

Sentencia No. C-039/95

#### DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad

La Corte Constitucional, modificando la posición jurisprudencial inicialmente asumida -que incluía el tema de la competencia dentro del género de los asuntos formales-, ha venido entendiendo que, cuando la controversia se plantea a partir de un alegato en torno a si quien profirió el acto demandado gozaba de competencia para ello, no resulta aplicable la caducidad prevista en la indicada norma.

#### MINISTRO DELEGATARIO-Expedición de decretos leyes

El Ministro Delegatario estaba facultado para expedir los decretos con fuerza de ley que desarrollaran las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 11 de la Ley 29 de 1990. Entonces, por este aspecto, la norma atacada se expidió con arreglo a las normas establecidas en la Constitución entonces vigente.

#### FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites

En el campo de las facultades extraordinarias, cuando los decretos leyes son expedidos después del tiempo que haya previsto la norma habilitante, o cuando tocan asuntos diversos de los que precisa y literalmente estaban incorporados por el legislador ordinario, es decir, en cuanto el objeto definido de las facultades otorgadas resulta excedido por la actividad legislativa desbordada del Gobierno, éste invade la órbita reservada al Congreso de la República y desempeña una función que no es la suya dentro del Estado de Derecho. Sin perjuicio del postulado según el cual toda facultad extraordinaria invocada por el Presidente de la República debe estar expresamente otorgada, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa.

#### SENA-Asociación con particulares/SENA-Destino de aportes

Puesto que el literal en referencia no hace otra cosa que establecer las normas y condiciones a las cuales debe someterse el Sena, como entidad descentralizada del orden nacional, para asociarse con particulares en actividades científicas y tecnológicas, mediante la celebración de convenios, su preceptiva encaja sin dificultad en la materia propia de las facultades extraordinarias conferidas, específicamente las previstas en el numeral 2º del artículo 11 de la Ley 29 de 1990, ya transcrito. Nada se oponía, entonces, a que una de esas reglas consistiera en facultar al Sena para destinar un porcentaje de los recursos recibidos en calidad de aportes a los programas que debe desarrollar en campos propios de su objeto, como lo son la capacitación laboral y la preparación académica de aquellos a quienes instruye, con la finalidad científica, tecnológica y de investigación contemplada en la Ley de facultades.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-678

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 28 -parcial- del Decreto 585 de 1991.

Actor: PASCUAL AMEZQUITA ZARATE

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del nueve (9) de febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995).

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano PASCUAL AMEZQUITA ZARATE, invocando el derecho que consagra el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, presentó ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra el literal b) del numeral 3º del artículo 28 del Decreto 585 de 1991.

Cumplidos como están los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver.

## II. TEXTO

El texto acusado es del siguiente tenor literal:

"DECRETO NUMERO 585

(26 de febrero de 1991)

por el cual se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se reorganiza el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología -COLCIENCIAS- y se dictan otras disposiciones

EL MINISTRO DE GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA DELEGATARIO DE FUNCIONES PRESIDENCIALES

en desarrollo del Decreto 522 de 1991 y en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 11 de la Ley 29 de 1990.

DECRETA:

(...)

ARTICULO 28.- Corresponde a las entidades oficiales cumplir las funciones relacionadas con la ciencia y la tecnología de conformidad con las normas establecidas en el presente Decreto. Las siguientes entidades cumplirán además las que a continuación se señalan:

(...)

3. Al servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, corresponde:

a) Adelantar actividades de formación profesional de conformidad con las normas vigentes, dirigida a transferir tecnología de utilización inmediata en el sector productivo; realizar programas y proyectos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico, y orientar la creatividad de los trabajadores colombianos. El Consejo Directivo Nacional del Sena podrá crear y organizar centros de servicios tecnológicos e investigación aplicada y reorientar los existentes.

Estos centros manejarán separadamente tanto los recursos de que trata el ordinal 6º del artículo 21 del decreto 3123 de 1968, como todos aquellos que se les asignen en virtud de sus programas

y proyectos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico, y tendrán autonomía para unirse, para aplicarlos a la ejecución de los mismos y a los contratos de fomento previstos en la Ley 29 de 1990, en los términos de la delegación que el Director General del Sena les confiera.

b) Cuando el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o el Comité de Formación de Recursos Humanos para la Ciencia y la Tecnología así lo determinen, se autoriza al Sena para celebrar convenios especiales de cooperación con los empleadores obligados a hacer aportes en los términos de la Ley 21 de 1982, con el fin de que el Sena pueda destinar hasta un cincuenta por ciento (50%) del valor de los aportes que recibe de estos empleadores al desarrollo de programas de capacitación laboral, orientados y coordinados académicamente por el Sena. El Sena contratará la ejecución de estos programas con gremios, grupos de empresarios, instituciones de educación superior o centros tecnológicos. Los empleadores participantes en estos convenios deberán destinar para el mismo efecto, valores adicionales como contrapartida a los aportados por el Sena. La suscripción de estos convenios y contratos requerirá la autorización previa del Consejo Directivo Nacional del Sena". (Se subraya lo demandado).

### III. LA DEMANDA

El actor señala como vulnerado el artículo 76, numeral 12, de la Constitución de 1886, por cuanto el Decreto al cual pertenece la norma acusada fue dictado con anterioridad a la Carta Política de 1991.

Dice el solicitante que la Ley 29 de 1990 revistió al Gobierno, por el término de un año contado a partir de la sanción de la ley, de precisas facultades extraordinarias de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, pero que en ninguna de ellas se lo autorizó para que diera una destinación diferente a los aportes recibidos por el Sena de los empleadores y, menos aún, para fijar un porcentaje al respecto, como lo hace, en su sentir inconstitucionalmente, el numeral acusado.

### IV. OPOSICIONES A LA DEMANDA

La ciudadana NURY TORRES DE MONTEALEGRE, designada al efecto por el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, en escrito presentado ante la Corte, defiende la constitucionalidad de la norma atacada.

Según allí se sostiene, en cumplimiento de la Ley 29 de 1990, que es una ley marco, el Gobierno expidió los decretos 393, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590 y 591, todos contentivos de importantes reformas en materia de orientación de las actividades y recursos estatales y privados de los entes involucrados en estas materias científicas y tecnológicas.

Señala que concretamente el Decreto 585 de 1991, en su aparte demandado, lo que hizo fue prever el mecanismo de integración entre el sector público (SENA) y el privado para impulsar el desarrollo de la actividad tecnológica y compete al SENA, en este contexto, la formación profesional de trabajadores. De lo que se trata, entonces, es de adelantar programas de capacitación laboral, ampliando el número de personas que forman áreas específicas de interés para los empleadores.

Con lo anterior -continúa- el Gobierno se sujeta estrictamente a la facultad otorgada en el numeral 2º del artículo 11 de la Ley 29 de 1990.

En cuanto a la "destinación diferente" de que habla el actor, anota que los aportes son una

contribución parafiscal a cargo de los empleadores, destinada, no por el Gobierno sino por el SENA, el cual tiene su administración por disposición de la ley, a la formación profesional integral de trabajadores.

El ciudadano JOSE JOAQUIN FIQUITIVA CAMACHO, en representación del Ministerio de Gobierno, solicita a esta Corporación no acceder a las pretensiones de la demanda.

En el documento correspondiente se afirma que el literal b) del numeral 3 del artículo acusado se ajusta en todo a los límites de la segunda facultad extraordinaria otorgada al Gobierno Nacional mediante el artículo 11 de la Ley 29 de 1990 y no implica cambio de destinación de los recursos establecidos por la Ley 21 de 1982 -artículos 7 y 12-.

Señala, además, que una reglamentación al tenor de tal facultad implica necesariamente diversos aspectos, entre los que puede estar la reorganización de las entidades o la variación de la destinación y monto de recursos, pues no tendría sentido expedir una norma que no produjera ningún efecto sobre las entidades y aspectos que debían reglamentarse.

ALFONSO M. RODRIGUEZ GUEVARA, obrando en representación del Departamento Nacional de Planeación, también presentó escrito tendiente a justificar la constitucionalidad de la norma impugnada.

El ciudadano, analizando las dos primeras facultades conferidas al Gobierno Nacional por la Ley 29 de 1990 y comparándolas con el texto de la norma acusada, concluye que para la fecha en que se expidió el estatuto del cual hace parte, las normas legales orgánicas del SENA estaban contenidas en el Decreto 2123 de 1968, dictado por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 65 de 1968.

Precisa que en el artículo 2º de tal Decreto se señalaba como objetivo primordial del SENA el de dar formación profesional a los trabajadores de todas las actividades económicas y en todos los niveles de empleo, y que, según el 26, cada regional del SENA aplicará a la realización de los objetivos expresados en el Decreto el 80% de los recaudos provenientes de los aportes de las entidades oficiales y de los empleadores particulares.

En relación con la primera facultad de la Ley 29 de 1990, el interviniente concluye que, en cuanto la norma no hace otra destinación especial para los aportes que recibe el SENA, forzoso es deducir que la aplicación del 50% de los aportes de unos empleadores, autorizada por la norma acusada, está conforme a lo dispuesto en los estatutos de la entidad, y que el ejecutivo lo único que hizo fue aplicar los recursos del SENA a cumplir los fines que allí se señalan, ciñéndose estrictamente a las facultades extraordinarias que le otorgó la Ley 29 de 1990.

En cuanto a la segunda facultad, anota que fue precisamente en desarrollo de ella que se dictó la norma acusada, por la cual se autoriza al SENA para celebrar convenios de cooperación con los empleadores (particulares) para el desarrollo de programas de capacitación laboral.

Finalmente sostiene que, si sólo en gracia de discusión se admitiera que la destinación de los recursos del SENA fue modificada al expedirse la norma acusada, habría que tener en cuenta que el Decreto 585 de 1991 le señala a dicha entidad unas funciones referentes a la ciencia y la tecnología, y como es lógico, esto implica mayores gastos.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En el concepto rendido por el Procurador General de la Nación, remitido a la Corte en Oficio 506 del 26 de septiembre de 1994, aquél sostiene la constitucionalidad de la norma demandada.

Indica el Procurador que el juicio de constitucionalidad respectivo debe realizarse a la luz de la Constitución de 1886, como quiera que la Ley 29 de 1990 -ley de facultades- fue expedida el 27 de febrero de 1990 y para esta fecha no estaba rigiendo la actual Constitución.

El Decreto que se estudia, señala, fue expedido dentro del término previsto para ello, según consta en el Diario Oficial N° 39.205, razón por la cual no ve motivo de inconstitucionalidad respecto al momento del ejercicio de las facultades.

Entrando al análisis de fondo, tampoco encuentra el Jefe del Ministerio Público razón alguna de inconstitucionalidad, toda vez que, según él, la medida contenida en el precepto acusado puede incluirse dentro de las atribuciones segunda y cuarta otorgadas al Ejecutivo por el artículo 11 de la Ley 29 de 1990.

En efecto, anota, los convenios especiales de cooperación, a los cuales se refiere el numeral 3°, literal b), del artículo demandado, son una modalidad de asociación cuyo objetivo es adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, en cuya virtud las personas que los celebren aportan recursos de distinto tipo para facilitar, fomentar, desarrollar y alcanzar los propósitos señalados en el artículo 2° del Decreto 393 de 1990, y que en síntesis apuntan al desarrollo de la ciencia y la tecnología en nuestro país. Es decir, lo acusado constituye una norma dictada por el Gobierno a la cual está sometido el SENA como ente descentralizado del orden nacional, en los eventos de asociación con los particulares -empleadores- en actividades científicas y tecnológicas.

Adicionalmente, considera el Procurador que la previsión contenida en el literal bajo examen tiene que ver con la forma de regular una modalidad específica de contrato de fomento de actividades científicas y tecnológicas, como lo es el convenio especial de cooperación, lo que significa que está ajustado a la facultad otorgada en el numeral 4° de la Ley 29 de 1990. No se da, por tanto, una destinación diferente a los recursos financieros del SENA, puesto que los aportes de esa entidad son aplicados precisamente al cumplimiento de su misión institucional.

Piensa el Procurador que estos aportes de los empleadores constituyen el ejemplo clásico de la parafiscalidad, lo que pone de manifiesto la norma demandada, pues en el caso de los convenios especiales de cooperación, el porcentaje de los aportes se destina a programas de capacitación laboral contratados por ese ente, de lo cual se benefician, obviamente, las empresas aportantes.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver de manera definitiva sobre la demanda incoada, pues ella recae sobre apartes de un decreto expedido por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias (artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política).

### No caducidad de la acción pública

Por razones de seguridad jurídica y, además, con el objeto de realizar en el campo constitucional el principio de prevalencia del derecho sustancial, el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución Política estableció que las acciones por vicio de forma caducan en el término de un

año, contado desde la publicación del respectivo acto.

Esto implica que, respecto de las acciones intentadas con posterioridad al indicado término, la Corte Constitucional no puede entrar a adoptar decisión de fondo, por cuanto, no siendo entonces procedente la demanda, cualquier decisión suya carecería de objeto. No sería congruente con el mandato constitucional una eventual sentencia de inexecuibilidad, en caso de hallarse configurado el vicio, ni tampoco cabría un fallo de exequibilidad, por cuanto habría desaparecido el supuesto fundamental de la actuación de la Corte: el de ejercer un control efectivo en defensa del imperio de la preceptiva superior. Este objetivo no tendría lugar respecto de una acción que, por mandato de la misma Carta, no podía intentarse.

Téngase presente, sin embargo, que el aspecto relativo al ejercicio de las facultades extraordinarias por el Presidente de la República, el cual finalmente guarda relación con la competencia para legislar, no por ello se queda en el puro plano de las formalidades, sino que encierra una cuestión de fondo que el juez constitucional debe siempre poder dilucidar en aras de la eficaz y cierta supremacía de los principios que inspiran el Estado de Derecho y de las normas constitucionales que lo realizan.

Es por ello que la Corte Constitucional, modificando la posición jurisprudencial inicialmente asumida -que incluía el tema de la competencia dentro del género de los asuntos formales-, ha venido entendiendo que, cuando la controversia se plantea a partir de un alegato en torno a si quien profirió el acto demandado gozaba de competencia para ello, no resulta aplicable la caducidad prevista en la indicada norma.

Dijo la Corte al respecto:

"1. La competencia, en derecho público, equivale a la capacidad en el derecho privado. Pero mientras en éste ésta es la regla, en aquél constituye la excepción, pues los funcionarios sólo pueden hacer aquello para lo que estén expresamente facultados por el ordenamiento. Es ella 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 presupuesto 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. La falta de competencia genera, pues, un vicio que hace anulable el acto de derecho público indebidamente producido, así como la incapacidad, en el derecho privado, genera una nulidad que nada tiene que ver con la inadecuada elección de la forma que ha de corresponder al acto, conforme a su naturaleza jurídica.

2. La separación de las ramas del poder y la órbita restrictiva de competencia, son instituciones anejas al Estado de Derecho, pues constituyen instrumentos imprescindibles para el logro de la finalidad inmediata que esa forma de organización política se propone, a saber: la sujeción al derecho de quienes ejercen el poder. Eso significa que cada una de las ramas tiene funciones asignadas de acuerdo con el fin que se le atribuye, y que cada funcionario tiene un ámbito delimitado dentro del cual debe circunscribir el ejercicio de sus funciones. La actividad cumplida por fuera de esos ámbitos es ilegítima, es decir, constituye un supuesto de anulabilidad, pues sólo de esa manera se consigue que cada rama y cada funcionario despliegue su acción dentro de precisos límites normativos.

3. Las normas que habilitan a un órgano o a un funcionario para que temporariamente ejerza funciones que de modo permanente están atribuidas a otro, son de carácter excepcional y, por

tanto, no extendibles más allá de los términos fijados en las respectivas normas de modo preciso. Al funcionario o al órgano se le atribuye competencia para que cumpla las funciones que claramente se le indican y sólo esas. La extralimitación en el ejercicio de dichas funciones -que desde el punto de vista formal han podido ejercitarse de manera irreprochable- comporta falta de competencia y, por ende, ausencia del presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma.

4. El artículo 242-3 de la Carta Política que establece un término de caducidad para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, no comprende, en modo alguno, aquellas que se dirigen a atacar el acto por desbordamiento en el ejercicio de la competencia. Y no podría hacerlo, porque si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab-initio, del presupuesto esencial para surgir el mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma.

5. El Estado de Derecho de estirpe democrática no puede tolerar, en ningún tiempo, los actos producidos por quien carece de competencia, por una doble y poderosa razón: por que faltaría a su esencia de organización reglada que no puede permitir conductas oficiales por fuera de la norma, y porque no es compatible con su filosofía ni con su forma específica de organización, consentir que una rama usurpe las funciones de otra, cuando no le han sido delegadas, máxime si ese hecho se traduce en la suplantación del Congreso por el Presidente.

6. Si las anteriores consideraciones son válidas en abstracto, dentro de una teoría general del Estado de Derecho, con mayor razón lo son en Colombia, donde con tanta frecuencia se opera el fenómeno de delegación de funciones legislativas en el Presidente de la República, y, por ende, un volumen tan significativo de la legislación está constituido por decretos-leyes. Hacer extensiva la caducidad de la acción por vicios de forma a la inconstitucionalidad por desbordamiento en el ejercicio de la competencia, sería dejar sin control un acervo normativo que lo requiere, para evitar así que la democracia y el Estado de Derecho se desdibujen y pierdan su fisonomía". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena .Sentencia C-546 del 25 de noviembre de 1993).

En el caso de autos, el Decreto 585 de 1991, del cual hace parte el artículo impugnado, fue expedido y publicado con casi cuatro años de antelación al momento en que se presentó la demanda y ésta se trajo a consideración de la Corte tres años después de entrar en vigencia la Constitución Política, motivos por los cuales, si de un vicio de forma se hubiera tratado, la Corporación tendría que declararse inhibida para resolver, en acatamiento al señalado mandato constitucional.

Pero, como, según lo dicho, el punto controvertido es de fondo, tiene lugar el análisis constitucional que se desarrollará en la presente providencia.

#### Competencia del Ministro Delegatario

El artículo 5º del Acto Legislativo número 1 de 1977, mediante el cual se modificó el artículo 128 de la Constitución de 1886, dispuso que, cuando el Presidente de la República se trasladara a territorio extranjero en ejercicio del cargo, el Ministro a quien correspondiera, según el orden de precedencia legal, ejercería, bajo su responsabilidad, las funciones constitucionales que el Presidente le delegara. La norma estipulaba que el Ministro Delegatario pertenecería al mismo

partido político del Presidente.

Esta disposición se conserva en la Carta vigente (artículo 196), en la cual ha quedado explícito que las funciones constitucionales que puede delegar el Jefe del Estado incluyen "tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno".

Las referencias que anteceden resultan de interés en este caso, toda vez que el Decreto 585, al cual pertenece la norma impugnada, fue expedido por el doctor HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA, quien el 26 de febrero de 1991 se desempeñaba como Ministro Delegatario en ejercicio de funciones presidenciales.

Por Decreto 522 de 1991, expedido el 22 de febrero por el Presidente titular, CESAR GAVIRIA TRUJILLO, se delegó en el Ministro de Gobierno, por el tiempo que durara la ausencia del Jefe del Estado, las funciones constitucionales que preveía la Carta en sus artículos 118, numerales 7 y 8; 119, numerales 2 y 4; y 120, con excepción de los asuntos indicados en el numeral 2°.

El artículo 118 de la Constitución señalaba, en su numeral 8°, que correspondía al Presidente de la República en relación con el Congreso "ejercer las facultades a que se refieren los artículos 76, ordinales 11 y 12, 80, 121 y 122 y dictar los decretos con la fuerza legislativa que ellos contemplan".

El artículo 76, numeral 12, consagraba la institución de las facultades extraordinarias al señalar, entre las funciones del Congreso, que ejercía -como en la actualidad- por medio de leyes, la de "revestir pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen".

De todo lo anterior resulta que el Ministro Delegatario estaba facultado para expedir los decretos con fuerza de ley que desarrollaran las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 11 de la Ley 29 de 1990. Entonces, por este aspecto, la norma atacada se expidió con arreglo a las normas establecidas en la Constitución entonces vigente.

Necesidad de establecer un indudable exceso en el uso de las facultades extraordinarias para que prospere la acción por tal concepto.

El análisis de constitucionalidad de la norma acusada debe hacerse a la luz de las disposiciones vigentes en el momento de su expedición -26 de febrero de 1991-, es decir, las que integraban la Carta Política de 1886 y sus reformas.

Según ellas, el Presidente de la República podía ser revestido por el Congreso de precisas facultades extraordinarias por un tiempo determinado, respecto del cual no existía en la Carta Política el límite máximo de seis (6) meses, hoy consagrado en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución en vigor.

Del numeral 12 del artículo 76 de la Constitución anterior se derivaban, pues, los límites temporal y material en cuanto al ejercicio de las facultades que se concedieran al Jefe del Estado. No podía el Congreso dejar de fijarlos ni le era dado al Presidente de la República actuar al margen de los específicos linderos que le hubiera trazado la Ley de facultades.

Estos principios, que fueron rigurosamente observados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia cuando ejercía la función del control constitucional, siguen inspirando la institución de las facultades extraordinarias a la luz de la Carta Política de 1991.

La Corte Constitucional debe insistir en que la atribución de legislar ha sido confiada, tanto en el régimen derogado como en el nuevo, al Congreso de la República y que, por tanto, las funciones legislativas del Presidente son excepcionales, lo cual implica que únicamente tienen validez cuando se ejercen dentro de los estrictos límites establecidos por la Constitución y en los casos que ella determina. En este contexto, es obligada la interpretación restringida de las atribuciones invocadas.

Así, en el campo de las facultades extraordinarias, cuando los decretos leyes son expedidos después del tiempo que haya previsto la norma habilitante, o cuando tocan asuntos diversos de los que precisa y literalmente estaban incorporados por el legislador ordinario, es decir, en cuanto el objeto definido de las facultades otorgadas resulta excedido por la actividad legislativa desbordada del Gobierno, éste invade la órbita reservada al Congreso de la República y desempeña una función que no es la suya dentro del Estado de Derecho.

Para que pueda el Gobierno legislar amparado en una ley de la naturaleza mencionada, además de hacerlo durante el término perentorio de su excepcional ejercicio, ha de obrar dentro del limitado y específico ámbito que tengan las autorizaciones de las que es investido, las cuales deben ser expresas, de tal forma que, para reclamar su constitucionalidad, las materias tratadas en los decretos que se expidan encajen de modo exacto en el objeto señalado por el Congreso. Esto excluye las facultades implícitas.

El exceso en el uso de las facultades extraordinarias provoca necesariamente la inconstitucionalidad de las normas proferidas por fuera de la habilitación legislativa.

Pero, desde luego, como corolario de lo dicho, para que la acción de inconstitucionalidad pueda prosperar por este concepto, el abuso de la facultad conferida tiene que ser establecido con claridad y evidencia, de tal modo que no quepa duda acerca de la total carencia de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo.

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

#### El caso sometido a examen

El artículo 11 de la Ley 29 de 1990, expresamente invocado por el Gobierno, había dispuesto:

"ARTICULO 11.- De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, revístese al Gobierno, por el término de un año contado a partir de la sanción de la presente Ley, de facultades extraordinarias para:

1° Modificar los estatutos de las entidades oficiales que cumplen funciones de ciencia y tecnología, incluyendo las de variar sus adscripciones y vinculaciones y las de crear los entes que sean necesarios.

2° Dictar las normas a que deban sujetarse la Nación y sus entidades descentralizadas para asociarse con los particulares en actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías.

3° Reglamentar los viajes de estudio al exterior de los investigadores nacionales ofreciéndoles las ventajas y facilidades que les permitan su mejor aprovechamiento.

4° Regular las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas".

El término durante el cual podía legislar el Ejecutivo, era de un año, contado a partir de la sanción de la Ley, es decir, desde el 27 de febrero de 1990, fecha también de su publicación en el Diario Oficial, el número 39.205. Puesto que el Decreto 393 fue expedido el 26 de febrero de 1991, se ajustó el Gobierno al límite temporal señalado por el legislador ordinario.

Por el aspecto material, el precepto demandado (artículo 28, numeral 3, literal b), del Decreto 585 de 1991), autoriza al Sena para celebrar convenios especiales de cooperación con los empleadores obligados a hacer aportes en los términos de la Ley 21 de 1982, con el fin de que dicha entidad pueda destinar hasta un cincuenta por ciento del valor de tales aportes al desarrollo de programas de capacitación laboral, orientados y coordinados académicamente por el Sena. De acuerdo con la norma, el Sena contratará la ejecución de estos programas con gremios, grupos de empresarios, instituciones de educación superior o centros tecnológicos. Según la norma, los empleadores participantes en los convenios deberán destinar, para el mismo efecto, valores adicionales como contrapartida a los aportados por el Sena.

Fue autorizado el Presidente de la República para establecer la normatividad aplicable a la asociación entre entidades públicas del orden nacional con miras al estímulo de las actividades científicas, tecnológicas y de investigación.

Puesto que el literal en referencia no hace otra cosa que establecer las normas y condiciones a las cuales debe someterse el Sena, como entidad descentralizada del orden nacional, para asociarse con particulares en actividades científicas y tecnológicas, mediante la celebración de convenios, su preceptiva encaja sin dificultad en la materia propia de las facultades extraordinarias conferidas, específicamente las previstas en el numeral 2° del artículo 11 de la Ley 29 de 1990, ya transcrito.

En efecto, podía el Ejecutivo, sin transgredir la norma habilitante, establecer disposiciones de obligatorio cumplimiento para las entidades aludidas -en este caso el Sena-, en cuya virtud se previera la manera en que pudieran asociarse con particulares -en esta oportunidad los aportantes-, para el fomento y el desarrollo de las actividades asumidas a partir de la asociación, precisamente las científicas, tecnológicas y de investigación, claro está teniendo en cuenta el tipo de asuntos confiados a la gestión de la entidad pública comprometida.

Nada se oponía, entonces, a que una de esas reglas consistiera en facultar al Sena para destinar un porcentaje de los recursos recibidos en calidad de aportes a los programas que debe desarrollar en campos propios de su objeto, como lo son la capacitación laboral y la preparación académica de aquellos a quienes instruye, con la finalidad científica, tecnológica y de investigación contemplada en la Ley de facultades.

Por eso, el mismo artículo demandado dejó en claro que, dentro del marco del estímulo a la ciencia y la tecnología, corresponde al Sena adelantar actividades de formación profesional, de conformidad con las normas vigentes, dirigidas a transferir tecnología de utilización inmediata en el sector productivo y realizar programas y proyectos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico, así como orientar la creatividad de los trabajadores colombianos.

Por tanto, no se observa violación alguna del artículo 76, numeral 12, ni del 118, numeral 8º, de la Constitución anterior, pues el Gobierno actuó dentro de los precisos límites de la facultad que le fue otorgada.

## V. DECISION

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites y requisitos consagrados en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 28, numeral 3, literal b), del Decreto 585 de 1991, únicamente en cuanto no excedió las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso mediante el artículo 11 de la Ley 29 de 1990.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

