política de 1991, artículo 218. Por lo tanto, de manera alguna la disposición acusada modifica el Código Sustantivo del Trabajo”.

En segundo lugar, expresa que la norma bajo estudio no es lesiva del principio constitucional de igualdad, siempre y cuando se entienda que las prestaciones sociales del personal de agentes de la Policía Nacional pueden ser embargadas en virtud de créditos existentes a favor de cooperativas. Explica que “no obstante que la inembargabilidad de las pensiones por los motivos antes señalados constituye la regla general, no es menos cierto que esa regla

tiene algunas excepciones que a su vez se constituyen en instrumentos de protección de ciertos bienes o personas naturales o jurídicas. Tal es el caso de los alimentos, de los créditos a favor de cooperativas o de las obligaciones contraídas con el ramo de la defensa nacional, como en el asunto que nos ocupa.” Señala que estas excepciones han sido establecidas en las normas generales sobre prestaciones sociales y pensiones, en particular el artículo 344 del Código Sustantivo del Trabajo (declarado exequible en la sentencia C-710 de 1996) y el artículo 134 de la Ley 100 de 1993. Asimismo, recuerda que la excepción a favor de las cooperativas tiene fundamento constitucional en la especial protección que le otorgó la carta al sector solidario (art. 333, C.P.).

También recuerda el Procurador que la Corte Constitucional, en la sentencia C-507 de 2002, declaró exequible el artículo 173 del Decreto 1211 de 1990, que establecía una disposición similar a la demandada en esta oportunidad; en esa oportunidad, la Corte mencionó que una de las excepciones a la inembargabilidad de las pensiones es el caso de créditos a favor de cooperativas. “En este orden, hay que concluir que las asignaciones de retiro, las pensiones y demás prestaciones sociales del personal de agentes de la Policía Nacional, igualmente pueden ser embargadas por créditos a favor de cooperativas y en este sentido debe entenderse el artículo 112 del Decreto-Ley 1213 de 1990, pues de lo contrario tal disposición vulneraría el artículo 13 superior, ya que estaría creando un privilegio injustificado a favor de este grupo de personas y en perjuicio de organizaciones que dada su naturaleza merecen una especial protección del Estado como es el caso de las cooperativas”.

En consecuencia, el Procurador solicita que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 112 del Decreto Ley 1213 de 1990, “bajo el entendido de que las asignaciones de retiro, las pensiones y demás prestaciones sociales del personal de Agentes de la Policía, igualmente pueden ser embargadas en virtud de créditos a favor de cooperativas”.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

1. Interpretación de la demanda, determinación de los cargos elevados y formulación de los problemas jurídicos a resolver.

2.1. Como primera medida, la Corte debe determinar cuáles son los cargos concretos de inconstitucionalidad a resolver en este proceso, por cuanto en la demanda de la referencia se han formulado (i) un cargo redactado en forma genérica contra la norma acusada, por extralimitación en el ejercicio de facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República, y (ii) un cargo específico atinente a la violación del principio de igualdad. En la medida en que el escrito de demanda incorpora dentro del cargo (i) una serie de temas específicos relativos al ejercicio de poderes legislativos por parte de la cabeza del Ejecutivo –a saber, la prohibición de expedir Códigos y el respeto por los límites materiales establecidos en la ley habilitante-, es necesario que la Corte interprete la demanda, con miras a precisar los cargos que en ella se han presentado contra la disposición sujeta a control de constitucionalidad.

2.2. En primer lugar, se observa que la demanda ha sido dirigida contra la totalidad del artículo 112 del Decreto 1213 de 1990, y no contra un segmento específico del mismo. Además, en lo relacionado con el cargo por extralimitación en el ejercicio de facultades extraordinarias, la demanda en principio no distingue un aparte de dicho artículo para dirigir su acusación de inconstitucionalidad, sino que se refiere en términos generales al artículo 112 en su integridad, para luego desarrollar este cargo con referencia al tema de la embargabilidad de las prestaciones sociales de los miembros de la Policía Nacional. En consecuencia, ha de entender la Corte que el aludido cargo por extralimitación del Presidente de la República en el ejercicio de facultades extraordinarias cubija la totalidad de la norma acusada, si bien en el escrito de demanda se hace énfasis en uno de sus aspectos específicos.

2.3. De allí que se deban diferenciar con claridad los dos temas diferentes que regula el artículo 112 acusado: (i) el tema de la inembargabilidad de las prestaciones sociales de los

miembros de la Policía Nacional, y (ii) el tema de los descuentos que allí se autoriza a las autoridades administrativas a efectuar cuando se trate de obligaciones contraídas con el ramo de Defensa Nacional. La Corte analizará, por lo tanto, cada uno de estos temas de manera separada, a la luz del cargo genérico sobre extralimitación en el ejercicio de facultades extraordinarias, que se concreta de manera distinta para cada uno de ellos: en relación con el tema de la inembargabilidad de prestaciones sociales, se ha hecho referencia en la demanda a (a) el desconocimiento de la prohibición de expedir Códigos en ejercicio de dichas facultades, y (b) el desconocimiento de los límites materiales establecidos en la ley habilitante para el ejercicio de tales poderes legislativos; y en relación con el tema de los descuentos que la norma autoriza efectuar, ha de analizarse (c) si se respetaron los mencionados límites materiales establecidos en la ley habilitante para el ejercicio de las facultades extraordinarias.

2.4. Por otra parte, en la demanda se afirma que el artículo 150-10 de la Constitución es quebrantado por la norma acusada, en la medida en que existió la mencionada extralimitación del Presidente de la República en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 66 de 1989. El artículo 150-10 Superior dispone:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...) 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.”

Recuerda la Corte que esta disposición se refiere a la ley habilitante, y no a los decretos expedidos por el Ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias – y es una disposición

contenida en uno de tales decretos la que ha sido acusada en esta oportunidad. Así, en principio no existe disposición específica del artículo 150-10 con la cual se pueda contrastar el artículo 112 demandado; sin embargo, éste es un defecto en la formulación de los cargos de inconstitucionalidad de la demanda que no impide que la Corte, en ejercicio del control de constitucionalidad integral, determine si el Presidente de la República obró dentro de los límites de las funciones que le habían sido conferidas temporalmente por la ley – es decir, si en el marco de un Estado de Derecho, una de las autoridades constituidas actuó válidamente en la órbita de sus potestades legales, o si se extralimitó en el ejercicio de las mismas, ejerciendo una competencia de tipo ultra vires. Será ésta la perspectiva adoptada por la Corte al pronunciarse sobre el decreto-ley que se demanda en esta oportunidad.

2.5. En consecuencia, concluye la Corte que los siguientes son los cargos de inconstitucionalidad planteados en la demanda, y que dan lugar a un número igual de problemas jurídicos que deben ser resueltos en esta sentencia:

2.5.1. Si el artículo 112 acusado es lesivo del principio de igualdad, en la medida en que no consagra el caso de los créditos adquiridos por los agentes de la Policía Nacional con entidades cooperativas como excepción a la regla de inembargabilidad de las prestaciones sociales, a diferencia de lo que establece el Código Sustantivo del Trabajo para todos los demás trabajadores.

2.5.2. Si en relación con el tema de la inembargabilidad de las prestaciones sociales de los miembros de la Policía Nacional, se ha desconocido la prohibición constitucional de expedir Códigos en ejercicio de facultades extraordinarias.

2.5.3. Si en relación con el tema de la inembargabilidad de las prestaciones sociales de los miembros de la Policía Nacional, se han desconocido los límites materiales fijados en la Ley 66 de 1989 para el ejercicio de dichas facultades extraordinarias.

2.5.4. Si en relación con el tema de los descuentos que la norma autoriza efectuar, se respetaron los mencionados límites materiales establecidos en la ley habilitante para el ejercicio de las facultades extraordinarias en cuestión.

Antes de resolver estos interrogantes, sin embargo, es relevante hacer referencia a un pronunciamiento reciente de la Corte, en el cual se estudió la constitucionalidad de una disposición normativa similar a la que se demanda en esta oportunidad. Luego la Corte aludirá a dos temas cuyo examen es necesario para resolver los problemas jurídicos recién planteados, a saber: (i) el parámetro de constitucionalidad a aplicar cuando se examina la constitucionalidad de normas expedidas con anterioridad a la Constitución de 1991, y (ii) las pautas fijadas en la Carta Política y en la doctrina constitucional para determinar el alcance de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo, con miras a establecer si en tales casos se ha presentado extralimitación en su ejercicio.

1. Existencia de un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre la inembargabilidad de las prestaciones sociales de los miembros de la Fuerza Pública. Ausencia de cosa juzgada constitucional.

3.1. En la sentencia C-507 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), la Corte se pronunció sobre una disposición similar a la que se estudia en el presente proceso, a saber, el inciso primero del artículo 173 del Decreto 1211 de 1990 (“por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares”)1, que establecía el principio general de inembargabilidad de las prestaciones sociales de los integrantes de las Fuerzas Militares, salvo el caso de los juicios de alimentos. En tal sentencia, la Corte reiteró su jurisprudencia pasada en el sentido de que “por una parte, el principio de la inembargabilidad de las pensiones es la regla general, y, por la otra, el legislador está facultado por la Constitución para adoptar las medidas adecuadas encaminadas a lograr que el monto de las pensiones conserve su poder adquisitivo, siendo una de tales medidas, la inembargabilidad”. La Corte declaró exequible la norma, sin condicionamientos.

3.2. Sin embargo, en esa oportunidad los cargos esgrimidos contra la norma acusada eran distintos a los que formuló la demandante dentro del proceso de la referencia. En efecto, los cargos que estudió la Corte se dirigían contra el principio mismo de inembargabilidad de las prestaciones sociales del personal de las Fuerzas Militares, y no contra la competencia presidencial para expedir la disposición demandada, o contra la forma en que se configuraron las excepciones a dicho principio. No se está frente a una situación de cosa

juzgada, por lo cual la Corte habrá de pronunciarse sobre las razones de inconstitucionalidad expuestas en la demanda bajo examen.

1. El parámetro de constitucionalidad a aplicar cuando se examinan normas expedidas con anterioridad a la Constitución de 1991. La competencia del órgano como presupuesto de la forma y del contenido de las normas sujetas a control de constitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia.

4.1. Sea lo primero observar que la disposición acusada forma parte de un decreto preconstitucional, es decir, de una norma adoptada antes de que la Constitución de 1991 entrara en vigencia. En numerosas oportunidades la Corte Constitucional ha explicado que los aspectos atinentes a la forma de las disposiciones preconstitucionales, a diferencia de su contenido material, se rigen por las disposiciones de la Carta Política vigente al momento de su expedición, es decir, de la Constitución de 1886. En cambio, los aspectos relacionados con el contenido material de las normas preconstitucionales se deben controlar con referencia a lo dispuesto en la Constitución de 1991. Así lo recordó esta Corte, entre otras, en la sentencia C-646 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), en los siguientes términos: “esta corporación ha señalado en reiterada jurisprudencia que los aspectos de forma de una norma expedida con anterioridad a la actual Constitución se rigen, contrariamente al contenido material², por las disposiciones superiores vigentes en el momento de su creación³”. Ello no implica que la Corte haya otorgado efectos ultra-activos a la Constitución de 1886, puesto que ello contrariaría el efecto inmediato que surtió la Carta de 1991 a partir del momento de su expedición; simplemente se deriva de un reconocimiento del principio *tempus regit actum*, que en estos casos obliga a estudiar la validez del proceso de formación de una norma preconstitucional actualmente vigente, de conformidad con las pautas formales y procedimentales que regían al momento de su expedición. Ahora bien, como tales normas constitucionales, para poder ser objeto de control de constitucionalidad, han de estar actualmente vigentes o produciendo efectos, en relación con su contenido la Constitución de 1991 es el parámetro de control.

En igual sentido, en la sentencia C-647 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz), la Corte señaló:

“En relación con el ejercicio de facultades extraordinarias y el tránsito constitucional, según

reiterada doctrina de esta Corporación, cuando los decretos dictados al amparo de la habilitación legislativa fueron expedidos antes de que entrase a regir Constitución Política de 1991, el análisis de sus aspectos formales debe efectuarse con base en la preceptiva constitucional vigente al momento de su expedición, pues a los requisitos y procedimientos señalados en el ordenamiento superior derogado se hallaba sujeta la autoridad que produjo el respectivo decreto.

Distinta es la situación cuando el estudio de constitucionalidad recae sobre la materia de las normas expedidas por el ejecutivo, ya que, en ese evento, se torna indispensable confrontar la preceptiva demandada con los contenidos de la nueva Constitución, debiéndose verificar si a luz del Estatuto Superior vigente en el momento de adelantar el análisis de constitucionalidad las disposiciones impugnadas pueden subsistir.”

4.2. Ahora bien, se está frente a una situación particular cuando se examina la constitucionalidad de las normas legales a la luz de la competencia del órgano que las expidió. La jurisprudencia ha dejado en claro que la competencia del órgano que expidió un acto jurídico no es, en sí misma, un tema formal, sino que es presupuesto tanto de la forma y del procedimiento, como del contenido sustantivo de los actos jurídicos; en ese sentido, ha explicado en múltiples oportunidades la jurisprudencia constitucional que “el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias no es un defecto de forma del acto acusado sino un vicio material de competencia que no caduca⁴”⁵, y que “si se llegare a establecer que hubo desbordamiento por parte del Presidente en el ejercicio de las facultades con base en las cuales expidió la norma acusada, se configuraría un vicio de fondo, dada la ausencia de competencia del productor de la misma, lo que implicaría su retiro del ordenamiento jurídico, en tanto ella se encuentra vigente y produciendo efectos”⁶. En igual sentido, ha dicho la Corte que la competencia es “un presupuesto esencial de validez de los actos que el funcionario cumple, como la capacidad es un requisito de validez de los actos jurídicos de derecho privado. // Asimilar ese requisito a la forma es incurrir en una confusión inadmisible, puesto que a ésa sólo puede acceder el sujeto calificado (competente o capaz, según el caso) para verter en ella el contenido que de ese modo cobra significación jurídica.”⁷

Por lo tanto, como sólo los contenidos del decreto juzgado mantienen sus efectos luego de expedido el acto, sólo ellos serán juzgados tomando como parámetro la Carta de 1991. En cambio, en cuanto al procedimiento, que se agotó con la expedición al acto, se aplica el

principio tempus regit actum.

1. Pautas constitucionales y jurisprudenciales sobre el alcance material de las facultades extraordinarias.

5.1. Dado que algunos de los cargos que se formulan contra la norma acusada se refieren a una aludida extralimitación por parte del Presidente de la República en el ejercicio de las facultades extraordinarias a él conferidas mediante Ley 66 de 1989, es pertinente que la Corte haga referencia a las reglas constitucionales y jurisprudenciales sobre los límites materiales que ha de respetar el Ejecutivo al momento de ejercer tales facultades extraordinarias. Este, se reitera, es un asunto relacionado con la competencia del Presidente para expedir normas sobre un determinado tema – por lo cual su examen de constitucionalidad se ha de efectuar con referencia a lo dispuesto en la Constitución de 1991, según se explicó en el acápite 4 precedente.

5.2. Ha sido abundante la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema del alcance material de las facultades extraordinarias que confiere el Congreso al Presidente de la República para legislar, en forma excepcional, sobre determinados asuntos. De tal jurisprudencia se extraen, para efectos del caso presente, las siguientes reglas:

5.2.1. Las facultades extraordinarias, por su carácter de poderes otorgados por el Congreso al Ejecutivo, no pueden ser implícitas ni presuntas; es decir, deben ser conferidas de manera expresa, para expedir normas sobre determinadas materias, delimitadas con claridad en la ley habilitante.

5.2.2. Dado el mandato constitucional de precisión en el otorgamiento de facultades extraordinarias, es necesario que la habilitación legislativa correspondiente cumpla con tres requisitos fundamentales: “1) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo; 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades; y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación”⁸. Ha explicado esta Corporación que por medio de la exigencia de precisión, “se le impone al Congreso la obligación de definir en forma específica, clara, cierta

y delimitable, el campo normativo dentro del cual le corresponde actuar al Gobierno, sin que le sea posible hacerlo en forma vaga, ambigua e indeterminada, ‘puesto que ello representaría una habilitación en blanco al Ejecutivo equivalente a una renuncia inaceptable del Congreso a ejercer la función legislativa que el Constituyente le ha confiado’⁹; circunstancia que, por supuesto, conduce indefectiblemente a la declaratoria de inconstitucionalidad de las facultades otorgadas o de las medidas que por su intermedio fueron expedidas”¹⁰.

De dicho requisito de precisión se infiere que el Presidente de la República debe respetar los límites materiales establecidos en la ley habilitante, en la medida en que las normas que expida en ejercicio de las facultades extraordinarias deben referirse directa y únicamente a las materias señaladas expresamente en dicha ley. Ha indicado esta Corporación en la sentencia C-228 de 2004¹¹ que “el Presidente de la República, al ejercer las facultades extraordinarias que le han sido debidamente otorgadas mediante una ley de la República, se encuentra limitado temporal y materialmente, esto es que las normas que profiera en dicho ejercicio deben serlo dentro del término que el Congreso ha fijado para el efecto y referidas únicamente a las materias para las cuales ha sido habilitado¹². Así, este Tribunal ha enfatizado en el carácter expreso y preciso de las facultades, lo que implica la imposibilidad de que existan facultades extraordinarias implícitas¹³”. La precisión se refiere, pues, a las materias respecto de las cuales se imparte la habilitación legislativa, y es en relación con dichas materias que debe verificarse si el Ejecutivo ha respetado los límites competenciales que pesan sobre sus facultades extraordinarias; tal y como se expresó en la sentencia C-039 de 1995¹⁴, “para que pueda el Gobierno legislar amparado en una ley de la naturaleza mencionada, (...) ha de obrar dentro del limitado y específico ámbito que tengan las autorizaciones de las que es investido, las cuales deben ser expresas, de tal forma que, para reclamar su constitucionalidad, las materias tratadas en los decretos que se expidan encajen de modo exacto en el objeto señalado por el Congreso. Esto excluye las facultades implícitas”. En términos similares se explicó en la sentencia C-1157 de 2003¹⁵ que “el Presidente de la República, al ejercer las facultades extraordinarias que le han sido debidamente otorgadas mediante una ley de la República, se encuentra limitado temporal y materialmente, esto es que las normas que profiera en dicho ejercicio deben serlo dentro del término que el Congreso ha fijado para el efecto y referidas únicamente a las materias para las cuales ha sido habilitado”.

5.2.3. El requisito de precisión en el otorgamiento de facultades extraordinarias no riñe con la posibilidad de que tales facultades sean más o menos amplias, según lo estime conveniente el Congreso. Siempre y cuando tales facultades no sean conferidas en términos vagos, indeterminados o imprecisos, podrán otorgarse con la amplitud que el Legislador considere del caso; según se explicó desde el inicio de la jurisprudencia de la Corte, “el concepto ‘precisión’ se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere. (...) el hecho de que la materia sobre la cual se otorgan las atribuciones sea amplia y haya sido adscrita a través de una formulación general y no detallada o taxativa, no permite afirmar que las facultades carezcan de precisión. Como se señaló, basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales”¹⁶. De hecho, no es procedente que sea el mismo Congreso el que establezca con toda minucia cuáles han de ser los asuntos específicos y puntuales que deberán ser regulados, puesto que ello desnaturalizaría la figura de la concesión de facultades extraordinarias; lo que ha de verificarse a la luz de la Carta Política es la claridad y precisión en la delimitación de las materias que pueden ser objeto de tales facultades, para efectos de poder identificar con toda claridad el ámbito dentro del cual se han de ejercer. Ha dicho la Corte, en este sentido, que “el mandato de precisión y los elementos que lo integran tienen el sentido de delimitar clara y específicamente el ámbito de la habilitación sin que ello conduzca necesariamente al Congreso de la República a regular integralmente la materia o a ocupar el campo de acción que la Constitución permite atribuir al Ejecutivo, lo cual desnaturalizaría la institución de las facultades extraordinarias. Cuando el Congreso predetermina completamente el contenido de los futuros decretos con fuerza de ley, no está en realidad habilitando transitoriamente al Ejecutivo para legislar sino ejerciendo directamente sus competencias como titular del poder legislativo. La cuestión de si las facultades son precisas es un asunto de grado respecto del cual el Congreso dispone de un margen de configuración. No obstante, las condiciones que han de reunirse para que las facultades cumplan el mandato de precisión constituyen su contenido mínimo y sintetizan los criterios aplicados por el juez constitucional al juzgar si una ley habilitante es vaga, ambigua o indeterminada”¹⁷. En el mismo orden de ideas, ha establecido esta Corporación que “la ley que habilita al Ejecutivo para legislar en forma extraordinaria dentro de los parámetros constitucionales puede ser general, más no imprecisa. Ello porque la precisión de la ley habilitante es el parámetro para el control de constitucionalidad sobre la ley de facultades así como sobre los decretos legislativos de

desarrollo. Lo vago, ambiguo, confuso o ilimitado no ofrece un parámetro cierto para que el juez constitucional controle el respeto del marco de la habilitación”¹⁸. Igualmente, la Corte ha afirmado que “la precisión exigida por el numeral 10 del artículo 150 Superior ha de ser la indispensable para determinar, de un modo claro, la materia que es objeto de autorización extraordinaria, pero sin que ello signifique que en la misma ley de delegación legislativa se predeterminen los aspectos o preceptos que constituyen el encargo otorgado al Presidente de la República. Una interpretación diferente del aludido mandato superior haría en verdad inútil el otorgamiento de las facultades extraordinarias para legislar sobre determinados asuntos”¹⁹. Finalmente, este punto se ha explicado in extenso por la Corte en los términos siguientes:

“Cabe aclarar que, aun cuando la validez del requisito de precisión depende básicamente de que el Congreso fije a las facultades un objetivo claro y específico en torno a la materia, a los propósitos y a los criterios orientadores de la habilitación, la jurisprudencia constitucional, en pro de no hacer inoperante el ejercicio de esa función constitucional extraordinaria²⁰, también ha venido sosteniendo, incluso desde la época en que la H. Corte Suprema ejercía el control de constitucionalidad de las leyes, que la concesión de facultades amplias y generales por parte del Parlamento, no afecta ni se contrapone a la exigencia de precisión, y en consecuencia, tampoco conlleva una violación de la Constitución Política”²¹.

5.2.4. En virtud del mandato constitucional de precisión que rige el otorgamiento y se proyecta al ejercicio de las facultades extraordinarias, el alcance de las mismas ha de ser interpretado en forma restrictiva. Ha dicho la Corte, por ejemplo, que “en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos”²², que “el que las facultades deban ser precisas significa que, además de ser necesarias e indispensables para el logro de determinado fin han de ser puntuales, ciertas, exactas, ejercidas bajo estrictos criterios restrictivos”²³, y que “conforme a clásicos principios hermenéuticos, la interpretación del alcance concreto de la extensión de esas facultades debe ser estricta y restrictiva, por lo cual ellas sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías, puesto que debe entenderse que es una habilitación excepcional y necesaria para el logro de un fin concreto, preciso y taxativo”²⁴.

Esta pauta de interpretación restrictiva no obsta para que, en casos concretos, se concedan en forma constitucionalmente válida facultades extraordinarias de amplio alcance, siempre y cuando las materias respecto de las cuales pueden recaer hayan sido clara y precisamente determinadas, en forma expresa, por la ley habilitante; lo que este patrón hermenéutico excluye son las interpretaciones de tipo extensivo o analógico, que incorporen dentro del campo de aplicación de las facultades extraordinarias asuntos o temas que no se encuentren dentro del ámbito propio de la habilitación ni guarden una relación directa con las materias previstas expresamente en la ley de facultades. Según se sintetizó en la sentencia C-306 de 2004, “siguiendo estrictamente la hermenéutica constitucional sobre la materia, la exigencia sustancial de ‘precisión’ se garantiza plenamente cuando la ley de facultades ha definido en forma clara la materia y en ella se encuentran descritos los presupuestos y objetivos de la habilitación, sin que en ningún caso pueda incidir en su validez la extensión o amplitud de los temas por tratar”.

En virtud del criterio de interpretación restrictiva, que –como se dijo– no excluye la posibilidad de que se confieran facultades extraordinarias de amplio alcance y definición precisa, la inclusión o exclusión de una determinada materia o asunto del ámbito de aplicación de la habilitación legislativa ha de juzgarse, caso por caso. Se ha explicado en la jurisprudencia, a este respecto, lo siguiente:

“(…) sobre la base de que las facultades pueden ser generales y amplias, ha reconocido la misma jurisprudencia que, en tanto se pueda determinar o establecer un vínculo causal directo entre las materias delegadas y las disposiciones expedidas por el Gobierno, no puede hablarse de una afectación al requisito de ‘precisión’, ni tampoco es posible la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto ley que ha sido acusado por dicha causa. Para que esto último tenga ocurrencia, lo dijo la Corte, es necesario que el exceso en el ejercicio de facultades se defina en forma rotunda, evidente y notoria, de manera que no quede ninguna duda sobre la ocurrencia de tal irregularidad material”²⁵.

No obstante, ha explicado la Corte que “sin perjuicio del postulado según el cual toda facultad extraordinaria invocada por el Presidente de la República debe estar expresamente otorgada, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación

legislativa”²⁶; y que “para que una inconstitucionalidad se estructure por exceso en el uso de las facultades extraordinarias, es indispensable establecer con claridad que la materia tratada en los decretos leyes que se estiman ajenos a las atribuciones conferidas se referían en efecto a temas no incorporados en las respectivas autorizaciones, por lo cual el juez de constitucionalidad debe verificar si eventualmente el Gobierno ha desarrollado una función que, sin corresponder a interpretaciones analógicas o extensivas, resulta necesariamente de la investidura excepcional”²⁷.

1. El supuesto desconocimiento del principio de igualdad por cuenta de una omisión legislativa relativa.

6.1. Uno de los cargos específicos que formula la demandante se refiere a una aludida violación del principio constitucional de igualdad, en la medida en que el Legislador extraordinario, en la disposición acusada, omitió incluir el caso de las deudas adquiridas con cooperativas como una excepción a la regla general de inembargabilidad de las prestaciones sociales de los miembros de la Policía Nacional. Para la actora, esta omisión constituye un trato discriminatorio, puesto que en el artículo 344 del Código Sustantivo del Trabajo sí consagra esta excepción, que por ende sería aplicable a todos los demás trabajadores que adquieran créditos con cooperativas, salvo los miembros de la Policía Nacional. Por tratarse de un tema relativo al contenido de la disposición acusada, la Corte habrá de aplicar en tanto parámetro de constitucionalidad lo dispuesto en la Carta Política de 1991, a la luz de la doctrina constitucional relevante.

6.2. Se reitera, en primer lugar, que las prestaciones sociales gozan de protección constitucional en virtud de los artículos 48 y 53 de la Constitución Política²⁸. La jurisprudencia ha dicho al respecto, por ejemplo, que “hoy el salario y las prestaciones sociales son derechos subjetivos, patrimoniales, no solo porque son derechos adquiridos sino porque la Nueva Constitución se expidió precisamente con el fin de asegurar el trabajo dentro de un marco económico y social justo, caracterizándose al Estado como Social de Derecho, fundado entre otras cosas en el respeto al trabajo, teniendo como uno de sus fines esenciales la efectividad de los derechos dentro de los cuales está la remuneración y el pago oportuno. El salario y las prestaciones son REMUNERACIONES protegidas

constitucionalmente”²⁹.

6.3. Teniendo en cuenta lo anterior, observa la Corte que el cargo de la actora se puede resolver desde dos perspectivas distintas: por una parte, desde el punto de vista de la posible configuración de una omisión legislativa relativa que desconoce el principio de igualdad; por otra, desde el punto de vista de la coexistencia de disposiciones disímiles en regímenes laborales de alcance general y especial.

6.4. En cuanto a lo primero, una lectura cuidadosa del cargo formulado por la ciudadana demandante revela que ésta ha procurado señalar la configuración de una omisión legislativa relativa, es decir, de una situación en la cual el Legislador -extraordinario- omitió incluir una hipótesis o supuesto de hecho que debía haber previsto dentro de las normas por él adoptadas, con lo cual se ha generado, en su criterio, una situación lesiva del principio constitucional de igualdad.

Desde este punto de vista, considera la Corte que el cargo bajo estudio no puede prosperar. En efecto, en decantada jurisprudencia esta Corporación ha señalado los requisitos necesarios para que se configure una omisión legislativa relativa contraria a lo dispuesto en la Carta Política. Así, por ejemplo, en la sentencia C-809 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), se precisó:

“La Corte ha considerado que si el Legislador regula una materia y excluye de forma injustificada supuestos de hecho que precisamente por no ser tenidos en cuenta tienen la virtud de afectar disposiciones constitucionales, es posible un estudio de constitucionalidad de esas omisiones legislativas relativas. Para estos efectos, la Corte, en reiterada jurisprudencia³⁰, ha identificado algunos criterios a partir de los cuales resulta procedente el examen de constitucionalidad de una posible omisión legislativa relativa. Así, la sentencia C-185 de 2002 afirmó al respecto:

‘...para efectos de proceder al examen de constitucionalidad de una disposición jurídica, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa, la Corte ha considerado necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con

la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.’

Como vemos, la Corte ha considerado como elementos estructurales de la omisión legislativa relativa, la existencia de una disposición que excluya de sus hipótesis o de sus consecuencias alguna situación que en principio debía estar incluida, que tal exclusión no tenga justificación alguna y que por lo tanto la misma no supere el juicio de proporcionalidad y de razonabilidad, y por último que dicha exclusión constituya inobservancia de un mandato constitucional impuesto al legislador.

En el presente caso, no están dados los requisitos para la configuración de una omisión legislativa relativa contraria a la Constitución. En efecto, no existe ningún mandato constitucional específico en virtud del cual el Legislador esté obligado a incluir los créditos adquiridos con cooperativas entre las excepciones a la regla de inembargabilidad de las prestaciones sociales de los miembros de la Policía Nacional.

El hecho de que la Constitución Política otorgue una especial protección al sector solidario en tanto motor del desarrollo socioeconómico, ordenando al Estado fortalecer las organizaciones que lo integran (Art. 333, C.P.), no implica que el Legislador esté expresamente obligado a adoptar este curso de acción específico, es decir, que deba salvaguardar los créditos que existan a favor de las cooperativas en cabeza de los miembros de la Policía Nacional a través de la exclusión de su inembargabilidad en casos concretos.

En efecto, en múltiples oportunidades la jurisprudencia constitucional ha reconocido y resaltado la importancia que otorgó el Constituyente a la promoción del sector solidario de la economía; así, por ejemplo, en la sentencia C-211 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), la Corte explicó: “En un Estado social de derecho como el nuestro, en el que el trabajo y la solidaridad juegan un papel decisivo para el logro de un orden económico y social justo, las organizaciones asociativas y solidarias encuentran pleno respaldo constitucional; basta leer lo dispuesto en el Preámbulo y los artículos 1, 38, 51, 57, 58, 60, 64, 103, 189-24, 333, entre

otros, para llegar a esa conclusión. (...) Estas disposiciones que no son simples enunciados teóricos sino directivas de acción política que le imponen al Estado el deber de fomentar, apoyar, promover y proteger a las organizaciones solidarias y asociativas de trabajo.” En el mismo sentido, en la sentencia C-589 de 1995 (M.P. Fabio Morón Díaz), la Corte precisó que es “la misma Constitución la que le señala al Estado la obligación de promover y proteger las formas asociativas y solidarias de propiedad, para lo cual el legislador debe introducir mecanismos que fortalezcan y estimulen la organización de este tipo de empresas, entre ellas las cooperativas, por cumplir éstas formas de propiedad una importante función social, en cuanto instrumentos reguladores del mercado y de los precios, que coadyuvan a la redistribución del ingreso en favor de los más débiles económicamente”.

Sin embargo, al tiempo que el Constituyente de 1991 otorgó al sector solidario de la economía protección expresa, también dejó un margen de configuración para el Legislador en esta materia. En efecto, la Carta Política no señala la fórmula específica o los medios concretos que ha de adoptar el Congreso de la República en cumplimiento de su misión de fomentar la consolidación del sector cooperativo (art. 333, C.P.) y de promover las formas asociativas y solidarias de propiedad (art. 58, C.P.); aunque consagra el mandato general de fortalecer las organizaciones solidarias (art. 333, C.P.), deja al Legislador en libertad de optar por el diseño normativo que considere más conveniente para materializar dicho propósito, guardando el debido respeto hacia el principio de razonabilidad. Esto quiere decir que no asiste razón a la demandante cuando asume que existe una obligación constitucional en cabeza del Congreso, en el sentido de canalizar la protección especial de las cooperativas a través del establecimiento de reglas y excepciones específicas sobre la inembargabilidad de las prestaciones sociales de quienes adquieren deudas con este tipo de entidades; el Legislador es libre de adoptar este tipo de medidas si así lo considera pertinente -como lo hizo en el Código Sustantivo del Trabajo-, pero de ello no se deduce que esté constitucionalmente obligado a seguir este curso de acción.

En esa medida, no se configura una omisión legislativa relativa, y el cargo deberá desestimarse.

6.5. Desde otra perspectiva, señala la demandante que existe una diferencia en el trato legal impartido a los créditos adquiridos por la generalidad de los trabajadores con las cooperativas, y el trato legal impartido a los créditos adquiridos por los agentes de la Policía

Nacional con este tipo de organizaciones. Esta argumentación apunta hacia la existencia de una discriminación derivada de la aplicación de un tratamiento legislativo distinto para supuestos de hecho que, en criterio de la actora, no guardan diferencias relevantes y, por ello, han debido recibir el mismo trato por el Legislador.

En primer lugar, la Corte ha de remitirse a su extensa jurisprudencia sobre la constitucionalidad de los regímenes prestacionales especiales, en la cual se ha afirmado que no se desconoce per se el principio de igualdad cuando se adoptan regulaciones legales especiales para determinado tipo de personas o situaciones, distintas a las que rigen para la generalidad de la población. Así, por ejemplo, en la sentencia C-101 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte expresó:

“... En tratándose de regímenes especiales, ya la Corte ha señalado en reiteradas oportunidades que su existencia, per se, no desconoce el principio de igualdad³¹. Tales regímenes responden a la necesidad de garantizar los derechos de cierto grupo de personas que por sus especiales condiciones merecen un trato diferente al de los demás beneficiarios de la seguridad social³² y su objetivo reside en la “protección de los derechos adquiridos por los grupos de trabajadores allí señalados”³³. Para el caso de las Fuerzas Militares el Constituyente previó expresamente que el legislador determinara su régimen prestacional especial (arts. 150, numeral 19, literal e) y 217 C.P.)”

Así, no es lesivo del principio constitucional de igualdad que se establezcan diferencias de trato legislativo a través de la adopción de regímenes especiales, en este caso en materia prestacional, cuando existe autorización constitucional expresa y específica para ello. Para que una diferencia de trato en este contexto desconozca la Constitución, debe adolecer de desproporción manifiesta, o contrariar lo dispuesto expresamente en la Carta Política³⁴.

En cuanto al caso concreto de la norma bajo examen: primero, no se aprecia que esta diferencia entre regímenes pensionales genere una desproporción manifiesta en perjuicio de quienes son cobijados por los regímenes pensionales general y especial – es decir, no existe desproporción desde el punto de vista de los beneficiarios de dichos regímenes pensionales por el hecho de que en el Código Sustantivo del Trabajo se establezca una excepción a la inembargabilidad de las prestaciones sociales a favor de las cooperativas, mientras que en el régimen especial para la Policía se excluye dicha excepción. Ahora bien, desde otra

perspectiva, es decir, desde el punto de vista de las entidades cooperativas, observa la Corte que tampoco existe desproporción en la medida en que todas son objeto del mismo tratamiento legislativo, por lo cual, frente a la decisión del Legislador materializada en la norma acusada sobre el régimen prestacional especial para la Policía, todas se encuentran en igualdad de condiciones. Además, desde esta misma perspectiva, la Corte considera que la norma bajo estudio no desconoce ningún deber constitucional específico, puesto que como se ha señalado, no existe disposición alguna en la Carta que obligue al Legislador a dar un trato semejante a los créditos adquiridos por los miembros de la Policía Nacional con entidades cooperativas y a los créditos adquiridos con dichas organizaciones por la generalidad de la población. En este mismo orden de ideas, el hecho de que en el Código Sustantivo del Trabajo se haya introducido esta excepción al principio de inembargabilidad de las prestaciones sociales, no constituye un parámetro de constitucionalidad susceptible de ser aplicado al examen de otras disposiciones legales distintas, puesto que se trata de una disposición de carácter legal, adoptada por el Legislador dentro del margen de configuración que le es propio, pero que no lo obliga a seguir el mismo curso de acción en otros ámbitos de regulación³⁵.

Adicionalmente, subraya la Corte que el régimen especial para los miembros de las Fuerzas Militares, en el artículo 173 del Decreto 1211 de 1990 ya citado, tampoco permite el embargo de las prestaciones sociales. La única excepción admitida es la del caso de los alimentos, hasta el 50% de aquellas. En la norma acusada en el presente proceso el legislador, dentro del margen de configuración que le es propio, tampoco incluyó el caso de los créditos contraídos por miembros de la Policía Nacional con entidades cooperativas.

Por las razones anteriores, no encuentra la Corte que esté ordenado por la Constitución incluir un condicionamiento, como lo sugiere el Procurador General en su concepto, para permitir el embargo de las prestaciones sociales en beneficio de las cooperativas, adicionando una tercera excepción al principio de inembargabilidad de tales prestaciones.

Finalmente, no entra la Corte en este caso a analizar las consecuencias que la norma acusada pueda tener, no sólo para algunas cooperativas, sino también para los miembros de la Policía Nacional que deseen hacerse miembros o adquirir créditos con entidades

cooperativas.

7. La aludida violación de la prohibición de expedir Códigos en ejercicio de facultades extraordinarias, en relación con el tema de la inembargabilidad de las prestaciones sociales de la Policía Nacional.

7.1. El primer cargo que ha de resolver la Corte con base en lo afirmado en la demanda de inconstitucionalidad que se estudia, se relaciona con la supuesta violación, por parte del Presidente de la República, de la prohibición constitucional de expedir Códigos en ejercicio de facultades extraordinarias, en la medida en que con la disposición acusada se modificó lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo sobre la embargabilidad de las prestaciones sociales. Para la peticionaria, el desconocimiento de esta prohibición constituye una extralimitación de la cabeza del Ejecutivo en el ejercicio de los poderes legislativos a él conferidos, en contravención de lo dispuesto en el artículo 150-10 Superior.

7.2. Para la Corte resulta claro -tal y como lo señalan los intervinientes y el Procurador General de la Nación- que la norma demandada no constituye materialmente una modificación de lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo sobre embargabilidad de prestaciones sociales, por una razón sencilla: el ámbito de aplicación de dicho Código es, por mandato expreso del legislador, distinto al ámbito de aplicación de la norma acusada. Mientras que el Código Sustantivo del Trabajo consagra el régimen general de las relaciones laborales, el Decreto Ley 1213 de 1990, que incluye la norma acusada, consagra un régimen especial en materia laboral y prestacional autorizado expresamente por el artículo 218 de la Carta Política³⁶, régimen normativo que por su misma especialidad desplaza la aplicación del Código Sustantivo del Trabajo en todos los asuntos expresamente regulados por sus disposiciones, sin reformarlo. Ya la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la compatibilidad que existe entre la creación de regímenes laborales y prestacionales especiales y las disposiciones de la Carta Política, así como sobre la diferencia entre los ámbitos de aplicación de los regímenes especiales frente a los regímenes generales³⁷, asuntos que no es necesario reiterar en esta oportunidad. En esa medida, también habrá de desestimarse el cargo por violación del artículo 150-10.

7.3. En cualquier caso, esta Corte ha precisado en anteriores oportunidades que la prohibición constitucional de expedir Códigos por medio de facultades extraordinarias “ha de

entenderse circunscrita, como el mismo texto lo indica, a la expedición de un cuerpo legislativo que debido a su estructuración alcanza la denominación de ‘código’ y no a todos los asuntos tratados en él”³⁸. Es decir, “no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto de la Constitución que prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. No están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia”³⁹. En esta medida, incluso si se aceptara en gracia de discusión que la disposición acusada constituye una modificación de lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo sobre embargabilidad de prestaciones sociales, el cargo por violación de la prohibición constitucional de expedir códigos en ejercicio de facultades extraordinarias no estaría llamado a prosperar, puesto que el artículo demandado únicamente se refiere a un aspecto concreto y puntual de la regulación legal sobre prestaciones sociales de los miembros de la Policía Nacional, y no configura bajo ningún punto de vista una codificación sistemática y exhaustiva de la legislación sobre el tema.

No asiste, pues, razón a la demandante en este punto. El cargo será desestimado.

8. La aludida extralimitación del Presidente de la República en relación con el tema de la inembargabilidad de las prestaciones sociales de la Policía Nacional.

8.1. El segundo cargo que debe resolver la Corte atañe a la aludida extralimitación del Presidente de la República en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 66 de 1989, en la medida en que sin haber recibido una autorización específica para ello, adoptó una disposición que regulaba el tema de la inembargabilidad de las prestaciones sociales de la Policía Nacional.

8.2. En primer lugar, dado que se trata de un cargo que alude a la competencia del Presidente de la República para expedir la norma acusada, y que se relaciona con la materia de dicha norma y no con el procedimiento que se siguió para su formación ni con asuntos de índole formal, el parámetro de constitucionalidad a aplicar para resolver el cargo bajo estudio es el de la Constitución Política de 1991 (ver lo explicado en el acápite 4 de esta

providencia).

8.3. Ya se ha indicado que para efectos de establecer si en un caso concreto el Presidente ha obrado dentro de los límites materiales que rigen el ejercicio de las facultades extraordinarias, ha de determinarse si el tema respecto del cual adoptó una regulación específica mediante decreto-ley está contenido dentro del ámbito de la habilitación o guarda una relación directa con la materia respecto de la cual le fueron conferidas tales facultades. No es necesario que cada tema específico regulado por la normatividad adoptada por el Ejecutivo haya sido mencionado en la ley de facultades; lo que sí resulta indispensable es que tal tema de regulación sea un aspecto comprendido dentro de la habilitación o guarde una relación de conexidad directa – no indirecta, remota o eventual – con las materias expresamente indicadas en la ley habilitante. La necesidad de que exista tal relación directa de conexidad se deriva, como se vió, del criterio de interpretación restrictiva que ha de orientar la dilucidación del alcance y el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso a la cabeza de la Rama Ejecutiva. Este mismo criterio de interpretación restrictiva impide a su vez la inclusión, dentro de la órbita de las facultades extraordinarias, de temas o materias que no guarden tal relación de conexidad directa, por constituirse con ello una interpretación extensiva o analógica que resulta inadmisibile a la luz de las pautas señaladas en el apartado 5 de esta sentencia.

8.4. Dando aplicación a las anteriores reglas en el caso concreto, la Corte considera que el tema de la embargabilidad de las prestaciones sociales de los miembros de la Policía Nacional sí se encuentra comprendido dentro de la habilitación y guarda una relación de conexidad directa con una de las materias sobre las cuales se habilitó expresamente al Presidente de la República para legislar, a saber: el tema del “régimen general de prestaciones sociales” del personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional (Ley 66 de 1989, art. 1-a). En efecto, el carácter embargable o inembargable de una determinada prestación social forma parte de su régimen jurídico general, en la medida en que se trata de una característica propia de dichas prestaciones, cuyo alcance ha sido fijado de manera detallada por el Legislador en la disposición que se acusa. El punto de la inembargabilidad es un asunto específico, pero comprendido dentro de la habilitación expresa y general efectuada por el legislador. El que no se hubieren enumerado todos los

aspectos propios del “régimen general de prestaciones sociales” no significa que dentro de esa materia no este incluido el régimen de la prestación en lo atinente a su embargabilidad o inembargabilidad. No se observa, en este mismo sentido, que exista una falta evidente o manifiesta de correlación entre el tema de la inembargabilidad de dichas prestaciones sociales y la materia del “régimen general de prestaciones sociales” de la Policía Nacional; al contrario, se trata de un tema que forma parte integral del referido régimen general. Concluye, pues, la Corte que en lo relativo a la inembargabilidad de dichas prestaciones, tema regulado en la primera frase del artículo 112 demandado, habrá de desestimarse el cargo formulado por la ciudadana demandante.

9. La aludida extralimitación del Presidente de la República en relación con el tema de los descuentos por obligaciones contraídas con el ramo de Defensa Nacional.

9.1. No sucede lo mismo con el tema de los descuentos que la segunda frase de la norma acusada autoriza a las autoridades administrativas a efectuar, cuandoquiera que se trate de obligaciones contraídas por los miembros de la Policía Nacional con el ramo de Defensa Nacional. En efecto, dispone el artículo acusado que “cuando se trate de obligaciones contraídas con el ramo de Defensa Nacional podrá ordenarse directamente los descuentos del caso por la correspondiente autoridad administrativa, los cuales tampoco excederán del cincuenta por ciento (50%) de la prestación afectada”.

Al igual que los cargos anteriormente estudiados, éste hace referencia a la competencia del Presidente de la República para expedir la norma acusada, y se relaciona con la materia de dicha norma y no con sus aspectos formales, motivo por el cual el parámetro de constitucionalidad a aplicar es el de la Constitución Política de 1991 (cfr. acápite 4 de esta providencia).

9.3. Además, el tema de los descuentos que autoriza la segunda parte de la norma bajo revisión no guarda una relación de conexidad directa con ninguno de los asuntos sobre los cuales la Ley 66 de 1989 autorizó expresamente al Presidente para legislar, leídos a la luz de una interpretación restrictiva sobre el alcance de las facultades conferidas al jefe del Poder Ejecutivo. El tema de los mecanismos de cobro a los que puede acudir la administración para resarcir los créditos que obran a su favor es un asunto que guarda una relación tan sólo eventual con el del régimen general de las prestaciones sociales de la Policía. Dicha relación

está sujeta a que se reúnan condiciones externas y ajenas a dicho régimen, como el que un miembro de la Policía Nacional haya contraído una deuda con el ramo de Defensa Nacional.

9.4. En consecuencia, considera la Corte que la segunda frase del artículo 112 acusado es contraria a lo dispuesto en el artículo 150-10 de la Constitución Política vigente, por cuanto al adoptar esta disposición, el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le habían sido conferidas. El asunto de los descuentos que se incluye en la norma acusada no se encontraba dentro de la órbita de competencias extraordinarias del Ejecutivo, por lo cual no correspondía al Presidente de la República expedir una disposición al respecto.

9.5. Ahora bien, el hecho de que en esta providencia se haya concluido que el tema de los descuentos en cuestión no estaba incluido dentro de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, no implica que en el futuro no se pueda adoptar una disposición similar, en un contexto diferente, y con respeto por las disposiciones constitucionales que sean del caso. En efecto, observa la Corte que el Decreto 2347 de 1984, derogado por la norma demandada, contenía una disposición sobre inembargabilidad y descuentos de las prestaciones sociales de la Policía Nacional en su capítulo sobre “Disposiciones Varias”.

9.6. Por lo tanto, la Corte declarará inexecutable la segunda frase del artículo 112 acusado, relacionada con los descuentos a efectuar por las autoridades administrativas cuando se trate de obligaciones contraídas con el ramo de Defensa Nacional, por haberse presentado en relación con ella una extralimitación del Presidente en el ejercicio de sus facultades extraordinarias, en contravía de lo dispuesto en el artículo 150-10 Superior. Lo anterior sin perjuicio de que el vacío que pueda surgir sea llenado con las normas anteriores y las demás ahora vigentes.

I. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos estudiados, el artículo 112 del Decreto Ley 1213 de 1990, salvo la frase “Cuando se trate de obligaciones contraídas con el ramo de Defensa Nacional podrá ordenarse directamente los descuentos del caso por la correspondiente autoridad administrativa, los cuales tampoco excederán del cincuenta por ciento (50%) de la prestación afectada”, la cual se declara INEXEQUIBLE.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-061/05

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES PRECONSTITUCIONALES-Alcance (Salvamento parcial de voto)

La Corte Constitucional únicamente tiene la posibilidad de pronunciarse sobre las demandas referentes a leyes preconstitucionales, por infracción a aspectos sustanciales de la Constitución de 1991, ya que de lo que se trata es de determinar con el control de constitucionalidad el alcance del principio de supremacía constitucional, y esto sólo se puede hacer con la Constitución vigente. En dicho sentido, las leyes preconstitucionales dejan de tener fundamento y validez en la Constitución de 1886, por el contrario, su permanencia en el ordenamiento debe determinarse utilizando un solo parámetro de comparación: la Constitución de 1991. Resulta claro que la Constitución de 1886 no puede emplearse como instrumento para determinar la constitucionalidad de las normas, puesto que, en virtud del art. 380 de la Carta Política de 1991, ésta quedó derogada. Admitir o permitir que dicho cuerpo normativo sirva de criterio para estudiar y decidir la constitucionalidad de las leyes preconstitucionales, conlleva a considerar que la Constitución de 1886 está vigente y, por lo tanto, debe aplicarse, reduciendo las consecuencias del artículo 380 constitucional al efecto

de la ultractividad de la Constitución anterior. Esto es, que se trató de una simple derogación aparente.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES PRECONSTITUCIONALES-Demanda por infracción de aspectos formales denominados como “vicios con entidad sustancial” (Salvamento parcial de voto)

Que la Corte aplique la Constitución de 1886 en los procesos de constitucionalidad para determinar si se cumplieron los requisitos de formación o elaboración de leyes preconstitucionales, encuentra un motivo adicional de rechazo, consistente en los resultados que se pueden producir cuando existan demandas contra leyes preconstitucionales por infracción de aspectos formales atinentes a lo que ha denominado la tesis mayoritaria de la Corte como “vicios con entidad sustancial”, posición que permite hacer confrontaciones sustantivas frente a la Constitución, lo cual hace que bajo el pretexto de realizar un control formal, se efectúe un verdadero control material.

El motivo del presente salvamento parcial de voto es mi discrepancia con el precedente jurisprudencial contenido en esta sentencia, que hace eco o recoge otros pronunciamientos en los que se afirma que las leyes preconstitucionales pueden ser objeto de demandas por infracciones formales a la Constitución y a las normas propias del reglamento parlamentario vigentes al momento de su expedición.

En este caso la Corte constató que, en cuanto se refiere a la inembargabilidad de las prestaciones sociales prevista en la norma demandada, el Presidente de la República no se excedió en el uso de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 66 de 1989, toda vez que ese tema forma parte del régimen general de prestaciones sociales del personal de suboficiales de la Policía Nacional, para el cual se confirieron tales facultades. A su juicio, no ocurre lo mismo respecto de la atribución que confiere la norma acusada para ordenar descuentos directos con cargo a obligaciones contraídas con el ramo de defensa nacional, donde sí hubo desbordamiento, pues la Ley 66 no habilitó al Presidente para legislar sobre esa materia.

En mi opinión, la Corte Constitucional únicamente tiene la posibilidad de pronunciarse sobre las demandas referentes a leyes preconstitucionales, por infracción a aspectos sustanciales de la Constitución de 1991, ya que de lo que se trata es de determinar con el control de

constitucionalidad el alcance del principio de supremacía constitucional, y esto sólo se puede hacer con la Constitución vigente. En dicho sentido, las leyes preconstitucionales dejan de tener fundamento y validez en la Constitución de 1886, por el contrario, su permanencia en el ordenamiento debe determinarse utilizando un solo parámetro de comparación: la Constitución de 1991.

Entonces, resulta claro que la Constitución de 1886 no puede emplearse como instrumento para determinar la constitucionalidad de las normas, puesto que, en virtud del art. 380 de la Carta Política de 1991, ésta quedó derogada. Admitir o permitir que dicho cuerpo normativo sirva de criterio para estudiar y decidir la constitucionalidad de las leyes preconstitucionales, conlleva a considerar que la Constitución de 1886 está vigente y, por lo tanto, debe aplicarse, reduciendo las consecuencias del artículo 380 constitucional al efecto de la ultractividad de la Constitución anterior. Esto es, que se trató de una simple derogación aparente.

Pero esto no es así, cuando la Constitución de 1991 decidió derogar la Constitución de 1886, lo hizo para todos los efectos, con las consecuencias propias de la “retrospectividad” y de la aplicación inmediata, lo cual conduce inequívocamente a rechazar la tesis que aduce que la Constitución de 1886 está vigente para determinar la validez formal o por vicios de procedimiento o por vicios de competencia de las leyes producidas bajo su vigencia, es decir, de las leyes preconstitucionales.

De otra parte, que la Corte aplique la Constitución de 1886 en los procesos de constitucionalidad para determinar si se cumplieron los requisitos de formación o elaboración de leyes preconstitucionales, encuentra un motivo adicional de rechazo, consistente en los resultados que se pueden producir cuando existan demandas contra leyes preconstitucionales por infracción de aspectos formales atinentes a lo que ha denominado la tesis mayoritaria de la Corte como “vicios con entidad sustancial”, posición que permite hacer confrontaciones sustantivas frente a la Constitución, lo cual hace que bajo el pretexto de realizar un control formal, se efectúe un verdadero control material.

Por lo anterior, no son admisibles las interpretaciones que conduzcan o tengan como consecuencia afirmar que la Constitución de 1886 está vigente y que tiene aplicación para efectos de valorar constitucionalmente la validez formal y material de las leyes

preconstitucionales.

Cuando el artículo 380 constitucional señala que: “Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación”, lo hace con efectos plenos, esto es con efecto retrospectivo. Por lo tanto, el único control posible es el que pretenda evitar la vigencia de leyes preconstitucionales cuyo contenido infrinja la actual Constitución la de 1991, sin entrar a estudiar lo referente al control formal. La Constitución de 1886 no tiene ningún efecto jurídico ni se constituye en parámetro de comparación por parte de la Corte Constitucional.

En ese orden de ideas, las leyes preconstitucionales que entren en contradicción con la Constitución actual sólo pueden ser enjuiciadas por aspectos sustantivos, los adjetivos o formales están excluidos por la simple razón de que la norma que podría ser utilizada como fundamento para su validez (la Constitución de 1886) está derogada y hoy no produce efecto alguno.

Así las cosas, no obedece a ninguna lógica jurídica limitar, en aras de la seguridad jurídica, el control de constitucionalidad por aspectos formales de las leyes producidas dentro de la Constitución de 1991, señalando en el numeral 3 del artículo 243 que “las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”, y mediante interpretación sentar la tesis de que las leyes producidas antes de esta Constitución pueden demandarse en cualquier momento, es decir, sin restricción temporal alguna.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Decreto 1211 de 1990, Artículo 173: “Inembargabilidad y descuentos. Las asignaciones de retiro, pensiones y demás prestaciones sociales a que se refiere este Estatuto no son embargables judicialmente salvo en los casos de juicio de alimentos, en los que el monto del embargo no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) de aquellas. (...)”

2 Ver Sentencia C-955/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

3 Ver entre otras las Sentencias C-099/91 M.P. Fabio Morón Díaz, C-416 de 1992 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, C-555/93 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-176/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-647/97 M.P. Fabio Morón Díaz.

4 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-546 de 1993, C-531 de 1995 y C-1161 de 2000.

5 Sentencia C-1252 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

6 Sentencia C-105 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz

7 Sentencia C-545 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

8 Sentencia C-097 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Sentencia C-097 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Sentencia C-306 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

11 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

12 Ver, entre otras, las sentencias C-255 de 1995, C-129 de 1995, C-397 de 1995, C-712 de 2001, C-286 de 2002, C-298 de 2002, C-398 de 2002.

13 Ver entre otras las sentencias C-417 de 1993, C-080 de 1994, C-050 de 1997 y C-702 de 1999.

14 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

15 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

16 Sentencia C-074 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

17 Idem.

18 Sentencia C-097 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

19 Sentencia C-1028 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

20 Cfr., entre otras, las sentencias C-032 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-097 de 2003.

21 Sentencia C-306 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

22 Sentencia C-050 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía.

23 Sentencia C-895 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

25 Sentencia C-306 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

26 Sentencia C-039 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

27 Sentencia C-398 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

28 Constitución Política, Artículo 48: “(...) Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. (...) La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante. (...)”

Constitución Política, Artículo 53: “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: // (...) remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; (...) irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; (...) garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. // El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. (...)”

29 Sentencia T-260/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

30 Cfr. Las sentencias C-543 de 1996, C-067 de 1999, C-427 de 2000, C-1549 de 2000, y C-090 de 2002.

31 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-461 del 12 de octubre de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). En igual sentido se han proferido las sentencias C-654 de 1997, ya citada,

C-080 del 17 de febrero de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-890 del 10 de noviembre de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-956 del 6 de septiembre de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y C-1032 del 27 de noviembre de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

32 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-835 del 8 de octubre de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

33 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-348 del 24 de julio de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

34 En la sentencia SU-975 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte resumió la jurisprudencia así: “De cualquier forma, al ejercer la potestad de configuración, el Legislador debe respetar el principio de igualdad, el cual exige que las personas colocadas en igual situación sean tratadas de la misma manera, prohíbe dentro de un mismo régimen pensional una desigualdad de trato que no esté basada en criterios objetivos y razonables e impide que existan entre prestaciones separables y autónomas de diversos regímenes diferencias de trato que sean manifiestamente desproporcionadas sin que exista un beneficio compensatorio evidente que justifique tal desproporción.”

35 En la sentencia C-710 de 1996 (M.P. Jorge Arango Mejía), la Corte precisó el fundamento constitucional para la promoción, por parte del Legislador, de las entidades cooperativas a través de figuras tales como la admisibilidad del embargo de las prestaciones sociales de sus deudores: “Teniendo en cuenta la naturaleza de las cooperativas, la calidad de sus asociados, y el propósito de proteger lo que podríamos llamar “capital cooperativo”, el legislador ha implementado mecanismos que les permiten, en caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas por sus asociados o beneficiarios, recuperar los costos del servicio prestado. Uno de esos mecanismos, es la autorización de embargar hasta el 50% de las prestaciones sociales de sus deudores. Esta prerrogativa tiene fundamento en los artículos 60, 64 y 334 de la Constitución.” De este pronunciamiento se deduce que el Legislador tiene discrecionalidad para seleccionar los medios que considere pertinentes para lograr dicho objetivo constitucional, sin que esté obligado a seguir una fórmula específica o un medio determinado trazados de antemano por la Carta Política.

36 Constitución Política, Artículo 218: “La ley organizará el cuerpo de Policía. (...) La ley

determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.”

37 Ver, entre otras, las sentencias C-101 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-1032 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

38 Sentencia C-712 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

39 Sentencia C-077 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.