

Sentencia C-1120/08

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por existencia de verdaderos cargos de carácter constitucional

COSA JUZGADA MATERIAL-Inexistencia por distinto contenido normativo

Las disposiciones demandadas en el presente proceso, se expidieron con fundamento en un texto diferente, con sentido normativo diferente, al que habilitó al Presidente de la República para expedir los Decretos ley 2701 de 1988 y 1214 de 1990, cuyas demandas fueron resueltas mediante sentencia C-531 de 2003. Dado que el contenido normativo de una y otra disposición habilitante no es el mismo, la cosa juzgada material no está llamada a operar.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Término de caducidad por vicios de forma

Si bien la jurisprudencia ha precisado que los vicios de un acto pueden clasificarse en: vicios de competencia, vicios de forma y vicios de fondo, en la Constitución de 1991 existe una cláusula de caducidad de las acciones públicas de inconstitucionalidad, cuando en ellas se plantea un cargo por vicios de forma en la expedición del acto demandado, preceptuándose que: “[l]as acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”, y por lo tanto la caducidad, no pesa sobre las acciones de inconstitucionalidad que plantean vicios de fondo, ni sobre las que se sustentan en un vicio de competencia, esto es, cuando se impugna la constitucionalidad de una norma, bajo el cargo de haberse expedido por un órgano incompetente.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Término de caducidad por vicios de competencia

Cuando la acusación por incompetencia del órgano se hace valer contra actos legislativos, por expresa y especial disposición constitucional, debe declararse la caducidad de la acción si se presenta después de pasado un año desde la promulgación del acto. En este caso, la caducidad opera por expreso mandato del artículo 379, que dice: [l]a acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2°. La caducidad cobija todos los vicios – tanto los vicios

de forma como los vicios de competencia – para el caso de las reformas constitucionales.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DECRETOS CON FUERZA DE LEY PRECONSTITUCIONALES-Parámetros de control constitucional por vicios de forma y de fondo

La Corte ha establecido que si las demandas plantean un vicio de forma en la expedición del acto, entonces el parámetro de constitucionalidad es la Carta vigente al momento de la expedición. En cambio, si formula un cargo relacionado con la materia del acto acusado, deben proponer una infracción a los preceptos de la Carta vigente.

Cuando se plantea que el Presidente de la República excedió las facultades precisamente otorgadas en la ley, la acusación no es estrictamente de fondo ni de forma. Como lo ha dicho la Corte en su jurisprudencia, estableciéndose por la Corte Constitucional que el examen de constitucionalidad de los decretos extraordinarios, atinente a un eventual vicio de competencia, por ser un estudio relacionado con el presupuesto tanto de la forma y del procedimiento, como del contenido sustantivo de los actos jurídicos, debe llevarse a cabo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución actual.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición de exceso en su ejercicio como vicio material de competencia que no caduca/COMPETENCIA-Interpretación del requisito de precisión de ley habilitante

La Corte Constitucional ha concluido, de la similitud y diferencias entre la Constitución de 1991 y la Constitución de 1886, que el requisito de precisión de la ley habilitante, debía ser interpretado de manera estricta, en dos aspectos: (i) exigencia de que la ley habilitante no sólo indique la materia objeto de facultades extraordinarias, sino además la finalidad que deberá perseguir el legislador extraordinario y los criterios que el Presidente de la República deberá respetar; e (ii) interpretación restrictiva en la ley habilitante de las facultades extraordinarias, para efectos de determinar si hubo exceso en el ejercicio de las mismas. Esta interpretación estricta es doble. Primero, las facultades deben ser específicas y claras en cuanto a la materia objeto de habilitación. Segundo, el test que se aplica es estricto, en el sentido de que no cubre entrar a establecer eventuales y lejanas relaciones de conexidad de la norma acusada con la materia objeto de habilitación.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Facultades ejercidas por el Presidente de la República para

imponer contribuciones parafiscales por vía de descuentos, se deducen razonablemente de la ley habilitante

La ley habilitante en este caso le concede al Presidente de la República la facultad de reformar los estatutos de personal de Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional en precisas materias, las enunciadas en el literal a) de la misma, dentro de las cuales están los descuentos, así como el régimen general de prestaciones sociales y las disposiciones varias sobre la reforma del estatuto de personal, resultando razonable para el Ejecutivo, en el contexto en el cual se adoptó la ley, interpretar la facultad de reforma en materia de descuentos, como una facultad para imponer el mismo descuento de la prima de vacaciones que existía en el momento en que el legislador lo facultó para expedir un nuevo estatuto.

PRIMA DE VACACIONES-Descuentos para bienestar social del personal de suboficiales y agentes de la policía nacional por decreto no constituye exceso en el ejercicio de facultades

Referencia: expediente D-7272

Actores: José Birne Calderón y Jesús Escobar Valor.

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2° del artículo 81, Decreto con fuerza de Ley 1212 de 1990, y el artículo 66 del Decreto con fuerza de Ley 1213 de 1990.

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil ocho (2008).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241

No. 5 de la Constitución Política, los ciudadanos José Birne Calderón y Jesús Escobar Valor demandaron el parágrafo 2° del artículo 81, Decreto con fuerza de ley 1212 de 1990, y el artículo 66 del Decreto con fuerza de ley 1213 de 1990, considerando que las normas acusadas violan los artículos 4 y 338 de la Constitución Política de 1991, los artículos 76 No. 12 y 118 No. 8 de la Constitución Política de 1886, así como el artículo 1, lit. a) de la Ley 66 de 1989.

Mediante Auto del nueve (09) de mayo de 2008, el Magistrado sustanciador admitió la demanda referida y ordenó comunicar su iniciación al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Protección Social, al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Director de la Policía Nacional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 2001. Asimismo, ordenó correr traslado al señor Procurador General de la Nación, dando cumplimiento a lo prescrito por el artículo 7 del referido decreto. Finalmente, ordenó fijar en lista las normas acusadas para efectos de la intervención ciudadana, cumpliendo lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

Se transcribe el texto de las normas, y se subraya el aparte demandado:

“DECRETO 1212 DE 1990

(junio 8)

Por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la policía nacional

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias

DECRETA:

ARTÍCULO 81. Prima de vacaciones. Los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional en

servicio activo, con la excepción consagrada en el artículo 8° del Decreto 183 de 1975, tendrán derecho al pago de una prima vacacional equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los haberes mensuales, por cada año de servicio, la cual se reconocerá para las vacaciones causadas a partir del 1º. De febrero de 1975 y solamente por un período dentro de cada año fiscal.

PARÁGRAFO 1°. Cuando el Oficial o Suboficial de la Policía Nacional se encuentre en comisión en el exterior e hiciere uso de vacaciones, percibirá la prima referida en pesos colombianos liquidada en las condiciones establecidas en el presente artículo.

PARÁGRAFO 2°. De la prima de vacaciones se descontará el valor correspondiente a tres (3) días del sueldo básico, el que ingresará a la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional con destino al plan de colonias vacacionales”

“DECRETO 1213 DE 1990

(junio 8)

Por el cual se reforma el estatuto del personal de agentes de la policía nacional

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias

Que le confiere la ley 66 de 1989

DECRETA:

ARTÍCULO 66. Descuento para Bienestar Social. De la prima de vacaciones se descontará el valor correspondiente a tres (3) días del sueldo básico, el que ingresará a la Dirección de Bienestar Social al Plan de Colonias Vacacionales”

III. LA DEMANDA

Los cargos de inconstitucionalidad de la demanda pueden sintetizarse así:

De acuerdo con los actores, la Ley 66 de 1989 concedía facultades extraordinarias al Presidente de la República, dentro del siguiente marco:

“ARTÍCULO 1°. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para los siguientes efectos:

a. Reformar los estatutos de 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.”

Señalan que la Ley de facultades no autoriza de ninguna manera, al Gobierno Nacional, para imponer tributos parafiscales a la Fuerza Pública de la Policía Nacional.

Sin embargo, sostienen que en las normas acusadas se contempla una contribución parafiscal, razón por la cual el Gobierno Nacional desbordó sus competencias. Los actores exponen los atributos de una contribución parafiscal, valiéndose para ello de la Sentencias C-531 de 2003 de la Corte Constitucional, y de la Sentencia del trece (13) de julio de 2000, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con número de radicación 17.788. Con fundamento en estas providencias, los libelistas concluyen que el descuento consagrado en las disposiciones demandadas, reúne todas las condiciones propias de una contribución parafiscal. Así las cosas, el Gobierno habría violado el artículo 76 No. 12 de la Constitución de 1886, que ordena al Gobierno actuar dentro de las facultades precisas y expresas que le señale la ley.

Señalan que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ésta es competente para conocer de las demandas contra los decretos con fuerza de ley anteriores a la expedición de la Constitución de 1991 (Sentencias C-416 de 1992, C-467 de 1993, C-177 de 1994, C-564 de 1994, C-176 de 1996, C-507 de 2001 y C-531 de 2003). En esos eventos –dicen- la Corte debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de los Decretos según la normatividad anterior.

Pero, además, indican que el control también debe hacerse con fundamento en las normas constitucionales actuales, y en ese sentido acusan a las disposiciones enunciadas de violar los artículos 150 y 338 de la Constitución Política de 1991, porque las normas demandadas imponen una contribución parafiscal y en tiempo de paz sólo el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponerlas.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Defensa Nacional

Mediante apoderada, el Ministerio de Defensa Nacional interviene en el presente proceso para solicitar, de modo principal, que la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo; y, de modo subsidiario, que declare la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

La pretensión principal está precedida por un recuento de los requisitos que han establecido el reglamento (Decreto 2067 de 1991) y la jurisprudencia constitucional, para determinar si una acción de inconstitucionalidad tiene la aptitud de suscitar un pronunciamiento de fondo.

Con fundamento en dichas normas, la apoderada del Ministerio señala que los accionantes no expresan “con exactitud los cargos frente a la presunta vulneración de derechos constitucionales. El razonamiento expresado en el concepto de violación es disperso, inexacto y vago”. Insiste en que la demanda “se encuentra desprovista de cargos concretos sustentados en argumentos que sean el producto del análisis racional en que se sustenta la violación, como se enunció, se limitaron a transcribir lo expuesto por la corte en la sentencia antes citada”. Dice que el mero hecho de enunciar una norma no es suficiente para superar el requisito del numeral 2° del Decreto 2067 de 1991. Por lo tanto, “a pesar que la referencia sobre la violación de los artículos 76 numeral 12 y 118 numeral 8 de la Constitución de 1886, así como los artículos 4 y 338 Superiores vigentes, se hizo, considera este despacho que falto profundidad, porque tal intervención no comporta los requisitos de la argumentación en términos de la exigencia legal como lo ha estipulado la misma Corte”.

Pero, en caso de no prosperar su principal pretensión, la interviniente solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Hace valer que el literal a) de la Ley 66 de 1989 confiere al Presidente de la República facultades para reformar el estatuto del personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional

en materia de “descuentos”. A eso debe añadirse que las facultades concedidas por la Ley al ejecutivo versaban sobre asuntos relacionados con la seguridad y el bienestar social. Esos dos hechos son indicativos de que el Presidente de la República no desbordó sus competencias al momento de establecer el descuento en beneficio de los miembros de la fuerza pública.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene mediante apoderado para solicitar que la Corte declare exequibles las normas demandadas. Como sustento de su petición, aporta el siguiente.

Expone que las facultades otorgadas al Presidente de la República mediante la Ley 66 de 1989 son constitucionales, pues la Ley concede una “capacidad normativa amplia para expedir los decretos que necesarios (sic) para reformar el estatuto del personal de agentes de la Policía Nacional, y el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional”.

Agrega que, de acuerdo al artículo 150, No. 19, lit. a) de la Constitución Política, el Congreso de la República está facultado para expedir Leyes Generales Marco o Cuadro, mediante las cuales dicta normas generales y señala los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el “régimen salarial y de prestaciones sociales de los servidores públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública”. Cita la Sentencia C-004 de 1992, en la cual la Corte señaló que “[a]ntes de la vigencia del nuevo ordenamiento constitucional, el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos era competencia del legislador que, regularmente confería facultades extraordinarias al Presidente, de modo que los emolumentos oficiales eran reajustados durante el primer mes de cada año. De acuerdo con la constitución actual, dicho régimen debe ser fijado por el Gobierno, ciñéndose a los criterios y normas generales que mediante ley señale el Congreso”.

Efectivamente, asegura que en desarrollo de dicho artículo, el Congreso expidió la Ley 4ª de 1992, “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la

Constitución Política”. En dicha Ley, dice el interviniente, el legislador “establece que no puede existir otro régimen salarial o prestacional que contravenga las disposiciones dictadas por el mismo Gobierno en esta materia, o que se encuentren contenidas en la mencionada Ley 4 (artículo 10)”.

Expone que por mandato expreso del Constituyente, la competencia normativa en materia salarial y prestacional está radicada en cabeza del Congreso y del Gobierno Nacional, correspondiéndole a éste último el desarrollo de la Ley marco que regule el asunto. Por lo tanto, el Decreto es ajustado a la Constitución.

3. Policía Nacional

El Secretario General de la Policía Nacional interviene en el proceso mediante memorial, para solicitar principalmente que la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo, y subsidiariamente que declare la exequibilidad de las disposiciones.

El interviniente aduce que los argumentos expuestos en la demanda no cumplen con todas las condiciones para obtener un pronunciamiento de fondo sobre el asunto. Señala que “la acusación se encuentra desprovista de cargos concretos sustentados en argumentos que sean el producto del análisis racional en que se sustenta la violación”, y que los actores se limitaron a transcribir lo expuesto en la Sentencia C-531 de 2003.

Por otra parte, indica que el cotejo normativo de las normas acusadas debe hacerse con la Constitución de 1886 y no con la Carta de 1991, razón por la cual también en este punto los actores presentan un cargo incorrecto.

Ahora bien, en cuanto a su solicitud de exequibilidad, hace ver que la Ley 66 de 1989 concede al Presidente de la República la facultad de reformar los estatutos del personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes de las Fuerzas Militares en materia de “descuentos”, y eso es precisamente lo que consagran los Decretos: “un descuento que tiene una contraprestación en servicios específicos para los miembros de la Institución Policial”.

Considera imperiosa la necesidad de la Fuerza Pública de “poseer sitios para Bienestar y Recreación para los integrantes de la Fuerza Pública, dotados a la vez de todos los medios de seguridad debido a la función que cumplen, se requiere la continuidad del descuento que en

la actualidad se efectúa, con base en el decreto 1212 y 1213 de 1990". Esta necesidad -afirma- se sustenta en lo estipulado por la Carta sobre la especialidad de los regímenes para los miembros de la Fuerza Pública.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José MayaVillazón en el concepto N° 4569 de 2008, solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-531 de 2003 "a través de la cual se declaró inexecutable el inciso 1° y la expresión 'del valor correspondiente a los tres (3) días a que se refiere este artículo' contenida en el parágrafo del artículo 25 del Decreto ley 2701 de 1988, lo mismo que el parágrafo 2° del artículo 48 del Decreto ley 1214 de 1990". Y, en subsidio, declarar la inexecutable de las disposiciones acusadas.

La primera solicitud se afina en un relación de las Sentencias expedidas por la Corte Constitucional sobre los descuentos a la prima de vacaciones. En primer lugar, la Vista Fiscal señala la Sentencia C-273 de 1996, en la cual se juzgaba el artículo 1° de la Ley 54 de 1983 "el cual contemplaba un descuento de la prima de vacaciones de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público con destino a la Cooperativa de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público". En esa oportunidad, la Corte declaró inexecutable la disposición, según el Procurador General, por considerar que "la disposición no cumplía con la totalidad de los requisitos propios de las contribuciones parafiscales, pues autorizaba que los descuentos fueran administrados por una persona jurídica de derecho privado, cuando la Constitución no permite destinar, por ley, un impuesto o una contribución parafiscal a un particular".

En segundo lugar, reseña la Sentencia C-105 de 1997, en la cual se enjuiciaba el artículo 27 del Decreto 1045 de 1978, mediante el que se ordenaba el aludido descuento a favor de Prosocial. La Corte declaró inexecutable la norma acusada -dice el Ministerio Público- "en consideración a que a través de esa disposición el Ejecutivo creó una contribución parafiscal, excediendo las facultades que le habían sido otorgadas por la Ley 5 de 1978".

En tercer lugar, en la sentencia C-531 de 2003 la Corte se pronunció sobre el artículo 25 (parcial) del Decreto 2701 de 1988 'por el cual se reforma el Régimen Prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado, adscritos o

vinculados al Ministerio de Defensa Nacional’, y el artículo 48 (parcial) del Decreto 1214 de 1990 ‘por el cual se reforma el Estatuto y el régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional’. Ambos artículos fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, según lo afirma la Vista Fiscal, por establecer descuentos de la prima de vacaciones de los servidores vinculados a las entidades enunciadas en ellos, y constituir de ese modo una contribución parafiscal para la cual no se encontraba facultado el Presidente de la República. Cita el siguiente aparte de la Sentencia, por su pertinencia para el caso sometido a decisión:

“Con base en el texto de estas disposiciones se puede establecer que el Art. 1° de la Ley 5° de 1988 el legislador ordinario otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, entre otros, con el objeto de que reformara el régimen prestacional de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional (Lit. b), y que en el Art. 1° de la Ley 66 de 1989 las confirió con el objeto de que reformara los estatutos del personal de oficiales, suboficiales y agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en las materias allí señaladas, entre las cuales se encuentran ‘primas’, ‘descuentos’ y ‘régimen general de prestaciones sociales’ (lit. a), y reformara el estatuto y el régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, en las materias allí indicadas, entre las cuales se hallan ‘primas’ y ‘seguridad y bienestar social’.

Sin embargo, las disposiciones de las citadas leyes habilitantes no otorgaron al Presidente de la República en forma expresa y precisa facultades para que impusiera o estableciera la contribución parafiscal consistente en un descuento de la prima de vacaciones, por un valor correspondiente a tres (3) días de sueldo básico, de que tratan las normas acusadas, lo cual significa que aquella autoridad al expedir las mismas excedió el límite material en el ejercicio de las facultades otorgadas y violó lo dispuesto en los Arts. 76, Num. 12, y 118, Num. 8°, de la Constitución Política de 1886.

Por esta razón, se declararán inexecutable las disposiciones impugnadas” (Subrayas originales de la cita).

Así, el Ministerio Público concluye que el Presidente de la República desbordó sus facultades al establecer una contribución parafiscal, pues el artículo 1° de la Ley 66 de 1989 no le concedía facultades para ello. Por lo tanto, la norma acusada vulnera los artículos 76,

numeral 12, y 118, numeral 8 de la Carta de 1886. De ese modo, sobre el asunto sometido ante la Corte Constitucional pesa el fenómeno de la cosa juzgada material, y debe estarse a lo resuelto en la Sentencia C-531 de 2003, en tanto con ella se resolvió de fondo el asunto objeto de juicio, al evaluar otro precepto con igual contenido.

En caso de que la Corporación no coincida con el Concepto Fiscal, solicita que se declare la inexecutable de las disposiciones demandadas, toda vez que configuran una contribución parafiscal para cuya creación no estaba facultado el Presidente de la República por la ley habilitante.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Sobre las solicitudes de inhibición

En éste proceso, tanto la apoderada del Ministerio de Defensa Nacional como el apoderado de la Policía Nacional, solicitan a la Corte Constitucional inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo. Por lo tanto, como paso previo a la formulación y solución de los problemas jurídicos suscitados por la demanda, se procederá a establecer si ella plantea cargos de carácter constitucional.

En su libelo, los actores demandan dos disposiciones, contenidas en sendos Decretos con fuerza de ley -Decreto 1212 de 1990 artículo 81, parágrafo 2°, y Decreto 1213 de 1990 artículo 66-, expedidos en virtud de la Ley 66 de 1989 -'Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias pro tempore para reformar los estatutos y el régimen prestacional del personal de Oficiales, Suboficiales, agentes y civiles del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; y establece el régimen de la vigilancia privada'- . Aducen que las normas contemplan una contribución parafiscal, y que la Ley no le confirió al Presidente de la República la facultad 'precisa' para imponer contribuciones parafiscales. Indican que con ello se violan los artículos 76 numeral 12, y 118 numeral 8° de la Constitución de 1886, y los artículos 4°, 150 y 338 de la Constitución de 1991. Finalmente,

relatan que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los decretos con fuerza de ley expedidos antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, deben efectuarse de conformidad con las directrices constitucionales de la Carta anterior.

Así las cosas, la Corte Constitucional no comparte el criterio de los intervinientes que solicitan un pronunciamiento inhibitorio. Como puede advertirse, los demandantes presentan un cargo por exceso del Presidente de la República en el ejercicio de facultades extraordinarias, razón por la cual entre los argumentos expuestos, existen verdaderos cargos de carácter constitucional, toda vez que demandan una norma cierta, que viola una norma de carácter constitucional, y además expresan por qué se viola la norma superior y por qué la Corte Constitucional es competente para conocer de dicha demanda.

3. Problema jurídico

Para resolver éste problema, la Corte Constitucional procederá a establecer si, como lo señala la Vista Fiscal, hay cosa juzgada material sobre el asunto, de acuerdo con lo decidido en la sentencia C-531 de 2003. En caso de no ser así, señalará cuáles son los referentes de control constitucional de los decretos con fuerza de ley expedidos con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991, cuando se plantea que el Ejecutivo se extralimitó en sus facultades. Posteriormente, elucidará si los descuentos previstos en los Decretos demandados fueron expedidos dentro de las precisas facultades concedidas en la Ley 66 de 1989, y si el hecho de que los descuentos constituyan una contribución parafiscal acarrea el desbordamiento en las facultades extraordinarias.

4. Inexistencia de cosa juzgada material por la decisión contenida en la Sentencia C-531 de 2003

El Ministerio Público aduce que el caso planteado por la demanda que ahora se estudia, ya fue decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-531 de 2003.

La Corte constata que en la aludida sentencia se juzgó la constitucionalidad de dos normas.

En primer lugar, el artículo 25 del Decreto 2701 de 1988 “Por el cual se reforma el Régimen Prestacional de los servidores públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del

Estado, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional”. El artículo en cita decía expresamente:

“Artículo 25. Fondo de bienestar social y cultural. De la prima de vacaciones se descontará el valor correspondiente a tres (3) días de sueldo básico, el cual ingresará a una cuenta o fondo especial, destinado exclusivamente al desarrollo de planes de bienestar social y cultural para el personal de las entidades descentralizadas a que se refiere el presente Decreto.

Parágrafo. Además del valor correspondiente a los tres (3) días a que se refiere este artículo, ingresarán al Fondo de Bienestar Social y Cultural, los dineros provenientes de los siguientes conceptos (...).”.

La ley habilitante con base en la cual se expidió el decreto acusado en dicha oportunidad, es la Ley 05 de 1988. El artículo 1º dice:

“Artículo 1º. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un (1) año contado desde la vigencia de esta ley, para los siguientes efectos:

“a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Militares y de Policía Nacional así: modificación del Vicariato Castrense de acuerdo con la Constitución Apostólica, expedida por la Santa Sede; organización de la Subsecretaría de la Policía como dependencia de la Secretaría General para coordinar, asesorar y servir de enlace entre el Ministerio de Defensa y la Dirección General de la Policía; reorganización y ampliación de la División de Sistematización de Datos para cubrir todas las entidades del ramo de Defensa; creación de una Sección de Archivo en la Oficina de Información y Prensa Sistematizada, y redistribución de funciones de la Oficina Jurídica y de la División de Prestaciones Sociales;

“b) Reformar el régimen prestacional y expedir el estatuto disciplinario de las entidades descentralizadas, establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional;

“c) Reformar los estatutos de carrera de oficiales, suboficiales y agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional;

“d) Reformar el régimen disciplinario para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional;

“e) Reformar el estatuto de capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces, e indemnizaciones del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes, alumnos de las escuelas de formación y personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional; y

“f) Reformar los reglamentos de calificación y clasificación para el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

“Art. 2º.- Esta ley rige desde su sanción”.

En segundo lugar, la demanda se dirigía contra el artículo 48, parágrafo 2º, del Decreto 1214 de 1990 –‘Por el cual se reforma el Estatuto y el Régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional’-. El artículo decía:

“Artículo 48. (...) Parágrafo 2º. De la prima de vacaciones se descontará el valor correspondiente a tres (3) días de sueldo básico, que ingresarán al Fondo de Bienestar y Recreación del Ministerio de Defensa o Policía Nacional”.

La ley habilitante de esta norma era la Ley 66 de 1989, artículo 1º, y específicamente el literal b), que así dice:

“[d]e conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para los siguientes efectos: (...) b) Reformar el estatuto y el régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, en las siguientes materias: 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”.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-531 de 2003¹, declaró inexecutable los descuentos precitados, porque las leyes habilitantes “no otorgaron al Presidente de la República en forma expresa y precisa facultades para que impusiera o estableciera la contribución parafiscal consistente en un descuento de la prima de vacaciones, por un valor correspondiente a tres (3) días de sueldo básico, de que tratan las normas acusadas, lo cual

significa que aquella autoridad al expedir las mismas excedió el límite material en el ejercicio de las facultades otorgadas” .

Subraya la Corte que esos casos guardan una diferencia con el que ahora se resuelve, toda vez que los textos ahora acusados pertenecen a los Decretos 1212 y 1213 de 1990, expedidos de acuerdo con una Ley habilitante que faculta al Presidente de la República para decretar descuentos.

Nótese que se demandan, en éste caso, el Decreto 1212 de 1990 -‘Por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional’- y el Decreto 1213 de 1990 -‘Por el cual se reforma el estatuto del personal de agentes de la Policía Nacional’-. Ambos Decretos se expidieron conforme a la Ley 66 de 1989, en su artículo 1º, literal a), que faculta al Gobierno Nacional para hacer descuentos. Dice la norma habilitante:

“Artículo 1º. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para los siguientes efectos:

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” (Subrayas añadidas).

Ahora bien, para que en este caso la Corte Constitucional decidiera estarse a lo resuelto en la Sentencia C-531 de 2003, por existir una cosa juzgada material, se requeriría -entre otras condiciones- que los textos o disposiciones acusadas tuvieran “el mismo sentido normativo”.²

Pero, en esta oportunidad, las disposiciones demandadas en el presente proceso, se expidieron con fundamento en un texto diferente, con sentido normativo diferente, al que habilitó al Presidente de la República para expedir los Decretos ley 2701 de 1988 y 1214 de 1990. Dado que el contenido normativo de una y otra disposición habilitante no es el mismo,

la cosa juzgada material no está llamada a operar.

Por consiguiente, la Corte procederá a decidir de fondo las acusaciones de inconstitucionalidad contra el párrafo 2° del artículo 81, Decreto con fuerza de ley 1212 de 1990, y el artículo 66 del Decreto con fuerza de ley 1213 de 1990.

5. Cargo por incompetencia del órgano que expide el acto demandado. Caducidad de las acciones públicas de inconstitucionalidad. Parámetros para el control constitucional de decretos con fuerza de ley anteriores a la Constitución de 1991

5.1. La jurisprudencia ha precisado que los vicios de un acto pueden clasificarse en tres tipos: vicios de competencia, vicios de forma y vicios de fondo.

En la Constitución de 1991 existe una cláusula de caducidad de las acciones públicas de inconstitucionalidad, cuando en ellas se plantea un cargo por vicios de forma en la expedición del acto demandado. Así viene dispuesto por el artículo 242, numeral 3° de la Carta, que preceptúa: “[l]as acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”. La caducidad, por lo tanto, no pesa sobre las acciones de inconstitucionalidad que plantean vicios de fondo.

También cabe impugnar la constitucionalidad de una norma, bajo el cargo de haberse expedido por un órgano incompetente, es decir, por un vicio de competencia. La competencia es “presupuesto tanto de la forma y del procedimiento, como del contenido sustantivo de los actos jurídicos”,³ y por esa razón también ésta clase de acusaciones se sustraen a la caducidad.

Ahora bien, cuando esa misma acusación por incompetencia del órgano se hace valer contra actos legislativos, por expresa y especial disposición constitucional, debe declararse la caducidad de la acción si se presenta después de pasado un año desde la promulgación del acto. En este caso, la caducidad opera por expreso mandato del artículo 379, que dice: “[l]a acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2°” (artículo 379, C.P.).⁴ La caducidad cobija todos los vicios – tanto los vicios de forma como los vicios de competencia – para el caso de las reformas constitucionales.

5.2. Por otra parte, el hecho de que se plantee el cargo por incompetencia del órgano que expidió el acto acusado, frente a los decretos con fuerza de ley preconstitucionales, lleva a preguntarse si el parámetro de su constitucionalidad debe ser la Carta de 1991 o la de 1886.

Ciertamente, la Corte ha establecido que si las demandas plantean un vicio de forma en la expedición del acto, entonces el parámetro de constitucionalidad es la Carta vigente al momento de la expedición. En cambio, si formula un cargo relacionado con la materia del acto acusado, deben proponer una infracción a los preceptos de la Carta vigente. De acuerdo con el Estatuto Fundamental vigente, a la Corte Constitucional “se le confía la guarda de la integridad y supremacía” de la Constitución de 1991, y no de la Carta anterior.

Con todo, cuando se plantea que el Presidente de la República excedió las facultades precisamente otorgadas en la ley, la acusación no es estrictamente de fondo ni de forma. Como lo ha dicho la Corte en su jurisprudencia:

“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 caduca”⁶, 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”.⁷ 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 inadmisibles, puesto que a ésta 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.”⁸

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*". 9

La Corte Constitucional ha establecido que el examen de constitucionalidad de los decretos extraordinarios, atinente a un eventual vicio de competencia, por ser un estudio relacionado con el "presupuesto tanto de la forma y del procedimiento, como del contenido sustantivo de los actos jurídicos",¹⁰ debe llevarse a cabo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución actual.

Justamente ha sido en atención a esas consideraciones, que la Corte Constitucional ha evaluado la constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley preconstitucionales, cuando se los acusa de desbordar las facultades precisas atribuidas por la ley. La Corte ha advertido que, en el plano literal, tanto la Constitución de 1886 como la de 1991 disponen como atribución del Congreso revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias (Cfr., art. 76, numeral 12, C.P. de 1886 y art. 150, numeral 10, C.P. de 1991).¹¹ De este requisito se deriva una consecuencia jurídica esencial: la prohibición de exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República. Es sólo a la luz de esta prohibición que la Corte Constitucional analiza si se presenta un vicio de competencia por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

No obstante, la Corte también ha advertido que la similitud literal entre el artículo 150 (10) de la Constitución de 1991, y el artículo 76 (12) de la Constitución de 1886, no implica una equivalencia de requisitos constitucionales, porque la expresión 'precisas facultades extraordinarias' está desde 1991 inscrita en una Constitución con principios fundamentales diversos y orientaciones inclusive divergentes a la Carta anterior. Estas diferencias entre la Constitución de 1991 y la Constitución de 1886, condujeron a que la Corte Constitucional concluyera que el requisito de precisión de la ley habilitante, debía ser interpretado de manera estricta, en dos aspectos: (i) exigencia de que la ley habilitante no sólo indique la materia objeto de facultades extraordinarias, sino además la finalidad que deberá perseguir el legislador extraordinario y los criterios que el Presidente de la República deberá respetar;¹² e (ii) interpretación restrictiva en la ley habilitante de las facultades

extraordinarias, para efectos de determinar si hubo exceso en el ejercicio de las mismas.¹³ Esta interpretación estricta es doble. Primero, las facultades deben ser específicas y claras en cuanto a la materia objeto de habilitación. Segundo, el test que se aplica es estricto, en el sentido de que no cubre entrar a establecer eventuales y lejanas relaciones de conexidad de la norma acusada con la materia objeto de habilitación. Ello expandiría el ámbito de las facultades.¹⁴

Sin embargo, la Corte no ha aplicado esta jurisprudencia a la ley habilitante anterior a 1991 ni al decreto extraordinario dictado con base en dicha ley habilitante. Ello implicaría aplicar hacia el pasado exigencias constitucionales derivadas de la letra y el espíritu de la Carta de 1991.

En esta sentencia la Corte reitera la jurisprudencia mencionada, por lo cual no aplicará retroactivamente a la ley habilitante ni a las facultades en ella contenidas y los decretos extraordinarios de 1990, la jurisprudencia más estricta posterior a 1991.

5.3. Finalmente, debe indicarse que la Carta establece específicamente algunas limitaciones para determinados actos del poder público. Así, por ejemplo, mediante los decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias, no pueden expedirse códigos, leyes estatutarias, orgánicas, leyes previstas en el numeral 20 del artículo 150, o decretarse impuestos (art. 150, numeral 10, C.P. de 1991). Esa clase de prohibiciones específicas novedosas no han sido aplicadas retroactivamente al legislador extraordinario.¹⁵

6. Control de las contribuciones parafiscales decretadas en los decretos ley preconstitucionales. Contribuciones parafiscales en el Estatuto de Personal de Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional y relación con la ley habilitante

6.1. En otras oportunidades, la Corte ha controlado la constitucionalidad de contribuciones parafiscales decretadas mediante decretos ley anteriores a la Constitución de 1991, por presunto exceso del Presidente en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

Así, en la sentencia C-105 de 1997,¹⁶ la Corte controló la constitucionalidad del artículo 27

del Decreto Ley 1045 de 1978, demandado porque el Presidente de la República creaba una contribución parafiscal para la cual no había sido facultado. La norma demandada decía:

“DECRETO LEY 1045 de 1978

“Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional”

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la ley 5a. de 1978

DECRETA:

“Artículo 27. De los descuentos a favor de Prosocial. El valor de tres de los quince días de prima, salvo disposición legal en contrario, será depositado por el respectivo organismo en la Promotora de Vacaciones y Recreación Social, entidad que manejará dichos recursos en cuenta especial y facilitará la expedición de un certificado sobre su valor para que el beneficiario obtenga bajos costos en sus planes vacacionales.”

La Ley habilitante decía, por su parte:

“LEY 5a. de 1978

(abril 7)

“Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar escalas de remuneración, revisar sistemas de clasificación y nomenclatura de empleos, y dictar otras disposiciones en materia de administración de personal.

“El Congreso de Colombia,

DECRETA

“Artículo 1o. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de noventa días, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para los siguientes efectos:

"1. Fijar, con efectividad al primero (1o.) de enero de 1978, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de:

"a) La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, incluidas las unidades administrativas especiales;

"b) La Registraduría Nacional del Estado Civil;

"c) La Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público, el Tribunal Disciplinario, el Consejo de Estado y los Tribunales Contenciosos Administrativos y las Direcciones de Instrucción Criminal;

"d) La Contraloría General de la República.

"Esta facultad comprende la de señalar las bonificaciones de soldados, grumetes y alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

"No obstante lo dispuesto en el numeral primero del presente artículo, en las entidades que tuvieran decretados reajustes salariales para hacerse efectivos con posterioridad al primero de enero de 1978, la modificación de las escalas de remuneración regirá a partir de la fecha en que se haya previsto el respectivo reajuste.

"2o. Revisar el sistema de clasificación y nomenclatura de los mismos empleos para fijar o modificar aquellas series y clases cuya creación o modificación se estime indispensable.

"3o. Señalar los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de la pensión jubilaria de las personas que desempeñan el cargo de dactilopista en el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

"4o. Modificar el régimen de servicio civil y carrera administrativa.

"5o. Revisar y modificar las reglas generales a las cuales deban sujetarse las entidades de la Administración Pública del orden nacional en la aplicación de las normas sobre las asignaciones y prestaciones sociales señaladas por la ley para su personal.

"6o. Fijar las reglas para el reconocimiento, la liquidación y el pago de las prestaciones sociales que se causaren en el futuro a favor de los extranjeros no domiciliados en Colombia

que presten servicios en el exterior como funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

“Artículo 2o. Autorízase al Gobierno Nacional para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestarios indispensables para el cumplimiento de la presente ley.

“Artículo 3o. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

“Dada en Bogotá D.E., a los cuatro días del mes de abril de mil novecientos setenta y ocho.”

La Corte declaró inconstitucional la norma demandada, por considerar que “[c]on base en los resultados del análisis realizado, la Corte puede afirmar que examinadas cada una de las atribuciones conferidas por el legislador al Presidente de la República a través de la ley 5ª de 1978, no hay ninguna que de manera expresa le haya otorgado competencia para crear una contribución parafiscal como la consignada en el artículo 27 del Decreto Ley 1045 de 1978, y que tampoco, de ninguna de ellas podía deducirse razonablemente dicha competencia” (Subrayas añadidas).

De la misma manera, en la Sentencia C-531 de 2003¹⁷, la Corte estudió la constitucionalidad de dos disposiciones normativas, contenidas en sendos decretos con fuerza de ley, demandadas porque el Presidente de la República las había decretado sin facultades para ello.

El primero de ellos era el Decreto 2701 de 1988, -‘Por el cual se reforma el Régimen Prestacional de los servidores públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas, establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional’-. El artículo demandado decía expresamente:

“Artículo 25. Fondo de bienestar social y cultural. De la prima de vacaciones se descontará el valor correspondiente a tres (3) días de sueldo básico, el cual ingresará a una cuenta o fondo especial, destinado exclusivamente al desarrollo de planes de bienestar social y cultural para el personal de las entidades descentralizadas a que se refiere el presente Decreto.

Parágrafo. Además del valor correspondiente a los tres (3) días a que se refiere este artículo, ingresarán al Fondo de Bienestar Social y Cultural, los dineros provenientes de los siguientes

conceptos (...).".

"Artículo 1º. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un (1) año contado desde la vigencia de esta ley, para los siguientes efectos:

"a) Reorganizar el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Militares y de Policía Nacional así: modificación del Vicariato Castrense de acuerdo con la Constitución Apostólica, expedida por la Santa Sede; organización de la Subsecretaría de la Policía como dependencia de la Secretaría General para coordinar, asesorar y servir de enlace entre el Ministerio de Defensa y la Dirección General de la Policía; reorganización y ampliación de la División de Sistematización de Datos para cubrir todas las entidades del ramo de Defensa; creación de una Sección de Archivo en la Oficina de Información y Prensa Sistematizada, y redistribución de funciones de la Oficina Jurídica y de la División de Prestaciones Sociales;

"b) Reformar el régimen prestacional y expedir el estatuto disciplinario de las entidades descentralizadas, establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales del Estado, adscritos o vinculados al Ministerio de Defensa Nacional;

"c) Reformar los estatutos de carrera de oficiales, suboficiales y agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional;

"d) Reformar el régimen disciplinario para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional;

"e) Reformar el estatuto de capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces, e indemnizaciones del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes, alumnos de las escuelas de formación y personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional; y

"f) Reformar los reglamentos de calificación y clasificación para el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional".

El segundo era el Decreto 1214 de 1990, -'Por el cual se reforma el Estatuto y el Régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional'-. El artículo decía:

“Artículo 48. (...) Parágrafo 2°. De la prima de vacaciones se descontará el valor correspondiente a tres (3) días de sueldo básico, que ingresarán al Fondo de Bienestar y Recreación del Ministerio de Defensa o Policía Nacional”.

El decreto ley fue expedido con fundamento en la Ley 66 de 1989, artículo 1°, y específicamente el literal b), que así dice:

“[d]e conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para los siguientes efectos: (...) b) Reformar el estatuto y el régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, en las siguientes materias: 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”.

La Corte no encontró entre las normas habilitantes una facultad que expresamente autorizara al Presidente de la República para efectuar descuentos como los regulados en los decretos demandados y, por consiguiente, estableció: “las disposiciones de las citadas leyes habilitantes no otorgaron al Presidente de la República en forma expresa y precisa facultades para que impusiera o estableciera la contribución parafiscal consistente en un descuento de la prima de vacaciones, por un valor correspondiente a tres (3) días de sueldo básico, de que tratan las normas acusadas, lo cual significa que aquella autoridad al expedir las mismas excedió el límite material en el ejercicio de las facultades otorgadas”.

6.2. En ese orden de consideraciones, puede concluirse, para el presente caso, que si de la ley habilitante (i) no se deriva “de forma expresa y precisa” (Sentencia C-531 de 2003) la facultad de imponer contribuciones parafiscales, o (ii) si de ninguna de las normas habilitantes puede “deducirse razonablemente dicha competencia” (Sentencia C-105 de 1997), entonces la norma que decreta la contribución parafiscal, expedida por el Presidente de la República con arreglo a las leyes de facultades, debe ser declarada inexecutable.

6.3. En esta oportunidad son demandadas sendas disposiciones de los decretos 1212 de 1990 –‘Por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional’- y 1213 de 1990 –‘Por el cual se reforma el estatuto del personal de agentes de la Policía

Nacional’-. En ambos decretos se ordena efectuar un descuento a la prima de vacaciones de los suboficiales y agentes de la Policía Nacional, respectivamente.

Ambos se expiden en ejercicio de las facultades concedidas por el artículo 1°, literal a), de la Ley 66 de 1989, que dice: “De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para los siguientes efectos: 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” (Subrayas añadidas).

6.4. Como puede verse, la ley habilitante en este caso le concede al Presidente de la República la facultad de reformar los estatutos de personal de Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional en precisas materias. Para determinar el contenido material de dicho estatuto y el alcance de las materias enunciadas en el literal a) citado, es necesario acudir a una interpretación sistemática de la Ley, y al contexto en el cual fue expedida.

6.4.1. Además, una interpretación sistemática de la Ley 66 de 1989, permite establecer que todo el literal a) del artículo 1°, comprende la facultad de expedir un nuevo estatuto aplicable a Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional. Dicho estatuto comprende distintas materias, dentro de las cuales están los ‘descuentos’, así como el ‘régimen general de prestaciones sociales’ y las ‘disposiciones varias’ sobre la reforma del estatuto de personal. De haber sido esta ley posterior a 1991, la Corte probablemente habría declarado inconstitucionales algunas de estas facultades por imprecisas¹⁸, pero esa no es la cuestión a analizar.

La Corte subraya que las facultades concedidas fueron amplias, para que se dictara un nuevo estatuto de personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

6.4.2. Para determinar el contenido de dicho estatuto y el alcance de las materias enunciadas

en el literal a) citado, es necesario acudir al contexto en el cual fue expedida la Ley habilitante.

El Decreto 96 de 1989 reserva el Título IV (De las asignaciones, primas, subsidios, pasajes y viáticos, descuentos y bonificaciones), Capítulo III, a regular los ‘Descuentos’; y el Decreto 97 de 1989 reserva el Título III (De la remuneración), Capítulo III (Descuentos) a hacer lo propio. En el primero de ellos, el artículo 86, parágrafo 2º, disponía:

“Parágrafo 2º De la prima de vacaciones se descontará el valor correspondiente a tres (3) días del sueldo básico, el que ingresará a la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional con destino al plan de colonias vacacionales”.

Y en el último, el Ejecutivo estableció el siguiente descuento:

“Artículo 64. DESCUENTO PARA BIENESTAR SOCIAL. De la prima de vacaciones se descontará el valor correspondiente a tres (3) días del sueldo básico, el que ingresará a la Dirección de Bienestar Social al plan de Colonias Vacacionales”.

Así, el contexto en el cual se adoptó la ley habilitante, permite concluir que era razonable, para el Ejecutivo, interpretar la facultad de reforma en materia de ‘descuentos’, como una facultad para imponer el mismo descuento de la prima de vacaciones que existía en el momento en que el legislador lo facultó para expedir un nuevo estatuto. Máxime si dicho descuento está relacionado con las demás prestaciones laborales a que se refiere el literal a) del artículo 1º, Ley 66 de 1989.

6.5. Por lo tanto, una interpretación sistemática y contextual del literal a) citado, conduce a admitir que éste comprende una habilitación para crear el descuento ahora acusado. En 1989 dicho descuento no era denominado contribución parafiscal en el estatuto vigente que el Congreso quería que el Presidente reformara. Sería irrazonable exigir que el Congreso llamara ‘contribución parafiscal’ lo que el estatuto pensional a reformar denominaba ‘descuento’.

En la Sentencia C-105 de 1997, la Corte expresó que las facultades podían ser concedidas expresamente por la Ley, o ser deducidas razonablemente de ella. Como las normas con fuerza de ley enjuiciadas en esa ocasión, no fueron el resultado de ninguna de esas

condiciones, la Corporación concluyó: “[c]on base en los resultados del análisis realizado, la Corte puede afirmar que examinadas cada una de las atribuciones conferidas por el legislador al Presidente de la República a través de la ley 5ª de 1978, no hay ninguna que de manera expresa le haya otorgado competencia para crear una contribución parafiscal como la consignada en el artículo 27 del Decreto Ley 1045 de 1978, y que tampoco, de ninguna de ellas podía deducirse razonablemente dicha competencia”. En éste caso, y por la razones expuestas, la Corte reitera que las facultades ejercidas por el Presidente de la República para imponer contribuciones parafiscales por vía de descuentos, se pueden “deducir razonablemente” del literal a) citado y, en consecuencia, deben declararse constitucionales por ese aspecto.

6.6. Ahora bien, los demandantes exponen un cargo adicional. En su criterio, aún para los decretos preconstitucionales vale la prohibición de “decretar impuestos”, a que se refiere el inciso 3º, del numeral 10, artículo 150 constitucional. Así, en concordancia con el artículo 338 constitucional, sólo el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones –en sentido lato- en tiempos de paz.

6.7. Sin embargo, y de acuerdo con las consideraciones efectuadas en el punto anterior de esta providencia, dicha prohibición específica fue introducida con la Constitución de 1991, y está referida a los decretos con fuerza de ley expedidos después de la entrada en vigencia de la Carta. Como lo ha dicho la Corte expresamente:

“Las prohibiciones contempladas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, en lo referente a la concesión de aquellas por el Congreso al Gobierno para expedir o reformar códigos o para crear impuestos, solamente principiaron a aplicarse desde la promulgación de la actual Carta Política hacia el futuro, esto es, desde el 7 de julio de 1991, y por ende no pueden retrotraerse a épocas anteriores para deducir la inconstitucionalidad de leyes expedidas bajo la vigencia de la Constitución anterior, que no restringía en esas materias al legislador ordinario para transferir temporalmente y en forma precisa su propia competencia al Ejecutivo”.¹⁹

6.8. Por lo tanto, el parágrafo 2º del artículo 81, Decreto 1212 de 1990; y el artículo 66 del Decreto 1213 de 1990, son conformes al artículo 150, numeral 10, de la Constitución de 1991 y serán declarados EXEQUIBLES, por los cargos analizados.

VII. 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

Primero.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el parágrafo 2° del artículo 81, del Decreto 1212 de 1990.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 66 del Decreto 1213 de 1990.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

Magistrado

Magistrado

Con salvamento de voto

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

Ausente con permiso

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-1120 DE 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Creación de tributo (Salvamento de voto)

COMPETENCIA-Facultad para establecer descuento en prima de vacaciones debe ser expresa (Salvamento de voto)

PRIMA DE VACACIONES-Descuentos para bienestar social del personal de suboficiales y agentes de la policía nacional por Ley (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-7272

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 2º del artículo 81, Decreto con fuerza de Ley 1212 de 1990, y el artículo 66 del Decreto con fuerza de Ley 1213 de 1990.

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito salvar mi voto a la presente decisión, toda vez que desde el punto de vista jurídico, la exequibilidad implicaría admitir que mediante facultades extraordinarias se decreten tributos, además contra la jurisprudencia de ésta Corporación. La facultad para crear ese tributo no se puede deducir de la expresión “descuentos”. Entonces quedaría solo un tema de conveniencia, aunque tampoco se trata de que los funcionarios no puedan salir de vacaciones, pues lo que dispone la norma es un descuento de la prima de vacaciones, que con la inexecutable ya no se efectuaría, sin causar un perjuicio a esos servidores, pues los centros vacacionales ya existen y por el contrario, recibirían la totalidad de esa prima. Ahora bien, para que se pueda hacer ese descuento se requiere de una ley, como lo ha sostenido de manera ininterrumpida la jurisprudencia, que se debe mantener.

De otra parte, es preciso separar los temas. De un lado, está la posibilidad o no de conferir facultades extraordinarias para establecer tributos que bajo la vigencia de la Carta de 1886 si existía y en la Constitución actual no. De otro, a pesar del cambio constitucional, el tema sigue siendo la precisión y alcance de la habilitación, pues se trata de atribuciones anormales, excepcionales; ya que el que legisla es el Congreso y la ambigüedad en las facultades convertiría al Gobierno en legislador, por tal razón deben ser atribuciones expresas y precisas.

De la misma manera, es oportuno señalar los fundamentos de la posición a favor de la inexecutable de las normas acusadas: i) como se trata de un punto de competencia, no obstante que el parámetro de control es la Constitución anterior, no hay caducidad de la acción; ii) la dimensión del nuevo régimen de facultades extraordinarias es mucho más estricto (iniciativa gubernamental, mayoría especial, materias excluidas, Congreso conserva atribución para modificar los decretos leyes), pues busca restringir al máximo esa posibilidad; iii) todos los fallos que se tienen son de esta Corte y en ellos se ha establecido que la facultad para establecer el descuento a la prima de vacaciones debe ser expresa. No basta entonces la precisión por género, sino que también debe señalar la especie.

Finalmente, en el régimen del Decreto Ley 096 de 1989, se preveía en los descuentos. Tener facultades extraordinarias no quiere decir que se haga todo o que se atribuye en la ley habilitante, ya que puede ser solo una parte. En cuanto a que el descuento no equivale a una contribución parafiscal, falta motivar dicha afirmación.

Con fundamento en lo expuesto, salvo mi voto a la presente sentencia.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 M.P. Jaime Araújo Rentería.

2 Sentencia C-311 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Además, las sentencias

C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-096 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-1114 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

3 Sentencia C-061 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 Cfr., Sentencias C-1045 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-153 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

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

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

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

9 Sentencia C-061 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Ídem.

11 Sobre el control a los decretos con fuerza de ley preconstitucionales, por el cargo de exceso del Presidente de la República en el ejercicio de las facultades extraordinarias, pueden verse las Sentencias C-412 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-467 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-587 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía; C-126 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-1111 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-507 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-531 de 2003 y C-1063 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-061 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y C-926 de 2006, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

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

13 Sentencia C-531 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería.

14 En la Sentencia C-061 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda, la Corte analizó la conexidad de un decreto con fuerza de ley que consagraba la obligación de efectuar descuentos a los suboficiales de la Policía Nacional que tuvieran deudas con el ramo de la Defensa Nacional, que no podían exceder del 50% de la prestación afectada. En esa ocasión, la Corte consideró que la norma demandada no guardaba una relación de conexidad directa con la Ley habilitante, que facultaba al Gobierno para expedir un estatuto de personal.

15 Cfr., Sentencias C-587 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía, C-1063 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería.

16 M.P. Fabio Morón Díaz.

17 M.P. Jaime Araújo Rentería.

18 Como ocurrió en la Sentencia C-1493 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz. En dicha Sentencia, La Corte declaró inexecutable las expresiones "...y se dictan otras disposiciones ...", "... entre otros..." y "y las demás normas relacionadas con la materia", contenidas en una ley de facultades (Ley 578 de 2000 -'Por medio de la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las Fuerzas Militares y de Policía Nacional'-). La Corte estimó: "[l]as expresiones "entre otros" y "y las demás normas relacionadas con la materia" serán declaradas inconstitucionales por cuanto convierten las atribuciones dadas en vagas e imprecisas, lesionando de esta manera el artículo 150-10 de la Carta. Los decretos que el Presidente de la República podía modificar, adicionar o derogar, de conformidad con el artículo 2 acusado, no son otros que los expresamente enumerados en tal disposición. No se olvide que en este campo no se admiten las facultades implícitas".

19 Sentencia C-1111 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Cfr., además, las Sentencias C-587 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía y C-1063 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería.