

Sentencia C-531/03

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones por las cuales normas constitucionales se estiman violadas/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

PRIMA DE VACACIONES-Naturaleza

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Concepto

Esta contribución es una especie del género tributos y consiste en una obligación pecuniaria impuesta por la ley a los miembros de una colectividad o agrupación económica o social, a favor de entidades públicas distintas de las territoriales, a favor de entidades semipúblicas o a favor de entidades privadas que realizan actividades de interés general, las cuales tienen una destinación específica de beneficio de los mismos contribuyentes y no entran a formar parte del presupuesto general de la Nación.

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Características básicas

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Administración por particulares

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL-Normas expedidas con anterioridad a la Constitución

TRANSITO CONSTITUCIONAL-Inexistencia de vicios de formación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Constitución vigente al momento del otorgamiento

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límite temporal y material/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Término para su ejercicio

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN CONSTITUCION ANTERIOR-Ejercicio

Las facultades extraordinarias conferidas bajo la vigencia de la Constitución de 1886, teniendo en cuenta que, por una parte, en dicho ordenamiento aquella institución tenía también un carácter excepcional, y, por otra parte, en él se señalaban los mismos límites temporal y material, con la diferencia de que el término correspondiente era indeterminado y, en cambio, en la nueva Constitución el término es de seis (6) meses.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Reforma régimen prestacional de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Extralimitación por creación de contribución parafiscal/PRIMA DE VACACIONES-Descuento de tres días/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Inexequibilidad de la norma acusada por exceso en su expedición

Referencia: expediente D-4392

Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 25 (parcial) del Decreto Ley 2701 de 1988 y 48 (parcial) del Decreto Ley 1214 de 1990.

Demandantes: Ramiro Mejía Correa y Martha Elena Chávez Valbuena.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., tres (3) de julio de dos mil tres (2003).

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

## S E N T E N C I A

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Ramiro Mejía Correa y Martha Elena Chávez Valbuena, demandaron el artículo 25 (parcial) del Decreto Ley 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 Ley 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”.

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

### II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben los textos de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales Nos. 38634 de 29 de Diciembre de 1988 y 39406 de 8 de Junio de 1990, respectivamente, de los cuales se subrayan los apartes acusados:

#### DECRETO NÚMERO 2701 DE 1988

(diciembre 29)

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

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 05 de 1988,

DECRETA:

(...)

## CAPITULO II

Del régimen de asignaciones, primas y prestaciones sociales

(...)

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 (...)".

DECRETO NÚMERO 1214 DE 1990

(junio 8)

Por el cual se reforma el Estatuto y el Régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional

DECRETA:

(...)

## TITULO III

De las Asignaciones Primas y Subsidios

(...) CAPITULO II

De las primas y subsidios

(...)

Artículo 48. Prima vacacional. Los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional 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, y solamente por un periodo dentro de cada año fiscal.

Parágrafo 1°. Cuando el empleado se encuentra 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 de sueldo básico, que ingresarán al Fondo de Bienestar y Recreación del Ministerio de

Defensa o Policía Nacional, respectivamente.

Parágrafo 3º. La prima de vacaciones debe liquidarse en la nómina correspondiente al mes inmediatamente anterior a aquel en que los interesados vayan a disfrutar de sus vacaciones anuales”.

### III. DEMANDA

Consideran los demandantes que las normas acusadas en forma parcial vulneran los artículos 76, Num. 12, de la Constitución de 1886 y los artículos 13, 16, 25, 53, 58, 333, 334, 336 y 338 de la Constitución vigente.

Los argumentos de los actores se resumen a continuación:

Afirman que las normas acusadas fueron expedidas en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en las Leyes 5ª de 1988, “por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias relacionadas con las Fuerzas Militares y de Policía y se dictan otras disposiciones”, y 66 de 1989, “por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias pro t mpore 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”, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 76, Num. 12, de la Constitución Política de 1886, y que en virtud de las primeras se impuso una contribución parafiscal a 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 (Art. 25 del Decreto ley 2701 de 1988) y al personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional (Art. 48 del Decreto ley 1214 de 1990).

Sostiene que el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en la Ley 5ª de 1988, al expedir el Art. 25 del Decreto ley 2701 de 1988, porque:

- i) Las facultades conferidas se circunscriben a la reorganización de la Administración Central -Ministerio de Defensa- y la norma impugnada se refiere a las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas a dicho ministerio.
- ii) De la facultad para realizar una reforma del régimen prestacional no se puede deducir la atribución de crear una contribución parafiscal.
- iii) De las facultades sealadas en la ley habilitante no se infiere que se pueda imponer una contribución parafiscal al personal civil (empleados públicos o trabajadores oficiales) de las entidades descentralizadas del Ministerio de Defensa.

Expone que el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en la Ley 66 de 1989, al expedir el Art. 48 del Decreto ley 1214 de 1990, porque:

- i) La ley citada contiene facultad para imponer contribución parafiscal a los miembros de la

fuerza pública y no al personal civil del Ministerio de Defensa.

ii) De la facultad para realizar una reforma del régimen prestacional no se puede deducir la atribución de crear una contribución parafiscal.

iii) La norma acusada impone una obligación sin contraprestación alguna.

Respecto de los descuentos sobre la prima de vacaciones los demandantes citan unos apartes de la Sentencia C-604 de 1997 proferida por esta corporación, piden que sean tenidos en cuenta como parte de la sustentación sobre la inconstitucionalidad de las normas acusadas y concluyen que en este aspecto tales disposiciones son contrarias a los Arts. 13, 25, 53 y 58 de la Constitución.

#### IV. INTERVENCIONES

##### Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Sandra Marcela Parada Aceros, actuando como apoderada especial del Ministerio de Defensa Nacional, intervino en el proceso para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la expresiones acusadas, con base en las siguientes razones:

Expresa que conforme a las leyes 5ª de 1988 y 66 de 1989 el ejecutivo tenía facultades para regular las asignaciones, subsidios, primas, dotaciones y descuentos, traslados, comisiones, pasajes, viáticos y el régimen general de prestaciones sociales, entre otros, y el hecho de constituir un aporte lógicamente tiene que ver en forma directa con el asunto prestacional, que incluye asignaciones y descuentos del personal militar o civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional.

Sostiene que el Art. 1º de la Ley 66 de 1989 otorgó al Presidente de la República la facultad de reformar el tema de la seguridad y bienestar social de los trabajadores oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y señaló específicamente el tema de los descuentos.

Indica que la contribución de que trata la demanda ingresa al Fondo para el Bienestar y la Recreación del Ministerio de Defensa Nacional, reglamentado en la Resolución No. 1200 expedida el 4 de Diciembre de 2002, y que a través de él los contribuyentes reciben los servicios correspondientes, por lo cual no es cierta la afirmación de la demanda en el sentido de que aquellos no reciben contraprestación por sus aportes.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 3145 recibido el 12 de Febrero de 2003, solicita a la Corte que se declare inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo en relación con la presunta violación de los Arts. 13, 16, 25, 53, 58, 333, 334 y 336 de la Constitución y que declare la inexecutable del inciso 1o del artículo 25 del Decreto ley 2701 de 1988, la expresión “del valor correspondiente a los tres días a que se refiere este artículo”, contenida en el párrafo de dicho artículo, y el párrafo 2º del artículo 48 del

Decreto ley 1214 de 1990.

Fundamenta su solicitud en lo siguiente:

Manifiesta que los actores cumplieron apenas de manera parcial los requisitos señalados en el Art. 2º del Decreto 2067 de 1991 en relación con la carga de explicar el concepto de la violación de las citadas normas constitucionales, en cuanto señalaron éstas pero no desarrollaron el análisis argumentativo.

Por otra parte, expone que según la jurisprudencia constitucional es viable el análisis de las normas dictadas bajo la vigencia de la Constitución de 1886 cuando en su expedición se ha incurrido en vicios de procedimiento.

Señala que el aporte de tres (3) días de salario descontable de la prima de vacaciones con destino a los Fondos de Bienestar y Recreación del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional a que hacen referencia las normas cuestionadas tiene la naturaleza de contribución parafiscal.

Sostiene que no obstante algunas expresiones referentes al régimen prestacional y a la seguridad y bienestar social y de la facultad para regular aspectos prestacionales de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, contenidas en las Leyes 5ª de 1988 y 66 de 1989, el legislador extraordinario no tenía facultad para imponer la mencionada contribución, por ser necesaria una manifestación expresa de aquellas y porque según lo dispuesto en el Art. 43 de la Constitución de 1886 “en tiempo de paz solamente el congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones”.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

### 1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse ésta contra disposiciones que forman parte de decretos leyes.

### 2. Consideración previa

Los demandantes consideran que las normas acusadas en forma parcial vulneran los artículos 76, Num. 12, de la Constitución de 1886 y los artículos 13, 16, 25, 53, 58, 333, 334, 336 y 338 de la Constitución vigente.

No obstante, los cargos planteados se refieren únicamente al presunto exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, por parte del Presidente de la República, y no a la vulneración de las demás normas constitucionales señaladas, por lo cual no se cumplió en relación con éstas la exigencia contemplada en el Art. 2º del Decreto 2067 de 1991, en el sentido de expresar las razones por las que los textos constitucionales se estiman violados, como lo anota en su concepto el Procurador General de la Nación.

La Corte ha hecho múltiples pronunciamientos en relación con el cumplimiento de este

requisito, con el cual se persigue que la misma pueda conocer los motivos, fundamentos o elementos de juicio, de carácter exclusivamente jurídico, por los cuales el demandante considera que las disposiciones acusadas quebrantan el ordenamiento superior, teniendo en cuenta que conforme a éste el control de constitucionalidad de las normas legales requiere por regla general la formulación de una demanda y no puede realizarse en forma oficiosa por esta corporación y, por otra parte, que dichas normas gozan de una presunción de constitucionalidad que debe ser desvirtuada para que prospere la pretensión de declaración de inexecutable.

Acerca de este tema la Corte ha expresado:

“Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes<sup>1</sup>. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional” 2”. 3

En consecuencia, esta corporación no adoptará decisión en relación con la presunta violación de los artículos 13, 16, 25, 53, 58, 333, 334 y 336 de la Constitución vigente.

### 3. Problema jurídico planteado

Corresponde a la Corte determinar si al establecer el Gobierno Nacional un descuento de la prima de vacaciones a los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, en virtud del Art. 25 del Decreto ley 2701 de 1988, y al personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, en virtud del Art. 48 del Decreto ley 1214 de 1990, con destino a una cuenta o fondo de bienestar social y cultural, excedió el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República y vulneró lo dispuesto en los Art. 76, Num. 12, y 118, Num. 8º, de la Constitución Política de 1886.

Para tal efecto examinará en primer lugar la naturaleza jurídica del descuento de la prima de vacaciones establecido en las disposiciones acusadas y a continuación el ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República en relación con dichas normas.

### 4. Examen del cargo formulado

Naturaleza jurídica del descuento de la prima de vacaciones establecido en las disposiciones acusadas

4.1. El descuento de la prima de vacaciones establecido en las disposiciones acusadas tiene la naturaleza de una contribución parafiscal, de acuerdo con lo expuesto por la doctrina jurídica sobre Hacienda Pública y por la jurisprudencia constitucional.

Dicha contribución es una especie del género tributos y consiste en una obligación pecuniaria impuesta por la ley a los miembros de una colectividad o agrupación económica o social, a favor de entidades públicas distintas de las territoriales, a favor de entidades semipúblicas o a favor de entidades privadas que realizan actividades de interés general, las cuales tienen una destinación específica de beneficio de los mismos contribuyentes y no entran a formar parte del presupuesto general de la Nación.

Sobre el concepto de contribución parafiscal la Corte ha expresado:

“Posteriormente la teoría de la hacienda pública ha desarrollado prolíficamente este concepto y aunque las definiciones no son ciertamente unívocas existe en todas ellas un denominador común: se trata de una técnica de intervención del Estado en la economía, destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional. En suma, una característica esencial de los recursos parafiscales es su especial afectación.

“La doctrina ha coincidido también en diferenciar claramente a las contribuciones parafiscales de categorías clásicas tales como: los impuestos y las tasas.

“A diferencia de las tasas, las contribuciones parafiscales son obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien. Se diferencian de los impuestos en la medida en que carecen de la generalidad propia de este tipo de gravámenes, tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto que tienen una especial afectación y no se destinan a las arcas generales del tesoro público.

“La doctrina suele señalar que las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad.

“(…)

“De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras. En primer lugar que el término “contribución parafiscal” hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por último, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado”. 4

El descuento de que tratan las normas impugnadas reúne las características indicadas de la contribución parafiscal, ya que:

i) Es una obligación pecuniaria impuesta a 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 (Art. 25 del Decreto ley 2701 de 1988) y al personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional (Art. 48 del Decreto ley 1214 de 1990).

ii) Dicha obligación es impuesta en disposiciones contenidas en decretos leyes, expedidos por el Gobierno Nacional invocando facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República.

iii) El sujeto activo de dicha obligación es la Nación a través del Ministerio de Defensa Nacional.

iv) Los recursos correspondientes tienen una destinación específica de beneficio de los mismos contribuyentes mencionados, mediante programas de bienestar social y cultural.

v) Dichos recursos no entran a formar parte del presupuesto general de la Nación.

4.2. La Corte ha expuesto este mismo criterio en casos similares, así:

“(…) Sobre el tema de los descuentos en favor de Prosocial, esta Corporación ya se pronunció en la sentencia C-105/97 (M.P. Fabio Morón Díaz) al decidir una acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 27 del 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”. Como se puede observar, existe casi completa identidad entre los textos del artículo 27 del Decreto 1045 de 1978 y la norma que es objeto de este proceso, el artículo 61 de la Ley 383 de 1997. En efecto, el mencionado artículo 27 del Decreto 1045 de 1968 rezaba:

“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”.

“En aquella ocasión, la Corte estableció que la norma que autorizaba que se descontara de las primas de vacaciones de los servidores públicos del orden nacional el valor correspondiente a tres días, para ser depositado en Prosocial, creaba una contribución parafiscal. Al respecto, se expuso en la sentencia:

“Ahora bien, al analizar el contenido del artículo 27 del Decreto 1045 de 1978, norma demandada por el actor, es viable concluir que en efecto a través de ella el legislador extraordinario creó una contribución y que la misma reúne las características esenciales de una contribución parafiscal por las siguientes razones:

“En primer lugar el legislador extraordinario creó una contribución a cargo de un sector social determinado: los trabajadores oficiales y los empleados públicos del nivel nacional.

“A dichos servidores públicos les impuso el pago de una contribución que no afecta a otras personas o sectores, equivalente al valor de tres días de la prima de vacaciones devengada anualmente por los mismos.

“Dicha contribución se estableció con carácter obligatorio y se destinó de manera específica a un ente público, la Promotora de Vacaciones y Recreación Social -Prosocial-, empresa industrial y comercial del Estado vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

“Ese aporte se creó con el objeto de que revertiera en favor de quienes lo efectuaran, pues se estableció que ellos se harían acreedores a “bajos costos” en los planes y programas vacacionales y de recreación, que la entidad receptora diseñe y ofrezca, a la vez que permitiría atender también a sus familias y a los pensionados”.

Con base en la precisión anterior, la Corte decidió que el transcrito artículo 27 del Decreto 1045 de 1978 era inconstitucional. Ello a partir de la consideración de que la Ley 5ª de 1978 - por medio de la cual se había revestido 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” - no le había concedido facultades al Ejecutivo para que creara contribuciones parafiscales. En la sentencia se expresó:

“Con 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.

“Por los motivos señalados, la Corte considera que el Gobierno Nacional se extralimitó o desbordó el límite material de las atribuciones que le fueron otorgadas por el legislador a través de la Ley 5ª de 1978, en lo que hace al artículo 27 del decreto Ley 1045 de 1978, motivo por el cual dicha norma será retirada del ordenamiento jurídico”.5

Ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República en relación con las normas acusadas

4.3. Debe señalarse, en primer lugar, que esta corporación en repetidas ocasiones ha manifestado que el examen de constitucionalidad de los procedimientos de expedición de las leyes en sentido formal y de los decretos con fuerza de ley dictados antes de la vigencia de la Constitución Política de 1991, debe efectuarse con fundamento en las disposiciones vigentes al aplicarse dichos procedimientos, y no con base en las normas actualmente vigentes.6

En la Sentencia C-176/96 7 señaló:

“(…) esta Corporación ha sostenido en varias sentencias que si se acusa una norma preconstituyente por no cumplir con esas exigencias de forma, la preceptiva constitucional aplicable es la Carta de 1886 con sus respectivas reformas, pues la formación de un acto jurídico - como una ley- se rige por las reglas vigentes al momento de su expedición8 , y no por la normatividad posterior. En efecto, la regulación ulterior no puede generar una inconstitucionalidad sobreviniente por vicios de formación de un acto que fue regularmente expedido”.

4.4. La Corte ha expresado en numerosas ocasiones, en relación con el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República al Presidente de la República bajo la vigencia de la actual Constitución, que el mismo está sometido tanto a un límite temporal, en cuanto no puede sobrepasar el término fijado en la ley habilitante, como a un límite material, en cuanto no puede exceder las materias señaladas expresa y precisamente en dicha ley, así:

“Se ha reiterado por esta Corporación que cuando el Presidente de la República es revestido de facultades extraordinarias por parte del Congreso y en cumplimiento de la función asignada a éste por el numeral 10 del artículo 150 superior, el límite de las facultades comporta una doble connotación, a saber: a) Límite temporal: el cual debe ser señalado en forma expresa en la ley de facultades y que se refiere al lapso de tiempo de que dispone el Ejecutivo para hacer uso de dichas facultades, el cual no puede exceder de seis (6) meses y, b) Límite material: que igualmente debe ser indicado en forma precisa en la ley de facultades y se refiere a la determinación clara, específica y concreta del objeto, asunto o materia sobre la cual debe recaer el ejercicio o uso de las facultades.

“(…)

“En virtud del artículo 150 de nuestra Carta Política la función legislativa es propia del Congreso de la República y sólo excepcionalmente éste puede autorizar al Presidente de la República para legislar indicándole las facultades en forma expresa y precisa en la ley habilitante.

“La Corte en esta materia ha señalado que las facultades deben ser expresas y precisas, nunca implícitas y no admiten analogías, ni interpretaciones extensivas. Y por lo tanto, se viola la Constitución Política, cuando se entiende que una cierta facultad incorpora o incluye otras, que no se encuentran expresamente contenidas en la norma de facultades. ( C-498 de 1995)” .9

Este criterio es válido también respecto del ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas bajo la vigencia de la Constitución de 1886, teniendo en cuenta que, por una parte, en dicho ordenamiento aquella institución tenía también un carácter excepcional, y, por otra parte, en él se señalaban los mismos límites temporal y material, con la diferencia de que el término correspondiente era indeterminado y, en cambio, en la nueva Constitución el término es de seis (6) meses.

4.5. El Art. 25 del Decreto ley 2701 de 1988 fue dictado con base en la Ley 05 de 12 de Enero de 1988, “por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias relacionadas con las Fuerzas Militares y de Policía y se dictan otras disposiciones”, cuyo texto es el siguiente 10 :

“Art. 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;

“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”.

A su vez, el Art. 48 del Decreto ley 1214 de 1990 fue expedido con fundamento en la Ley 66 de 11 de Diciembre 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”, cuyo texto es el siguiente 11 :

“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;

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;

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.

Artículo 2o. Esta Ley rige a partir de la fecha de su sanción”.

Con base en el texto de estas disposiciones se puede establecer que en el Art. 1º de la Ley 5ª 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. 1º 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. 8º, de la Constitución Política de 1886.

Por esta razón, se declararán inexecutable las disposiciones impugnadas.

## VII. DECISION

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

### R E S U E L V E

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el inciso 1º y la expresión “del valor correspondiente a los tres (3) días a que se refiere este artículo” contenida en el párrafo del artículo 25 del Decreto ley 2701 de 1988.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE el párrafo 2º del artículo 48 del Decreto ley 1214 de 1990.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME CORDOBA TRIVIÑO, no firma la presente sentencia por encontrarse en incapacidad médica debidamente certificada.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentado por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

2 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

3 Sentencia C-1052 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

4 Sentencia C-40 de 1993. M. P. Ciro Angarita Barón.

5 Sentencia C-604 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esa oportunidad la Corte declaró inexecutable el Art. 61 de la Ley 383 de 1997, por violación del principio de unidad de materia. Dicha norma disponía: “De los descuentos a favor de Prosocial.- El valor de tres (3) días de los quince (15) días de prima de vacaciones de todos los servidores públicos del orden nacional, salvo disposición legal en contrario, aún en los casos que se autoricen vacaciones en dinero, será depositado por el respectivo organismo en la Promotora de Vacaciones y Recreación Social, Prosocial, 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”.

6 Al respecto se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-416/92, C-467/93, C-177/94, C-546/94 , C- 176/96 y C-507/01.

7 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Ver, entre otras, las sentencias C-416/92, C-467/93 y C-546/94.

9 Sentencia C-452 de 2002. M. P. Jaime Araújo Rentería. Salvamento parcial de voto de Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araujo Rentería. Salvamento de voto de Manuel José Cepeda Espinosa. Sobre el tema pueden consultarse también, entre otras, las Sentencias C-712 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-286/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-298 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet y C-398 de 2002 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Diario Oficial No. 38180 de 12 de Enero de 1988.

11 Diario Oficial No. 39098 de 11 de Diciembre de 1989.