



## Sentencia 097 de 2003 Corte Constitucional

SENTENCIA C-097/03

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Recuento histórico

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Redefinición y propósitos del Constituyente de 1991

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Propósitos generales y especiales del Constituyente de 1991 para modificarlos

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Objetivos y principios que el constituyente de 1991 buscó con la reforma al régimen

El Constituyente buscó con la reforma al régimen de facultades extraordinarias varios objetivos, dentro de los cuales cabe destacar, en este caso, los siguientes: 1. El fortalecimiento del Congreso y del principio de separación de poderes. 2. La afirmación y ampliación del principio democrático. 3. La consecuente expansión del principio de reserva de ley.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos para su otorgamiento

El constituyente condicionó el otorgamiento de las facultades extraordinarias a nuevos requisitos que vinieron a sumarse a los ya existentes. Fueron estos: a. La limitación de los excesos que se cometieron en el pasado mediante la exclusión expresa de ciertas materias. b. El impedimento al Congreso del ejercicio de la iniciativa legislativa para otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo. c. La exigencia de mayorías absolutas para aprobar la concesión de tales facultades. d. La consagración expresa de la competencia del Congreso para reformar y modificar en todo tiempo y por iniciativa propia, los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias. e. En este contexto, era natural que se insistiera en el requisito de la precisión en la delimitación de las facultades conferidas (ver infra 6.), se reiterara que la habilitación sólo puede hacerse "cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje," y se hiciera más estricto el requisito de la temporalidad al pasarse de un otorgamiento pro tempore pero sin límite predeterminado a una concesión restringida a un término máximo de seis meses.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Interpretación restrictiva por parte de la jurisprudencia constitucional

La Corte ha venido interpretando restrictivamente el artículo 150 numeral 10 de la Constitución de forma que el otorgamiento y ejercicio de las facultades extraordinarias se realice dentro del espíritu que inspiró el cambio constitucional de 1991 sobre la materia, a saber, que para evitar que el Congreso se desprenda de su competencia legislativa las decisiones básicas han de ser tomadas por el máximo órgano de representación popular y no por el Ejecutivo, en aras de garantizar el principio democrático y preservar el equilibrio entre las ramas del poder público.

MANDATO CONSTITUCIONAL DE PRECISION-Requisitos

Los requisitos de precisión pueden resumirse en el deber del Congreso de: 1) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo; 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades; y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respeto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación.

MANDATO CONSTITUCIONAL DE PRECISION-Funciones

La ley que habilita al Ejecutivo para legislar en forma extraordinaria dentro de los parámetros constitucionales puede ser general, mas no imprecisa. El mandato de la precisión evita que el Congreso de la República delegue en otra autoridad la adopción de las decisiones básicas para la vida de la comunidad. La precisión de la ley habilitante orienta al Ejecutivo en el ejercicio de las facultades extraordinarias. La precisión de la atribución legislativa conferida al Gobierno asegura, además, que no se distorsione la finalidad que justifica la figura de las facultades extraordinarias. El mandato de precisión propende además por la racionalidad de la función legislativa. El requisito de la precisión de la habilitación legislativa también cumple la función de preservar la seguridad jurídica.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Inexequibilidad de la norma acusada por imprecisión de las facultades otorgadas al Ejecutivo

Referencia: expediente D-4168

Demandante: Juan Diego Buitrago Galindo

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 72 y 111 (parcial) de la Ley 715 de 2001.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil tres (2003).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo demanda los artículos 72 y 111 (parcial) de la Ley 715 de 2001.

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

El texto de las disposiciones demandadas es el siguiente:

LEY 715 DE 2001

(Diciembre 21)

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

(...)

Artículo 72. *Inspección, vigilancia y control.* El Gobierno Nacional adoptará dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente ley, normas que reglamenten la estructura y funciones para el desarrollo la inspección, vigilancia y control del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme a las competencias definidas en la presente Ley, con el fin de fortalecer la capacidad técnica, financiera, administrativa y operativa de las entidades que ejercen estas funciones, con el concurso de los diferentes niveles territoriales. En ningún caso lo dispuesto en este artículo conllevará la creación de nuevas entidades.

(...)

Artículo 111. *Facultades extraordinarias.* Concédase precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para:

111.1. Organizar un sistema de inspección, vigilancia y control, adaptable a distintos tipos de instituciones y regiones, que permita atender situaciones especiales. Para tal fin, se podrán crear los organismos necesarios.

111.2. Se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos.

El nuevo régimen de carrera docente y administrativa se denominará Estatuto de Profesionalización Docente y tomará en cuenta entre otros los siguientes criterios:

1. Mejor salario de ingreso a la carrera docente.
2. Requisitos de ingreso.
3. Escala salarial única nacional y grados de escalafón.
4. Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización.
5. Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera.
6. Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes.
7. Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto-ley 2277 de 1979.

Para la preparación del proyecto de Estatuto de Profesionalización Docente, el Ministerio de Educación Nacional conformará un grupo de trabajo

integrado por dos representantes del Honorable Congreso de la República, dos representantes de la Federación Colombiana de Educadores, dos expertos designados por el señor Presidente de la República, y el Ministro de Educación Nacional, quien presidirá el grupo. Elegido un nuevo Presidente de la República, éste designará a una persona para que integre dicho grupo de trabajo.

111.3. Crear consejos u otros organismos de coordinación y regulación intersectorial.

111.4. Otórgase precisas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que en el término de seis meses contados desde la vigencia de la presente ley expida normas que regulen los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país.

(Se subraya lo demandado.)

### III. LA DEMANDA

El demandante solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del artículo 72 y del numeral 1º del artículo 111 de la Ley 715 de 2001.

1. Cargos contra el artículo 72 de la Ley 715 de 2001.

El actor acusa la inconstitucionalidad del artículo 72 de la Ley 715 de 2001 por violar los artículos 150, numeral 8º, y 189, numeral 11 de la Constitución. La norma acusada otorga al Gobierno la posibilidad de reglamentar dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la ley, la estructura y las funciones para el desarrollo, la inspección, la vigilancia y el control del sector salud, lo cual vulnera el artículo 150-8 de la Constitución porque dicha materia no puede ser reglamentada por el Gobierno sino que es de competencia del legislador, quien puede delegar dicho desarrollo en el ejecutivo pero mediante el otorgamiento a éste de facultades extraordinarias expresas. Por su parte el artículo 189-11 de la Constitución también resulta vulnerado porque se limita la competencia reglamentaria del ejecutivo en el tiempo, siendo que tal competencia es ilimitada.

2. Cargos contra el numeral 1º del artículo 111 de la Ley 715 de 2001.

Según el demandante, el numeral 1º del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 vulnera los artículos 150, numeral 10, y 151 de la Constitución.

La norma acusada viola el artículo 150-10 de la Constitución por carecer de precisión, exigencia constitucional para el otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno por el legislador. Así, la norma dice organizar un sistema de inspección, vigilancia y control adaptable a distintos tipos de instituciones y regiones, que permita atender situaciones especiales, lo cual presenta una doble imprecisión: se desconoce a qué tipo de instituciones se aplicará el sistema, así como también se ignora cuáles son las situaciones especiales que se van a atender mediante el sistema. Al respecto sostiene el demandante:

"La norma resulta tan vaga e imprecisa, que no permite conocer a qué tipo de instituciones se les aplica el sistema de inspección, vigilancia y control, así como tampoco, conocer cuáles son los tipos de situaciones en las que se podría aplicar, bajo que principios o parámetros se organizará la inspección, vigilancia y control. En fin, la imprecisión de la norma es de tal magnitud, que no permite al operador jurídico delimitar ninguno de los aspectos que se le conceden al Gobierno mediante las facultades extraordinarias, originando una inseguridad jurídica, que anula la precisión que debe revestir todo otorgamiento de facultades extraordinarias hasta el punto de evitar el control de posibles abusos o excesos en su ejercicio por parte del ejecutivo."

Por otra parte, el actor acusa que el Gobierno omitió justificar la solicitud de facultades extraordinarias, lo que lleva igualmente a la vulneración del precepto constitucional mencionado.

En cuanto a la infracción del artículo 151 de la Constitución, ésta se presenta porque la materia regulada por la norma acusada es de reserva de ley orgánica: "La norma demandada permite que mediante ley ordinaria se asignen competencias a algunos tipos de regiones en materia de inspección, vigilancia y control, desconociendo la reserva de ley orgánica que se cumple en cabeza del legislativo."

### IV. INTERVENCIÓN DE LA NACIÓN-MINISTERIO DE SALUD

Bernardo Alonso Ortega Campo, apoderado de la Nación-Ministerio de Salud, solicita a la Corporación declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Sostiene que con la expedición de las normas acusadas el legislador "no hace otra cosa que cumplir con las funciones que se le han asignado para efectos de lograr un mejor cumplimiento de las funciones que en materia de salud se le han otorgado."

En lo que respecta al otorgamiento de las facultades extraordinarias (artículo 111-1 de la Ley 715 de 2001), afirma que "lo que hace la ley es establecer que la Nación como organismo de Dirección tanto del Sistema de General (sic) de Seguridad Social en Salud como de Educación, cumpla dentro de un determinado tiempo, con la función de organizar un sistema de inspección, vigilancia y control adaptable a los distintos tipos de instituciones tanto del sector salud como de educación".

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

El Procurador General de la Nación, en concepto del once (11) de septiembre de dos mil dos (2002), solicita a la Corte:

1. "ESTARSE A LO RESULETO en la sentencia C-617 de 2002, que declaró INEXEQUIBLE en su totalidad el artículo 72 de la Ley 715 de 2001."
2. "Declarar EXEQUIBLE el numeral 1 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, sólo por los cargos analizados".

Como primera medida el Jefe del Ministerio Público considera que la Corte debe abstenerse de analizar la constitucionalidad del artículo 72 de la Ley 715 de 2001, toda vez que esta disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-617 de 2002.

Por otra parte, apoya su solicitud de exequibilidad del numeral 1º del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, en las siguientes razones:

a. El proyecto de ley que dio origen a la Ley 715 de 2001 fue presentado por el Gobierno Nacional a través de sus ministros y en el mismo se propuso expresamente que se confirieran facultades extraordinarias al Presidente de la República para "organizar un sistema de inspección, vigilancia y control, adaptable a distintos tipos de instituciones y regiones, que permita atender situaciones especiales."

b. La precisión de las facultades extraordinarias debe verse en el contexto de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001 que modificó los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución Política y modificó el sistema de transferencias que la Nación hacía por concepto del situado fiscal a las entidades territoriales, sustituyéndolo por el "Sistema General de Participaciones" de acuerdo con las competencias que la ley le asigne a los departamentos, distritos y municipios. La norma acusada no es en manera alguna imprecisa, "puesto que el contenido de la Ley 715 de 2001 precisa y delimita la materia a la que se debe referir el sistema de inspección, vigilancia y control que se establezca en virtud de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República".

La norma demandada no es imprecisa respecto a las entidades sobre las que recae el control, como tampoco respecto de las situaciones en que dicho control se ejerce. Respecto a lo primero, "es claro que la norma se está refiriendo a las instituciones que tienen que ver con los sectores de salud, educación y políticas públicas sectoriales. En cuanto a lo segundo, el sistema debe permitir atender situaciones especiales, "es decir extraordinarias o que se salen de lo común". Finalmente, la posibilidad de crear los organismos necesarios, a que se refiere la norma acusada, es igualmente precisa, "porque dichos organismos no pueden ser otros que los indispensables para crear el sistema de inspección, vigilancia y control acorde con las disposiciones constitucionales que fueron modificadas por el Acto Legislativo 01 de 2001, y con las competencias asignadas a la Nación, a los departamentos, a los distritos y a los municipios en la Ley 715 de 2001."

c. En cuanto a la justificación de la solicitud de facultades extraordinarias hecha por el Gobierno Nacional al Congreso de la República, ella se encuentra en la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley. Por lo demás, dado que las normas que regulan las funciones de inspección, vigilancia y control son de competencia del legislador y no están incluidas en las materias frente a las cuales no se pueden conceder facultades extraordinarias, tal competencia podía asignársele al Presidente de la República.

d. Finalmente, la norma acusada no está permitiendo que mediante ley ordinaria se asignen competencias al Presidente de la República, ya que la Ley 715 de 2001 tiene el carácter de ley orgánica.

Habiendo surtido la demanda el trámite procesal correspondiente para este tipo de negocios, procede la Sala Plena de la Corte a pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

### 2. Cosa juzgada constitucional respecto del artículo 72 de la Ley 715 de 2001.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-617 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño, declaró la inexecutable del artículo 72 de la Ley 715 de 2001. Respecto de la disposición acusada no hay lugar entonces a pronunciarse de nuevo por presentarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, de conformidad con el artículo 243 de la Carta Política. En consecuencia, respecto de este cargo la Corte se estará a lo resuelto en la mencionada sentencia.

### 3. Problema jurídico que plantea la demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 1º del artículo 111 de la Ley 715 de 2001

El demandante eleva dos cargos contra el numeral 1º del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 que concede al Presidente de la República facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, para "organizar un sistema de inspección, vigilancia y control, adaptable a distintos tipos de instituciones y regiones, que permita atender situaciones especiales. Para tal fin, se podrán crear los organismos necesarios." Sostiene, primero, que la norma acusada viola el artículo 150-10 de la Constitución por carecer de precisión, exigencia constitucional para el otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno por el legislador. A su juicio la imprecisión es doble: se desconoce a qué tipo de instituciones se aplicará el sistema, y se ignora cuáles son las situaciones especiales que se van a atender mediante el sistema. Indica además que el Gobierno habría omitido justificar la solicitud de facultades extraordinarias, lo que igualmente conduce a la inexecutable de la disposición acusada. En segundo lugar considera que ésta infringe el artículo 151 de la Constitución, porque siendo la inspección, vigilancia y control materia reservada a la ley orgánica, el legislador no podía delegar tal competencia por ley ordinaria.

El representante del Ministerio de Salud sostiene que la ley que concede las facultades extraordinarias al Gobierno permite a la Nación cumplir con la función de organizar un sistema de inspección, vigilancia y control adaptable a los distintos tipos de instituciones "tanto del sector salud como de educación". Por su parte, para el representante del Ministerio Público, la precisión de las facultades extraordinarias debe verse en el

contexto de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución Política, y de la Ley 715 de 2001. A diferencia del apoderado del Ministerio de Salud, estima que " la norma se está refiriendo a las instituciones que tienen que ver con los sectores de salud, educación y políticas públicas sectoriales" (se subraya fuera del texto). En cuanto a la precisión de las "situaciones especiales" a las que se aplicaría el nuevo sistema, sostiene que tales situaciones son las "extraordinarias o que se salen de lo común". Además, sobre la posibilidad de crear los organismos necesarios, a que se refiere la norma acusada, ellos serían "los indispensables para crear el sistema acorde con el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001."

De las anteriores posiciones se desprenden los problemas jurídicos que la Corte debe resolver para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, a saber: ¿Infringe la norma acusada los artículos 150-10 C.P., en especial sobre la precisión de las facultades extraordinarias, y 151 C.P., en cuanto a la reserva de ley orgánica que pesaría sobre la materia objeto de las facultades extraordinarias otorgadas por el Legislador al Ejecutivo? Dado que se trata de cargos independientes, la Corte procederá a examinarlos en el orden en que han sido expuestos, de forma que si la respuesta al primer cuestionamiento es afirmativa, no habrá lugar a pronunciarse respecto del segundo.

Para resolver sobre la eventual vulneración del artículo 150-10 de la Constitución, la Corte abordará los siguientes temas: (i) la evolución de las facultades extraordinarias en el derecho constitucional colombiano y la redefinición de las mismas en la Carta de 1991; (ii) el criterio de interpretación restrictiva de las facultades extraordinarias desarrollado por la jurisprudencia constitucional; (iii) los requisitos y las funciones del mandato constitucional de la precisión de las facultades extraordinarias; (iv) el análisis de la norma acusada por violar los requisitos constitucionales atinentes al otorgamiento de las facultades al Ejecutivo.

4. Recuento histórico de las facultades extraordinarias, redefinición de las mismas en la Carta de 1991 y propósitos del Constituyente en la materia

4.1 Las distintas constituciones que antecedieron a la Constitución de 1886 autorizaban al Congreso para revestir de facultades extraordinarias al Ejecutivo única y exclusivamente frente a circunstancias de perturbación del orden público, a saber conmoción interior y guerra exterior. En su mayoría, particularmente las Constituciones de 1821 y 1832, ordenaban expresamente que tales facultades se ejercieran por un tiempo limitado y que el Legislador precisara de antemano su alcance.

No obstante lo anterior, las práctica constitucional y legislativa colombiana del siglo XIX divergieron seriamente de las prescripciones del derecho constitucional imperante. Desde sus inicios, el Congreso de la República de Colombia se mostró dispuesto a otorgar toda suerte de autorizaciones al Presidente para que ejerciera por un tiempo usualmente ilimitado y sin parámetros precisos, funciones que constitucionalmente eran privativas del órgano legislativo. Y, valga resaltar, esto rara vez se hizo dentro de los supuestos de hecho de perturbación de orden público que expresamente disponían los mandatos constitucionales. Fue así como en el periodo que transcurrió entre 1810 y 1884, el Congreso Nacional expidió en repetidas ocasiones leyes en las que reconocía al gobierno nacional una especie de plenos poderes.<sup>1</sup>

La contribución de la Constitución Política de 1886 al desarrollo de la institución de las facultades extraordinarias *pro tempore* -"según los tiempos"- aun se discute. No existe consenso sobre la orientación que el Constituyente de aquel entonces pretendió seguir con los artículos 76, numeral 12, y 121 de la Constitución.

De acuerdo con una primera interpretación, la Carta de 1886 pretendió poner fin a la costumbre "paraconstitucional" de conceder al Ejecutivo en cualquier tiempo y lugar facultades extraordinarias, restringiendo su aplicación a las especialísimas circunstancias de guerra exterior o de conmoción interior, según lo dictaminaba el artículo 121.<sup>2</sup>

La segunda interpretación de la Constitución de 1886, considera que este texto constitucional quiso legitimar y elevar a rango constitucional la costumbre de las autorizaciones mediante la creación de dos tipos de facultades extraordinarias: unas para tiempos de perturbación del orden público, según el artículo 121; y las segundas, *pro tempore*, según una interpretación extensiva y aislada del artículo 76, ordinal 10<sup>o</sup>.

Independientemente de cual fuera la voluntad del Constituyente de 1886, en la práctica la producción legislativa que se siguió a la promulgación de dicha constitución se mantuvo dentro de la tradición de las autorizaciones del siglo anterior y bajo el influjo de otros factores circunstanciales como la crisis económica que acompañó a la primera guerra mundial. Es así como el Congreso y la Corte Suprema de Justicia acogieron la segunda de estas interpretaciones.

En efecto, el Congreso expidió entre 1886 y 1914 numerosas autorizaciones al Presidente mediante las que le hacía extensiva la competencia para dictar normas de diverso orden.<sup>3</sup> Sin embargo, ninguna de ellas fue dictada invocando el original ordinal relativo a dichas facultades, ni fue considerada como "ley de facultades extraordinarias" a pesar de su evidente carácter extraordinario.<sup>4</sup> Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio del control de constitucionalidad que introdujo el Acto Legislativo 03 de 1910, "constitucionalizó" las tradicionales autorizaciones al Ejecutivo mediante una interpretación extensiva del ordinal correspondiente del artículo 76, redefiniéndolas como facultades extraordinarias para tiempos de paz.

Según la Corte Suprema de Justicia, el hecho de que la Ley 21 de 1886, expedida por el Consejo Nacional Legislativo, facultara en tiempos de paz al gobierno para fijar el contenido de un tributo, era prueba suficiente del querer del constituyente respecto al alcance de las facultades extraordinarias. Sostuvo la Corte Suprema<sup>5</sup>:

"No habría inconveniente en admitir que a ese ordinal 10 pudo arrimarse y se arrimó el Consejo, mas aceptándose, eso sí, que el revestimiento de que trata semejante ordinal puede hacerse en tiempos de paz, como lo era el de la expedición de la ley 21, sin citar la respectiva disposición

constitucional y sin exponer la necesidad que exige o las conveniencias que aconsejen el uso de la extraordinaria autorización."<sup>6</sup>

Quedaron así oficialmente escindidos los contenidos de los artículos 121 y 76 de la Constitución de 1886 y se inauguró formalmente el uso de las facultades extraordinarias en tiempos de paz.<sup>7</sup>

Posteriormente, en su Sentencia del 25 de marzo de 1915 sobre la constitucionalidad de la Ley 126 de 1914,<sup>8</sup> la Corte Suprema de Justicia dictaminó que:

"...existe en nuestro Derecho Público una tradición legislativa referente a la concesión de autorizaciones al Poder Ejecutivo para la fijación de ciertos impuestos que puede considerarse como interpretación auténtica de las reglas constitucionales pues (..) los mismos cuerpos que ejercieron las atribuciones de constituyente facultaron al Gobierno para fijar ciertos impuestos..."

Y concluyó:

"Conforme a la misma Constitución, el gobierno puede ejercer facultades extraordinarias cuando acaezca una guerra exterior o una conmoción interior, o cuando el Congreso se las conceda pro tempore para una época cualquiera".<sup>9</sup> (Subrayado fuera de texto)

Con este respaldo jurisprudencial, la figura de las facultades extraordinarias en tiempos de paz, dejó de ser tan sólo una mera práctica legislativa y se inscribió en la vida jurídica constitucional.

Con el paso del tiempo, estas facultades extraordinarias se fueron expandiendo hasta el punto que la misma Corte Suprema en pronunciamiento del 5 de octubre de 1939 llegó a sostener que el ordenamiento constitucional preveía tres tipos diferentes de facultades:

"...en caso en caso de guerra exterior o de conmoción interna, al tenor del artículo 121 de la codificación constitucional; cuando el Congreso se las otorga de manera precisa y 'pro tempore', en una época cualquiera, según el numeral 9º del artículo 69 (el 76, ordinal 12) y cuando el Congreso le otorga autorizaciones ordinarias para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales, y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional, según lo estatuye el ordinal 8º del artículo 69 de la C.N (el 76, ordinal 11)..."<sup>10</sup> (paréntesis agregado al texto).

Del anterior recuento es posible concluir que las institución de las facultades extraordinarias, desde los inicios de nuestra época republicana y hasta la Constitución de 1991, fue ampliamente utilizada por parte del Congreso y el Ejecutivo. Su continuo y extensivo uso contribuyó al debilitamiento del Congreso, a la relativización del principio de separación de poderes, al empobrecimiento de la deliberación democrática y a la acentuación del carácter presidencialista del régimen político. Fue precisamente ante estos excesos que el Constituyente de 1991 decidió restringir dicho mecanismo.

4.2 El Constituyente de 1991 quiso enfrentar el abuso consistente en la atribución recurrente y generalizado de las funciones legislativas al Gobierno mediante la institución de las facultades extraordinarias. Se pretendía con ello fortalecer el principio democrático y atenuar los excesos presidencialistas del régimen vigente.<sup>11</sup> La Corte se ha referido en ocasiones anteriores a cómo la institución de las facultades extraordinarias perdió su excepcionalidad inicial para épocas de perturbación del orden público y se convirtió en expediente fácil para la expedición de las leyes fuera del foro público y sin el debate democrático propio de una democracia, circunstancia histórica que avocó la Constitución para modificarla y reivindicar la función del Congreso como instancia natural de deliberación política. Al respecto ha sostenido la Corporación, desde el primer año de ejercicio de sus funciones:

"La Constitución Política de 1886 concedía en su artículo 76 numeral 12 al Congreso de la República la atribución de "Revestir, *pro tempore*, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen". Dos elementos venían a conformar la naturaleza de la institución denominada de las "facultades extraordinarias" que allí se consagraba, el uno, concerniente a la temporalidad de la delegación, según el cual la ley habilitante debía fijar un término para su desarrollo, de suerte que, éste debía producirse antes de su vencimiento. Término cuya duración no tenía límites en aquel texto constitucional, sin perjuicio de que no se permitían facultades extraordinarias con un carácter permanente. El otro elemento, concerniente a la determinación clara de las materias que podían ser objeto de desarrollo por el jefe de la rama ejecutiva del poder público, quien tenía unos límites precisos para adelantar su trabajo legislativo, de manera que sólo podía ocuparse de la regulación de los asuntos que le señalara la ley de facultades. Por su parte, ésta ley debía señalar de manera precisa el alcance de las facultades, no pudiendo expedirse para trasladar al presidente facultades legislativas genéricas.

El expediente de la "legislación delegada" había venido perdiendo su carácter exceptivo, extraordinario según las voces de la Constitución (anterior y actual), para convertirse en un mecanismo corriente u ordinario para legislar sobre las materias que debían ser objeto de regulación por parte del Congreso de la República. Autorizados doctrinantes habían expresado su preocupación por el desequilibrio que entre los poderes públicos podía generar el numeral 12 del artículo 76 de la Carta anterior, por su carácter autoritario, opuesto, al principio liberal promotor de la deliberación en cuerpos colegiados para la toma de las decisiones legislativas. La praxis vino a demostrar la validez de esas preocupaciones, como quiera que buena parte de las más importantes materias legislativas se producían mediante el uso de facultades extraordinarias.

Sin duda es sobre el vacío de la legislación ordinaria del Congreso, que se ha producido el poder legiferante del Presidente de la República, amparado también por las facultades extraordinarias, reconocidas por la Constitución, antes en los arts. 76-12 y 118 -8, y ahora en el artículo 150-10 de la Carta de 1991. El hecho histórico es recurrente a lo largo de las últimas décadas: la plétora de la legislación extraordinaria, por la vía de las facultades otorgadas por el Congreso, refleja una evolución política y jurídica que no es de exclusivo origen nacional, pero que representa una realidad indiscutible que debe ser enfrentada con adecuados mecanismos institucionales. Para nadie es desconocido el hecho de que muchas de las más importantes leyes de los últimos tiempos, entre ellas varios códigos como el de Procedimiento Civil, el de Procedimiento

Penal y el de Comercio han surgido al amparo de las facultades extraordinarias. Por eso quizá las fórmulas restrictivas adoptadas por la Carta de 1991, en su artículo 150-10, sea una respuesta legítima y adecuada al desbordamiento de las facultades extraordinarias que se produjo en forma tan notable y fecunda bajo el régimen de la anterior normatividad constitucional.

Recogiendo las ideas y los hechos anteriores, el Constituyente de 1991, introdujo modificaciones al procedimiento legislativo de las facultades extraordinarias que, de manera general, muestran una restricción de sus alcances. En efecto, a pesar de que se conservan los dos elementos básicos de la temporalidad y la precisión de la materia, estos tienen un diseño legal distinto. La extensión en el tiempo de las facultades extraordinarias tiene en adelante, una duración máxima de seis (6) meses. La precisión de la materia se conserva como un elemento de obligatorio cumplimiento tanto por el Congreso como por el Presidente, surgiendo en el nuevo texto constitucional (artículo 150 numeral 10), una restricción a los temas que pueden ser objeto de las facultades, las cuales no podrán conferirse "para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 (sic)<sup>12</sup> del presente artículo, ni para decretar impuestos". La oportunidad para acudir al procedimiento legislativo comentado, se mantiene en el nuevo texto fundamental, según idéntica fórmula que el anterior, para "cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje". Restricciones adicionales se introducen en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, cuando indica que, sobre las leyes de facultades tiene iniciativa legislativa exclusiva el gobierno, y se dispone que su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara."<sup>13</sup>

4.3 Los propósitos que guiaron al Constituyente de 1991 a la hora de modificar el régimen de las facultades extraordinarias pueden agruparse en generales y especiales. Los primeros atañen al diseño del Estado, en particular de las ramas del poder público, mientras que los segundos remiten a los cambios específicos en las condiciones habilitantes del Ejecutivo para legislar en forma extraordinaria.

El Constituyente buscó con la reforma al régimen de facultades extraordinarias varios objetivos, dentro de los cuales cabe destacar, en este caso, los siguientes:

1. El fortalecimiento del Congreso y del principio de separación de poderes. Ello porque el Congreso al delegar transitoria pero generalizada y recurrentemente funciones legislativas en el Ejecutivo para toda suerte de asuntos que iban desde la expedición de códigos hasta la creación de impuestos, no cumplía con el principio de representación política, pilar de la legitimidad de las decisiones políticas básicas. Una forma que encontró el Constituyente del 91 para enfrentar esta situación y fortalecer al Congreso fue restringir y hacer más exigente la utilización de las facultades extraordinarias. Con ello se reforzó igualmente el principio de separación de poderes, dado que las limitaciones temporales y materiales impuestas a las facultades extraordinarias en particular la exclusión de determinadas materias como la expedición de códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas o leyes marco delimitan de manera infranqueable las competencias del Congreso y del Ejecutivo. Así se pretendió atenuar el excesivo presidencialismo y propender por un mayor equilibrio entre las ramas del poder público mediante la ampliación de las competencias del Congreso por vía, entre otras, de las restricciones impuestas a la concesión de facultades extraordinarias.

2. La afirmación y ampliación del principio democrático. Resulta claro que en un Estado democrático de derecho fundado en la soberanía popular (artículos 1 y 3 C.P.) las decisiones más importantes para la comunidad han de ser adoptadas por el órgano de representación popular y de deliberación pluralista, no por el Ejecutivo. Por eso, además del fortalecimiento del Congreso y del principio de separación de poderes, el constituyente pretendió profundizar el carácter democrático del sistema político colombiano, definiendo la república colombiana como una democracia participativa fundada en los principios de la dignidad y la solidaridad, donde ha de tener prevalencia el interés general (artículo 1 C.P.). En este contexto que privilegia la participación de todos en las decisiones que los afectan e interesan (artículo 2 C.P.), la posibilidad de que el Ejecutivo sea quien legisle -mediante mecanismos carentes de las garantías de publicidad en la formación de los decretos y en los cuales no tienen voz las minorías ni pueden acceder los ciudadanos por medio de sus representantes- resulta claramente "extraordinaria". De ahí la limitada figura de la habilitación de la potestad legislativa al Gobierno prevista por el Constituyente de 1991, conservando siempre el Congreso la posibilidad de modificar o derogar los decretos con fuerza de ley dictados en desarrollo de las facultades extraordinarias por él concedidas.

3. La consecuente expansión del principio de reserva de ley. En concordancia con el fortalecimiento del Congreso y la afirmación de los principios democrático y de separación de poderes, el Constituyente acogió en diversas materias el principio de reserva de ley, con el fin de asignar exclusivamente al órgano legislativo la competencia para regular determinados asuntos. Con ello se asegura que ciertas decisiones de gran trascendencia para todos, como pueden ser las que desarrollan los derechos constitucionales de las personas, no sean atribuidas al Ejecutivo.

Con el fin de que la institución de la habilitación legislativa al Presidente de la República no fuera objeto de abusos y excesos, en desmedro de los principios anteriormente mencionados, sino que se materializara como una forma de colaboración armónica entre dos ramas del poder público (artículo 113 C.P.), el constituyente condicionó el otorgamiento de las facultades extraordinarias a nuevos requisitos que vinieron a sumarse a los ya existentes. Fueron estos:

a. La limitación de los excesos que se cometieron en el pasado mediante la exclusión expresa de ciertas materias v.gr la expedición de códigos y de leyes estatutarias, de leyes orgánicas y de las leyes previstas en el numeral 19 del artículo 150 C.P., así como el decreto de impuestos.

b. El impedimento al Congreso del ejercicio de la iniciativa legislativa para otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo. De esta forma se le cerró el paso a la posibilidad de que el Congreso, *motu proprio*, tomara la decisión de atribuir transitoriamente algunas de sus funciones al Presidente de la República en detrimento de la efectividad de los principios democráticos y de la separación de poderes.

c. La exigencia de mayorías absolutas para aprobar la concesión de tales facultades. Se buscó así hacer más difícil la aprobación del traslado temporal de competencias al Ejecutivo. Ya no basta la mayoría simple, esto es, la mayoría de los votos de los congresistas presentes (previo

cumplimiento del quórum decisorio), sino que se requiere, para que se considere aprobada la concesión de facultades extraordinarias al Gobierno, el voto de más de la mitad de los miembros del Congreso, lo cual resulta más exigente.

d. La consagración expresa de la competencia del Congreso para reformar y modificar en todo tiempo y por iniciativa propia, los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias. Con esto buscó el constituyente reafirmar que el Congreso es el titular de la función legislativa. Si bien éste puede trasladar de manera temporal y materialmente limitada el ejercicio de la potestad de legislar al Presidente de la República cuando se dan determinados supuestos fácticos la necesidad lo exige o la conveniencia pública lo aconseja, ello no quiere decir que pierda o se desprenda de su competencia para legislar sobre la materia, sea para modificar, complementar o derogar las normas con fuerza de ley dictadas por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias.

e. En este contexto, era natural que se insistiera en el requisito de la precisión en la delimitación de las facultades conferidas (ver infra 6.), se reiterara que la habilitación sólo puede hacerse "cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje," y se hiciera más estricto el requisito de la temporalidad al pasarse de un otorgamiento *pro tempore* pero sin límite predeterminado a una concesión restringida a un término máximo de seis meses.

#### 5. Interpretación restrictiva de las facultades extraordinarias por parte de la jurisprudencia constitucional

Fiel a la intención del Constituyente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha evolucionado hacia una interpretación restrictiva de las facultades extraordinarias. Las siguientes decisiones muestran cómo ha interpretado la Corte las condiciones constitucionales para conceder facultades extraordinarias (5.1) y ha declarado inexecutable diversos artículos de leyes por vulneración del artículo 76-10 de la Constitución (5.2)

5.1 Desde sus inicios, mediante las sentencias C-510 y C-511 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte, partiendo de la premisa de que el Congreso es el titular del poder legislativo, interpretó el requisito de la transitoriedad de la habilitación en el sentido de que las facultades extraordinarias sólo pueden ser ejercidas por una sola vez sin que haya lugar, dado que se agotan al ser ejercidas, a modificar los decretos con fuerza de ley mediante el uso posterior de dichas facultades dentro del término otorgado por el legislador ordinario. Sostuvo la Corte al respecto:

"No sólo con el objetivo de recuperar la plena iniciativa legislativa en materias que la misma se ha reservado al Gobierno, el artículo 150-10 dispone que "El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes expedidos por el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias". La función de modificar los decretos leyes se ha asignado al Congreso; luego de dictados, así no haya transcurrido todo el término de las facultades, el Gobierno ya cumplida su misión, carece de competencia para hacerlo. No es posible imaginar que después de dictados - y no habiéndose vencido el término legal - para su modificación concurren dos poderes y que, inclusive, pueda el Gobierno, justo antes de clausurarse el período de habilitación, alegando un supuesto status de legislador temporal, derogar leyes que a su turno hayan podido modificar decretos leyes previamente expedidos en uso de las mismas facultades extraordinarias.

La interpretación que en esta ocasión la Corte prohija se inspira en la naturaleza de la concesión de facultades extraordinarias y en el propósito explícito del Constituyente de robustecer el papel del Congreso, lo que conduce lógicamente a apreciar de manera restrictiva el ejercicio de la función legislativa cuando se realiza por órgano distinto a éste y en virtud del otorgamiento de precisas facultades. Por contraste, para retornar al curso ordinario, ejercidas las facultades extraordinarias, la modificación de los decretos leyes es una función asignada al Congreso.<sup>14</sup>

La Corte ha resaltado la finalidad de las condiciones exigidas por el artículo 150-10 de la Constitución para conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo. Sostuvo recientemente esta Corporación:

"Al regular la institución de la delegación legislativa, el artículo 150-10 de la Constitución Política establece una serie de cautelos que están orientados a impedir que el legislador al autorizar extraordinariamente el Ejecutivo se desprenda definitivamente de su competencia legislativa mediante una habilitación en blanco, o lo que es lo mismo, una entrega de plenos poderes; y, obviamente, también esos parámetros están destinados a evitar que el Ejecutivo pueda emplear la delegación para fines distintos de los previstos en la norma habilitante. (...)

No es posible, en consecuencia, entender que la delegación legislativa se ha hecho de modo implícito, sino que debe contar con una expresa manifestación de voluntad del Congreso en la que haga constar claramente que autoriza al Gobierno para dictar normas con rango de ley".<sup>15</sup> (subrayado fuera de texto).

5.2 La Corte Constitucional, en ejercicio del control constitucional de las leyes acusadas mediante la acción pública de inconstitucionalidad, ha declarado inexecutable facultades extraordinarias otorgadas por el Legislador sin el lleno de los requisitos formales y materiales establecidos en la constitución para conceder facultades extraordinarias.

Mediante sentencia C-702 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz, la Corte declaró inexecutable el artículo 120 de la Ley 489 de 1999 que investía al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley para, entre otros, "suprimir, fusionar, reestructurar o transformar entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional, (...)". Ello porque en el trámite de la ley de facultades extraordinarias no se cumplió que las reglas formales para la aprobación del respectivo proyecto de ley.

En sentencia C-725 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte Constitucional declaró inexecutable las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por el artículo 79, numeral 2 de la Ley 488 de 1998, en la relación con los funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para "establecer su régimen salarial y prestacional", así como las conferidas por el numeral 3 del mismo artículo 79 de la Ley 488 de 1998. Sostuvo la Corte que "expresamente se encuentra prohibido al Congreso conferirles al Presidente de la República para dictar las normas propias de regulación legislativa a través de las denominadas leyes marco, a las cuales se refiere el numeral 19 del mismo artículo



150 de la Carta, entre las que se encuentra según aparece en el literal e), la fijación del "régimen salarial y prestacional de los empleados públicos".

A su vez, la Corte en sentencia C-1374 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, declaró inexecutable parcialmente el artículo 1 de la Ley 573 de 2000, mediante la cual se revestía al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reestructurar la Fiscalía General de la Nación en aplicación del numeral 10º del artículo 150 de la Constitución.<sup>16</sup> Para la Corte, "La falta de precisión de la facultad concedida, en la parte relativa al tema de policía judicial, por el artículo 1, numeral 3, de la Ley 573 de 2000 resulta insoslayable, toda vez que la atribución legislativa temporal se otorga al Gobierno, de modo amplísimo, para legislar en materia de policía judicial en todo lo que no esté ya previsto en los códigos Penal y de Procedimiento Penal. Y eso puede ser cualquier cosa; basta que se trate de materias todavía no reguladas por esos ordenamientos. Lo contrario de la precisión exigida por el mandato constitucional."

Por otra parte, mediante sentencia C-1493 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, la Corte declaró inexecutable las expresiones "...y se dictan otras disposiciones ..." del artículo 1 de la ley 578 de 2000 y "... entre otros..." y "y las demás normas relacionadas con la materia" del artículo 2 de la ley 578 de 2000.<sup>17</sup> La Corte encontró que dichas expresiones desconocían el requisito de la precisión con que el Legislador debe otorgar las facultades extraordinarias al Ejecutivo. Dijo la Corte al respecto:

"Ante la dificultad de hacer una interpretación de la expresión acusada del artículo 1 de la ley 578/2000 que guarde consonancia con el resto de la disposición a la que pertenece y respete los preceptos constitucionales (principio de conservación del derecho), no le queda otro camino a la Corte que excluirla del ordenamiento positivo por carecer de la claridad y precisión que se exige en la descripción de las materias o asuntos que deben ser regulados por el Gobierno. Es evidente que dicha frase es ambigua, lo cual crea confusión e inseguridad en la interpretación de las distintas tareas que compete ejercer al Presidente de la República, violando así lo dispuesto en el artículo 150-10 de la Carta. La inclusión de expresiones como la acusada en la ley de investidura conducen necesariamente, a que el legislador extraordinario incurra en una posible omisión o extralimitación en el ejercicio de las atribuciones conferidas, lo que incide negativamente en los ordenamientos que con fundamento en ellas se expida, puesto que éstos pueden ser declarados inconstitucionales con las consecuencias que de tal hecho se derivan."

Como puede observarse, las anteriores referencias jurisprudenciales señalan que la Corte ha venido interpretando restrictivamente el artículo 150 numeral 10 de la Constitución de forma que el otorgamiento y ejercicio de las facultades extraordinarias se realice dentro del espíritu que inspiró el cambio constitucional de 1991 sobre la materia, a saber, que para evitar que el Congreso se desprenda de su competencia legislativa las decisiones básicas han de ser tomadas por el máximo órgano de representación popular y no por el Ejecutivo, en aras de garantizar el principio democrático y preservar el equilibrio entre las ramas del poder público.

La Corte, en las sentencias mencionadas, también ha recabado en otros rasgos característicos de la habilitación legislativa prevista en el artículo 150 numeral 10 que definen su naturaleza excepcional, habida cuenta de que la competencia legislativa permanente y general fue confiada al Congreso de la República que la ejerce respetando los principios democráticos de publicidad, participación, representación, deliberación, pluralismo, respeto a las minorías, y responsabilidad. Así, ha subrayado que por tratarse de facultades otorgadas, éstas no pueden ser implícitas ni presuntas, y por ser extraordinarias, éstas sólo pueden concederse en circunstancias excepcionales cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

## 6. El mandato constitucional de la precisión: requisitos y funciones

### 6.1 Requisitos del mandato constitucional de precisión

En torno a la exigencia de que las facultades sean "precisas", la jurisprudencia ha reiterado que la amplitud o generalidad de la habilitación no constituye una violación de la Carta.<sup>18</sup> No obstante, la Corte también ha sido enfática en subrayar que las facultades no pueden ser vagas e indeterminadas puesto que ello representaría una habilitación en blanco al Ejecutivo equivalente a una renuncia inaceptable del Congreso a ejercer la función legislativa que el constituyente le ha confiado.

Por ello, en su jurisprudencia esta Corte ha venido desarrollando la doctrina constitucional sobre los requisitos que ha de reunir la habilitación legislativa para que se respete el mandato constitucional de precisión así cumpla con una de las exigencias contenidas en el artículo 150-10 de la Constitución. Tales requisitos de precisión pueden resumirse en el deber del Congreso de: 1) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo; 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades; y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación. A continuación se ilustra cómo el alcance de dichos requisitos se ha venido decantando en la jurisprudencia de la Corte:

6.1.1 El señalamiento de la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo. Quizás el requisito de precisión más reiterado en la jurisprudencia es aquel relativo a la delimitación de la materia sobre la cual versan las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno por el Congreso. En la sentencia C-074 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón,<sup>19</sup> la Corte manifestó que "En materia de facultades extraordinarias, la jurisprudencia ha señalado que el concepto "precisión" se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere." (Subrayado fuera de texto)

Tal doctrina ha sido recientemente recordada en la sentencia C-979 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería,<sup>20</sup> al afirmar la Corte que "En reiterada jurisprudencia la Corte ha sostenido que los asuntos que compete regular al legislador extraordinario deben describirse en forma clara y precisa, de tal forma que puedan ser "*individualizados, pormenorizados y determinados*,"<sup>21</sup> según lo ordena el artículo 150-10 de la Constitución." (Subrayado fuera de texto)

6.1.2 La indicación de la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades. Como la delimitación del ámbito material de las facultades no precisa por sí sola para qué se ha otorgado la habilitación legislativa, es necesario que el Congreso haga claridad sobre los propósitos o finalidades que animan la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo y han de orientar al legislador extraordinario, de forma que pueda respetar la voluntad del Congreso.

La Corte Constitucional se ha referido a tal requisito en varias ocasiones. Por ejemplo, en la sentencia C-050 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía, la Corte advirtió que "el que las facultades extraordinarias deban ser 'precisas', significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin, han de ser también puntuales, ciertas, exactas. Ello es explicable, pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes 'corresponde al Congreso'. (Subrayado fuera de texto)

Recientemente, en sentencia C-503 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, al referirse a la exigencia de la precisión, la Corte reiteró que "(E)l requisito de precisión hace imperativo que en la ley de facultades se exprese de manera clara y delimitable el objeto de las mismas. Estima la Corte que, adicionalmente, la fijación del ámbito de las facultades debe consultar un principio de congruencia entre, los motivos que llevaron al legislador a concederlas, y el contenido mismo de la ley de facultades. Los dos extremos conforman una unidad indisoluble, al punto que un Decreto-Ley expedido por el Gobierno podría ser demandado por exceder el preciso ámbito de la ley de facultades, no sólo en razón de la descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del Decreto a la luz de los motivos que llevaron al legislador a concederlas." (Subrayado fuera de texto)

6.1.3 La enunciación de criterios inteligibles y claros que orienten las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito general de la habilitación para alcanzar la finalidad de la misma que motivó al Congreso a conceder las facultades extraordinarias. Por último, un tercer requisito para que se cumpla el mandato constitucional de precisión se relaciona con los criterios específicos que permiten la delimitación del ámbito de la competencia atribuida al Ejecutivo, criterios sin los cuales sería en extremo difícil establecer si el Presidente actuó dentro del marco establecido por la habilitación.

Al respecto, la Corte en sentencia C-050 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía, afirmó que "en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos." (Subrayado fuera de texto)

El anterior requisito fue recordado recientemente en sentencia C-895 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández pues, "según la Corte, el que las facultades deban ser precisas "significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin han de ser puntuales, ciertas, exactas, ejercidas bajo estrictos criterios restrictivos." (Subrayado fuera de texto)

En principio, estos requisitos deben materializarse de manera explícita en el texto del artículo que confiere las facultades extraordinarias. No obstante, en ocasiones pueden estar dispersas en la ley correspondiente, como cuando dicha ley contiene los principios rectores de un sistema que la misma ley desarrolló pero de manera incompleta puesto que se optó por habilitar al Ejecutivo para terminar la obra del Congreso.

Cabe advertir, de otro lado, que el mandato de precisión y los elementos que lo integran tienen el sentido de delimitar clara y específicamente el ámbito de la habilitación sin que ello conduzca necesariamente al Congreso de la República a regular integralmente la materia o a ocupar el campo de acción que la Constitución permite atribuir al Ejecutivo, lo cual desnaturalizaría la institución de las facultades extraordinarias. Cuando el Congreso predetermina completamente el contenido de los futuros decretos con fuerza de ley, no está en realidad habilitando transitoriamente al Ejecutivo para legislar sino ejerciendo directamente sus competencias como titular del poder legislativo. La cuestión de si las facultades son precisas es un asunto de grado respecto del cual el Congreso dispone de un margen de configuración. No obstante, las condiciones que han de reunirse para que las facultades cumplan el mandato de precisión constituyen su contenido mínimo y sintetizan los criterios aplicados por el juez constitucional al juzgar si una ley habilitante es vaga, ambigua o indeterminada.

Estas exigencias permiten delimitar la competencia gubernamental mediante parámetros inteligibles y controlar cuándo el Ejecutivo actuó en forma *ultra vires*, es decir, más allá de las facultades extraordinarias otorgadas. La doctrina de los actos *ultra vires* orienta el control judicial de los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno en desarrollo de las facultades extraordinarias. Por ello, de no señalarse con precisión el ámbito dentro del cual debe actuar el Ejecutivo se propicia la vulneración de los principios democrático y de separación de poderes, a la vez que se impide el control judicial para determinar si el ejercicio de la función legislativa por parte del Gobierno cumple con la finalidad buscada por el Congreso que lo habilitó, se sale de la materia por él indicada como objeto de la habilitación o se sujeta a los criterios establecidos para enmarcar su desarrollo.

6.1.4 Breve referencia al mandato de precisión y sus requisitos en el derecho comparado. Colombia no es una isla frente a otros ordenamientos jurídicos modernos en materia de lo que la doctrina denomina "legislación delegada".<sup>22</sup> Aun cuando la fuerza legislativa de las normas expedidas por el Ejecutivo en desarrollo de las facultades concedidas por el Congreso varía de país a país, pudiendo ellas unas veces modificar o derogar leyes y otras veces no, el fenómeno de la delegación legislativa en órganos ejecutivos se extiende empero a los diferentes ordenamientos jurídicos con independencia de la familia jurídica a la que pertenezcan. Interesan en esta oportunidad especialmente a la Corte las exigencias contenidas en los diferentes ordenamientos para conceder facultades legislativas al Ejecutivo.

Constata la Corte que el requisito de la precisión de las facultades figura de manera expresa en varias constituciones y ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional con miras a impedir las delegaciones en blanco que representan una transferencia plena del poder legislativo al Gobierno en una materia. Incluso en los países de tradición anglosajona donde la delegación legislativa está en principio prohibida, los jueces han permitido que la ley sea amplia al regular una materia, siempre y cuando en la misma ley se consignen criterios inteligibles que orienten la

actividad de la administración y ofrezcan una base para el control judicial de los actos expedidos por ella.<sup>23</sup>

En las constituciones europeas que prevén de manera expresa la posibilidad de que el legislativo habilite al Gobierno para dictar actos con fuerza de ley, el requisito de la precisión no solo ha sido mencionado sino desarrollado por el propio constituyente. Así, en Italia la Constitución establece que: "No se podrá delegar al Gobierno el ejercicio de la función legislativa sino especificando los principios y criterios directivos y únicamente por plazo limitado y para objetos determinados."<sup>24</sup> En España, la Constitución distingue entre dos tipos de delegación según esta sea para "la formación de textos articulados" - caso en el cual se requiere de una ley de bases previa - o para "refundir varios textos legales en uno solo". Cuando la delegación es para crear nueva norma con fuerza de ley, la Constitución establece que "las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio". En ambos casos, "la delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado."<sup>25</sup> En Alemania, las llamadas leyes de autorización<sup>26</sup> para dictar decretos deben también cumplir requisitos de precisión puesto que "deben determinarse en la Ley el contenido, el fin y la extensión de la habilitación que se otorga." En un Estado democrático de derecho como el alemán es el Parlamento quien representa los intereses de la sociedad frente al Ejecutivo por lo cual toda habilitación a éste para regular una materia en principio reservada a la ley debe cumplir estrictos requisitos constitucionales que aseguren su correcto ejercicio, estando prohibida cualquier delegación global o indeterminada. En Francia, si bien el texto constitucional no exige de manera expresa que la habilitación sea precisa<sup>27</sup> ni indica cuáles son los elementos mínimos que debe contener para que no sea vaga e indeterminada, el Consejo Constitucional ha ejercido un control estricto de estas leyes. Primero, al solicitar la habilitación el gobierno debe indicar, en cada caso, con precisión al Parlamento la "finalidad de las medidas que se propone adoptar".<sup>28</sup> Segundo, además de la finalidad de las medidas, el gobierno debe señalar con precisión al Parlamento "el dominio de su intervención", sin que ello comprenda revelar el contenido de las medidas, con lo cual se busca evitar que la ley de habilitación sea una ley de plenos poderes.<sup>29</sup> Estos requisitos deben concretarse en la ley habilitante con el fin de que el juez pueda controlar el ejercicio de la habilitación el cual se materializa en las denominadas ordenanzas gubernamentales, de contenido materialmente legislativo pero formalmente actos administrativos<sup>30</sup>

De estos ejemplos se concluye que la delimitación precisa de la habilitación comprende varias condiciones como el señalamiento de la materia, los propósitos o alcances de la habilitación y los criterios que dirijan las decisiones que habrá de adoptar el Ejecutivo. Ello obedece a que el respeto al principio de la separación de poderes y al principio democrático exige que el Congreso o Parlamento sea el que adopte las decisiones básicas que delimitan la política pública que desarrollará luego el Ejecutivo al ejercer las facultades legislativas para los cuales fue expresa y transitoriamente habilitado.

## 6.2 Funciones del mandato de precisión

En este orden de ideas resulta pertinente señalar las funciones institucionales que cumple el mandato de la precisión en el contexto colombiano.

6.2.1 La ley que habilita al Ejecutivo para legislar en forma extraordinaria dentro de los parámetros constitucionales puede ser general, mas no imprecisa. Ello porque la precisión de la ley habilitante es el parámetro para el control de constitucionalidad sobre la ley de facultades así como sobre los decretos legislativos de desarrollo. Lo vago, ambiguo, confuso o ilimitado no ofrece un parámetro cierto para que el juez constitucional controle el respeto del marco de la habilitación. Así, la precisión en la habilitación es una condición para que pueda operar cabalmente el sistema de pesos y contrapesos dentro de un Estado Social de Derecho.

6.2.2 El mandato de la precisión evita que el Congreso de la República delegue en otra autoridad la adopción de las decisiones básicas para la vida de la comunidad. En un estado democrático las grandes decisiones políticas, corresponden al órgano de representación popular y de deliberación pluralista, no al Ejecutivo. Las facultades en blanco constituyen una manera de eludir esta responsabilidad democrática.

6.2.3 La precisión de la ley habilitante orienta al Ejecutivo en el ejercicio de las facultades extraordinarias. El Congreso puede, en consecuencia, conceder facultades para el diseño concreto de unas medidas legislativas pero no puede delegar la definición del norte fundamental de una política pública cuya adopción le ha sido confiada por el Constituyente. El Gobierno puede gozar de la potestad de elegir los medios para desarrollar las finalidades de la habilitación, mas no puede sustituir completamente al Congreso en la delimitación de los aspectos básicos de una política pública que por voluntad del Constituyente corresponde al legislador.

6.2.4 La precisión de la atribución legislativa conferida al Gobierno asegura, además, que no se distorsione la finalidad que justifica la figura de las facultades extraordinarias. Su objetivo es habilitar al Ejecutivo para que en áreas técnicas o complejas, donde tiene especial expertise, sea éste el que legisle siguiendo los parámetros trazados por el Congreso.

6.2.5 El mandato de precisión propende además por la racionalidad de la función legislativa. Con ella se busca evitar que se habilite al Ejecutivo sin un objetivo básico, claro y específico, y que éste, a su turno, improvise en el diseño y la articulación de una política o la cambie ante las presiones de grupos con acceso privilegiado al proceso de elaboración de las normas.

6.2.6 El requisito de la precisión de la habilitación legislativa también cumple la función de preservar la seguridad jurídica. Como se dijo en la sentencia C-1493 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, "la finalidad del requisito de precisión en la descripción de las materias o asuntos materia de facultades es evitar posibles abusos o excesos en su ejercicio y, por ende, crear inseguridad jurídica, pues si el Congreso no fija límites al concederlas éstas pueden ser utilizadas en forma arbitraria y desbordada."

## 7. Inexequibilidad de la norma acusada por imprecisión de las facultades otorgadas al Ejecutivo

7.1 El Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución, entre otras reformas vino a reemplazar el régimen de transferencias de la Nación a los entes territoriales mediante el sistema del situado fiscal por el Sistema General de Participaciones, con el fin de financiar adecuadamente la prestación de los servicios fijados por ley y a cargo de la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios. En desarrollo de esta reforma constitucional se expidió la Ley 715 de 2001, por la cual se "dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros."

El artículo 111 de la Ley 715 de 2001 concedió al Presidente de la República por el término de seis (6) meses precisas facultades extraordinarias en cuatro diferentes materias disgregadas en cuatro incisos. Con respecto a los incisos 111.2 -relativo al régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos y 111.4 relativo al regulación de los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país-, la Corte ya se ha pronunciado sobre su exequibilidad mediante Sentencias C-617 de 2002, MM.PP. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño, y C-1028 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas, respectivamente.

En la presente oportunidad se demanda el inciso 1 del mencionado artículo 111 de la Ley 715 de 2001, que concede al Presidente de la República facultades extraordinarias para: "organizar un sistema de inspección, vigilancia y control, adaptable a distintos tipos de instituciones y regiones, que permita atender situaciones especiales. Para tal fin, se podrán crear los organismos necesarios".

Mientras que el demandante acusa la norma de inconstitucional por imprecisión de las facultades extraordinarias concedidas, el apoderado del Ministerio de Salud y el Concepto Fiscal consideran lo contrario. El primero de los defensores de la norma considera que las facultades extraordinarias fueron concedidas para "organizar un sistema de inspección, vigilancia y control adaptable a los distintos tipos de instituciones tanto del sector salud como de educación", mientras que el segundo estima que tales facultades abarcan además "los sectores de salud, educación y políticas públicas sectoriales". Tal divergencia entre quienes defienden la exequibilidad de la norma respecto al alcance de las facultades extraordinarias es indicativa de la imprecisión de las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno.

7.2 La Corte pasa a establecer si el Presidente de la República fue revestido de "precisas facultades extraordinarias" por el artículo 111 numeral 1 de la Ley 715 de 2000, tal y como lo exige el artículo 76 numeral 10 de la Carta Política. Para ello procede entonces a evaluar si la disposición acusada por la que se le confieron dichas facultades al ejecutivo cumple con los requisitos del mandato constitucional de precisión, a saber: 1) si la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del ejecutivo está debidamente indicada; 2) si se señaló claramente la finalidad para la que se concedieron las facultades extraordinarias; y 3) si se incluyeron en la norma habilitante estrictos criterios restrictivos para orientar las decisiones del Ejecutivo en el uso de dichas facultades.

En lo que respecta a la materia, la norma acusada no delimita en forma clara y concreta la materia de las facultades extraordinarias. La norma se refiere a la facultad de "organizar un sistema de inspección, vigilancia y control", pero nada dice sobre el objeto material ni los destinatarios del sistema. Aun cuando posteriormente trata de acotar el tema al establecer que dicho sistema debe ser "adaptable a distintos tipos de instituciones y regiones", lo cierto es que tanto el mencionado sistema como las instituciones y regiones a las que se aplica permanecen en la definición. Del texto de la norma no resulta claro a qué instituciones y a qué regiones debe adaptarse el sistema de inspección, vigilancia y control. Si se toma el contexto normativo en el que surge la norma acusada (A.L. 01 de 2001, Ley 715 de 2001), como lo sugiere la Vista Fiscal, se tiene que la norma se refiere no sólo a un sistema para la inspección, vigilancia y control de los servicios de salud y educación, como afirma el representante del Ministerio Público, sino también los servicios de saneamiento ambiental, transporte, servicios públicos domiciliarios, etc. (artículos 73 a 76 de la Ley 715 de 2001), y los servicios financiados mediante el Sistema General de Participaciones (artículo 356 de la Constitución).

Además, la expresión "organizar un sistema" es demasiado vaga y ambigua. No se dice de qué sistema se trata puesto que puede haber múltiples opciones de sistemas de inspección, vigilancia y control. Tampoco se indica qué características básicas debe tener el sistema. La única característica del mismo mencionada no ofrece ninguna orientación al Ejecutivo ya que el vocablo "adaptable" en lugar de delimitar las facultades reafirma que éstas pueden materializarse en cualquier contenido normativo que se adapte a instituciones y regiones varias. Esta variedad tampoco es definida puesto que la norma habilitante se limita a constatar que existen "distintos tipos" de instituciones y regiones.

Ahora bien, en cuanto a la finalidad de las facultades extraordinarias que se otorgan al Presidente de la República, la norma establece explícitamente que la organización del sistema de inspección, vigilancia y control busca permitir atender "situaciones especiales". La indeterminación de este concepto es manifiesta. Lo que constituye una "situación especial" depende del criterio del que compara una situación con otras y concluye que esa situación es especial porque tiene una característica que la diferencia de las demás. Por lo tanto, lo especial es relativo a lo general. La norma habilitante no ofrece ningún criterio para determinar qué es lo especial y qué es lo general. Así, dependiendo del criterio de comparación que se tome, todas las situaciones, o ninguna, pueden ser especiales. De la norma no queda claro, entonces, si el sistema a implementar es integral y abarca tanto la prestación del servicio en general como las "situaciones especiales que se presenten en dicha prestación", o si el sistema a ser organizado en ejercicio de las facultades extraordinarias sólo es complementario al sistema de inspección, vigilancia y control ya existente.

Por último, la norma acusada tampoco ofrece algún "estricto criterio restrictivo" que oriente las decisiones del Ejecutivo al ejercer las facultades. Como se anotó, no establece ningún criterio que permita distinguir la especialidad de la situación a la cual se aplica el referido sistema, de otras situaciones. Ante la vaguedad de la expresión "que permita atender situaciones especiales", la norma adquiere diferentes alcances dependiendo de la forma como se interprete dicha expresión, lo que es incompatible con las exigencias constitucionales del artículo 150-10 de la Constitución. Lo mismo puede decirse del "sistema" a organizar, puesto que no se indica parámetro alguno para establecer que el sistema que ha de ser

organizado es uno y no otro, o es de cierto tipo y no de otro. Señalar que el Ejecutivo podrá "crear los organismos necesarios" es un criterio evidentemente vago. El Ejecutivo puede decidir que no es necesario crear organismos o puede decidir lo contrario y, en ambos casos opuestos entre sí, habrá adoptado una decisión que es compatible con esta expresión de la norma, lo cual hace ostensible que ella en ningún momento constituye un límite que oriente o enmarque el ejercicio de la habilitación legislativa.

Basta lo anterior para concluir que el numeral 1 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 es inexecutable por vulnerar el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución en cuanto no cumplió el requisito de la precisión con que han debido concederse las facultades extraordinarias al Ejecutivo.

Dado que el primer cargo de inconstitucionalidad prospera, no encuentra necesario la Corte pronunciarse respecto de los demás cargos elevados por el actor.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-617 de 2002 que declaró la inexecutable del artículo 72 de la Ley 715 de 2001.

Segundo. Declarar INEQUILIBRADO el numeral 1º del artículo 111 de la Ley 715 de 2001.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-097/03

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, aclaro mi voto en relación con lo decidido en la Sentencia C-097 de 11 de febrero de 2003, por cuanto el suscrito magistrado hubo de salvar el voto en las Sentencias C-617 y C-618 de 2002 en las cuales se declaró la exequibilidad de la Ley 715 de 2001, por cuanto consideré que ella es contraria a la Constitución por las razones expresadas en los salvamentos de voto citados.

lo dicho aclaro mi voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Aclaración de voto a la Sentencia C-097/03

Referencia: expediente D-4168

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 72 y 111 (parcial) de la Ley 715 de 2001.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito Magistrado aclara el voto, aún cuando comparto la decisión de inexecutable del numeral 1º del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, para reiterar que, tal como lo expresé en el salvamento de voto en las sentencias C-617 y C-618 de 2002, a mi juicio la mencionada Ley en su integridad es inexecutable, por las razones consignadas en los salvamentos de voto mencionados.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1 En su libro titulado *Derecho Público Interno*, Tomo I, p. 314, José María Samper anota: "Ninguna ley llegó a decir 'Se delegan al Poder Ejecutivo tales o cuales funciones propias del Congreso' y sin embargo, las delegaciones evidentes fueron innumerables desde 1863 hasta 1884, en la forma de autorizaciones ilícitas para crear empleos y señalarles dotaciones, para crear y organizar impuestos, para imponer penas, para modificar el crédito (...) y celebrar contratos sin verdadera fijación de estipulaciones y sin obligación de someterlos a la aprobación del Congreso". Véase, RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, *Las Facultades Extraordinarias*, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1973.

2 Quienes sostienen esta posición, se fundan en las transcripciones de los debates del Consejo Nacional Constituyente de 1886, contenidas en el Diario Oficial y en los documentos que simultánea y posteriormente publicaran Miguel Antonio Caro, Miguel Samper, José María Samper y Ospina Camacho. A partir de las discusiones en el Consejo Nacional Constituyente se afirma que el contenido del ordinal 10º del artículo 76, al igual que los demás artículos que directamente o indirectamente aludían a aquellas facultades concedidas al Poder Ejecutivo que desbordaran su órbita constitucional, era una reiteración del artículo 121. Bajo esta óptica, se le confiere a este último artículo el carácter de principio rector de aplicación e interpretación de las facultades extraordinarias y, por esta vía, su uso se restringe de forma unívoca a tiempos de grave perturbación interior o exterior del orden público. (Para tales efectos, véase el estudio detallado de los documentos y debates del Consejo Nacional Constituyente de 1886 Carlos RESTREPO PIEDRAHITA, en su obra *Las Facultades Extraordinarias*, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1973).

3 Fue así como desde la misma entrada en vigencia de la Constitución de 1886, se expidieron innumerables leyes que revestían al gobierno de atribuciones propias del Congreso: en 1886 las leyes, 21, 41, 89 y 91. En 1887 las leyes 8a, 23, 30, 48, 65, 88 y 109. En 1888 las leyes 25, 46, 50, 79, 86, 92. En 1890 las leyes 8a, 14, 21, 23, 33, 50, 53, 86, y 103, y así sucesivamente hasta 1914. Véase RESTREPO PIEDRAHITA, *Las Facultades Extraordinarias*, p. 99-140.

4 Todas ellas fueron dictadas con carácter de autorización por vía del ordinal 9º de ese entonces del artículo 76. Casi ninguna contenía el elemento temporal y tampoco el de precisión, a pesar de que el mandato constitucional así lo exigía.

5 Corte Suprema de Justicia, sentencia del 23 de junio de 1913, Gaceta Judicial, Tomo 23, Nos. 1147 y 1148, p. 2 y 3.

6 Op. Cit.

7 A pesar de su trascendencia, este fallo pasó inadvertido. Fue un año después, con la declaración de exequibilidad de la ley 126 de 1914 mediante sentencia del 25 de marzo de 1915 de la Corte Suprema de Justicia, que a ojos de todos, surgieron las facultades extraordinarias sin las restricciones fácticas del artículo 121.

8 La ley 126 de 1914 se expidió con la esperanza de contrarrestar los nefastos efectos económicos de la primera guerra mundial. El Congreso, aterrizado por el posible torbellino social y político que podía desencadenarse con la caída de las exportaciones nacionales y del crédito exterior, concedió al gobierno atribuciones fiscales tales como gravar el consumo de buena parte de los productos básicos, hacer los gastos que estimara necesarios para el cumplimiento de dicha ley y expedir los decretos que bien necesitara. Tales medidas eran anunciadas por el propio texto legal como *extraordinarias*.

9 Corte Suprema de Justicia, sentencia del 25 de marzo 1915. Gaceta Judicial, Tomo 23, Nos. 1189 y 1190, p. 339-342, en: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, *Las Facultades Extraordinarias*, p. 190 y 191.

10 Corte Suprema de Justicia, sentencia del 5 de octubre de 1939. Gaceta Judicial Tomo XLVIII, No. 1950, p. 649

11 Sentencia C-1493 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz: "Uno de los aspectos más significativos tratado en la Asamblea Nacional Constituyente, fue indudablemente la necesidad de fortalecer al Congreso mediante la reivindicación de su principal misión: la legisladora. Potestad que venía siendo trasladada en forma generalizada y reiterativa al Presidente de la República, a través del mecanismo de las facultades extraordinarias, debilitando de esta manera a dicho órgano de representación popular, en contra del querer ciudadano y de la democracia misma. De ahí que el constituyente hubiera decidido restringir ese instrumento, convirtiéndolo en excepcional y sujetándolo a una serie de requisitos y condicionamientos, que quedaron codificados en el artículo 150-10 de la Carta (...)."

12 Aun cuando en todas las ediciones de la Carta de 1991 aparece citado este numeral 20 del artículo 150, que se refiere a "crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras", todo parece indicar que se trata de un error de codificación y que el constituyente quiso señalar como excluidas de las facultades extraordinarias las llamadas "leyes cuadros" o "leyes marco" de que trata el numeral 19, y que son las que puede "dictar (el Congreso) las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

- a) Organizar el crédito público;
- b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;
- c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;
- d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;
- e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública;
- f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas."

13 Corte Constitucional, Sentencia C-417 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz.

14 Corte Constitucional, Sentencia C-510 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

15 Corte Constitucional, Sentencia C-1028 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

16 Ley 573 de 2000, Artículo 1. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para: || (...) || 3. Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación; modificar el régimen de funciones y competencias internas; modificar el régimen de carrera previsto para los servidores de esta entidad; modificar el régimen administrativo; dictar normas sobre el funcionamiento del Fondo de Vivienda y Bienestar Social y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los Códigos Penal y de Procedimiento Penal. Modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial" (Subrayado fuera del texto).

17 Ley 578 de 2000, Artículo 1. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir las normas de carrera, los reglamentos de régimen disciplinario y de evaluación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares; el reglamento de aptitud psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y el régimen de carrera y/o estatuto del soldado profesional así como el reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional, el reglamento de evaluación y clasificación para el personal de la Policía Nacional, las normas de carrera del personal de oficial y suboficiales de la Policía Nacional, las normas de carrera profesional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, los estatutos del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional; la estructura del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2. En desarrollo de las facultades extraordinarias contempladas en el artículo anterior el Presidente de la República podrá derogar, modificar o adicionar entre otros los siguientes decretos: 1211/90, 85/89, 1253/88, 94/89, 2584/93, 575/95, 354/94, 572/95, 1214/90, 41/94, 574/95, 262/94, 132/95, 352/97, 353/94 y las demás normas relacionadas con la materia.

18 Así se recoge un criterio estable cuyo origen se encuentra en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Ver entre otras las siguientes sentencias de la Corte Suprema de Justicia: Sentencia No 83 de agosto 24 de 1983, M. P. Dr. Manuel Gaona Cruz: "Una ley de facultades en la que para evitar el cargo de imprecisión hubiere que detallar en forma minuciosa un recetario exhaustivo de las materias conferidas, como condición de su validez constitucional, perdería su esencial razón de ser, o sea, la de otorgarle al Gobierno competencia legislativa

extraordinaria, y devendría ley ordinaria y haría inútil o nugatorio el decreto extraordinario. Lo que exige la Constitución es su claridad, su inequívocidad, su delimitada y concisa expresión normativa, pero no su total expresividad"; Sentencia de septiembre 19 de 1985, M. P. Dr. Manuel Gaona Cruz: "Lo amplio y lo preciso son compatibles y lo contrario de lo amplio es lo restringido; lo contrapuesto a lo delimitado no es lo minucioso sino lo indeterminable o ilimitado, y lo opuesto a lo claro no es lo implícito, sino lo oscuro. Razones por las cuales una ley de aquellas no deja de ser precisa por ser amplia y no minuciosa, con tal de que sea clara y delimitable y no ambigua"; Sentencia No. 39 de 29 de mayo de 1986, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz: "Es necesario aclarar, como lo ha hecho jurisprudencia reiterada de esta Corporación, que el concepto de precisión no puede interpretarse como taxatividad, esto es, el Presidente de la República podrá desarrollar la ley de facultades con las materias que le son propias y acordes con el fin que aquélla persigue, pero no podrá, con el pretexto de desarrollarla, extralimitarse en el ejercicio de tales facultades para entrar a regular otras materias sin conexión, aún cuando éstas estuvieren implícitamente acordes con la Constitución."

19 En esta ocasión la Corte declaró exequible el decreto ley 1755 de 4 de julio de 1991, "por el cual se dictan disposiciones sobre la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero", al considerar que de conformidad con el régimen constitucional anterior, durante su vigencia se dictó el mencionado decreto ley la competencia para la reestructuración de una entidad como la Caja Agraria en virtud de lo dispuesto en el artículo 76-12, podían ser objeto de delegación a través de una ley de facultades al Presidente de la República.

20 En esta ocasión la Corte, entre otras, se estuvo a lo resuelto en la sentencia C-1493 de 2000 que declaró inexecutable algunos apartes de los artículos 1 y 2 de la Ley 578 de 2000.

21 Sentencia C-1493 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

22 Quadra-Salcedo, Tomás, La delegación legislativa en la Constitución, en: Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Cívitas, Madrid 1991, p. 332. Se distingue doctrinariamente entre la división de competencias legislativas (caso excepcional de la Constitución francesa de 1958) y la delegación de dichas competencias como regla general, ver Cappelletti, Mauro. *Loi et réglement en droit comparé: partage de compétences et controle de constitutionnalité*, en *Le Domaine de la Loi et du Règlement*. Economica y PUAM, París, 1981, p.248.

23 En los sistemas jurídicos de tradición anglosajona, no existe un poder reglamentario general del Ejecutivo derivado de la Constitución. Es el legislador, en virtud del principio de separación de poderes, el llamado a dictar las normas generales que regulan la vida en sociedad, no el Ejecutivo. Al estar la potestad legislativa en cabeza del Congreso, rige el principio de *delegata potestas non potest delegari* que impide la delegación de una potestad delegada por el pueblo en una autoridad a otra que no está investida con ella. Es así como, en principio, está prohibido al Legislativo delegar sus poderes en el Ejecutivo. Tal principio, no obstante, se entiende respetado cuando la ley es amplia pero su ejecución mediante actos administrativo está enmarcada por un objetivo y unos límites concretos. (Tal fue la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia en el caso *Springer vs. Government of Philippine Islands*, 277 U.S. 189, 209). En contraste, el principio se viola cuando el legislador delega en el Ejecutivo un poder normativo en blanco, o no suficientemente determinado en sus límites, tal y como lo decidiera la Corte Suprema al señalar que la ley en cuestión "no canalizada entre diques que le impidan desbordarse" al Ejecutivo sino que lo deja, "vagabundeando a placer". (Caso *Schechter*, resaltado por García de Enterría, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, 3ª. Ed. Cívitas, Madrid 1998, p. 93). La llamada *delegated legislation* tiene entonces en Estados Unidos un carácter eminentemente subordinado, carente de fuerza legal, salvo que la ley delegante haya conferido al Ejecutivo el poder de suspender, alterar o derogar determinadas leyes en términos explícitos.

24 Artículo 76, Constitución de 1947. El artículo 77, primer párrafo, agrega que: "El Gobierno no podrá, sin delegación previa de las Cámaras, dictar decretos que tengan valor de ley ordinaria".

25 Artículo 82 de la Constitución española.

26 En el derecho público alemán se distinguen los reglamentos administrativos (*Verwaltungsverordnungen*), que dicta la administración discrecionalmente dentro del campo interno de su organización, y los reglamentos normativos (*Rechtsverordnungen*), los cuales requieren para su expedición de habilitaciones legislativas específicas y explícitas, puesto que el Ejecutivo carece de poder reglamentario general. Esto en atención al principio según el cual la libertad y la propiedad son materias reservadas a la ley.

27 Constitución Francesa de 1958. Artículo 38: "El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar del Parlamento autorización para dictar por Decreto, durante un plazo limitado, medidas que normalmente habrían de dictarse mediante Ley. Los Decretos se dictarán en Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Estado. Entrarán en vigor a partir de su publicación, pero caducarán si el proyecto de Ley de ratificación no se deposita ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la Ley de habilitación. A la expiración del plazo señalado en el párrafo primero del presente artículo, los Decretos no podrán ser modificados más que por Ley en las materias que sean de carácter legislativo".

28 Decisión n. 76-72 D.C. del 12 de enero de 1977.

29 Decisión n. 86-207 D.C del 25 de junio de 1986.

30 El control judicial de las ordenanzas corresponde en Francia al Consejo de Estado. El Consejo Constitucional revisa la constitucionalidad de la ley de habilitación y también de la ley mediante la cual se ratifica una ordenanza. Consejo Constitucional Decisión n. 86-218 D.C del 18 de noviembre de 1986.



*Fecha y hora de creación: 2024-12-13 17:16:42*