

**EL OTORGAMIENTO DE FACULTADES  
EXTRAORDINARIAS**

**VALERIA HERRÁN OCAMPO**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**BOGOTÁ, D.C., ABRIL 5 DE 2001**

*A la memoria de Enrique Ocampo Restrepo, quien con su ejemplo de excelencia  
y rectitud me inspiró a seguir el camino del derecho.*

*A mis padres, a quienes debo todo en la vida les dedico este primer triunfo que es  
también el suyo.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Al culminar este proceso, es necesario referirse a aquellos que con su ayuda participaron en este trabajo y a los cuales les hago un reconocimiento especial .

Agradezco muy especialmente al Doctor Jorge Enrique Ibañez Najjar por su acertada dirección, su oportunidad en la revisión del trabajo y por la generosidad con que destinó su tiempo y conocimientos a este proyecto. Su estímulo intelectual fue definitivo para decidir mi inclinación por el área del derecho público.

De la misma forma al Doctor Juan Manuel Charry Urueña quien me orientó sobre el tema a desarrollar en mi tesis.

Por último a la facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana donde no sólo adquirí mis conocimientos en derecho sino donde además recibí una formación integral como persona basada en los principios de la moral, la rectitud y la honestidad.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION

JUSTIFICACION

Pág.

**CAPITULO 1. DE LA DIVISION E INTERDEPENDENCIA DE  
LOS PODERES PÚBLICOS.**

6

1.1 LA IDEA DE LA DIVISIÓN DEL PODER

6

1.2 LA EVOLUCIÓN DE LA IDEA DE LA DIVISIÓN DEL PODER

10

1.2.1 LOS CONTROLES INTRAORGÁNICOS

13

1.2.2 LOS CONTROLES INTERORGÁNICOS

15

1.3 CRITERIOS PARA DETERMINAR LAS FUNCIONES DEL ESTADO

20

1.3.1 CRITERIO ORGÁNICO

20

1.3.2 CRITERIO FORMAL	21
1.3.3 CRITERIO MATERIAL	21
1.4 TEORÍA DE LA DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO EN COLOMBIA	22
1.5 EL PRESIDENCIALISMO	25
1.6 LA FUNCIÓN LEGISLATIVA	33
1.6.1 LOS PODERES DEL CONGRESO	34
1.7 LA FUNCIÓN EJECUTIVA	35
1.7.1 FUNCIONES DEL EJECUTIVO	36
<b>CAPITULO 2. EL OTORGAMIENTO DE LAS FACULTADES</b>	
<b>EXTRAORDINARIAS - LA LEY DE DELEGACIÓN</b>	<b>38</b>
2.1 CONSIDERACIONES GENERALES	38
2.2 EL OTORGAMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN	
COLOMBIA.	41
2.2.1 DESARROLLO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS ANTERIOR	
A1991	41
2.3 LA REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.	44

2.3.1 ELEMENTOS QUE DEFINEN LA DELEGACIÓN	52
2.3.2 REVOCACIÓN DE LA LEY DE FACULTADES	84

<b>CAPITULO 3. NATURALEZA DE LOS DECRETOS LEYES CON RANGO Y FUERZA DE LEY</b>	<b>85</b>
---	-----------

3.1 CONSIDERACIONES GENERALES	85
3.2 QUÉ HACE QUE LA LEGISLACIÓN PREVENIENTE DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS TENGA FUERZA DE LEY	90
3.3 DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO DE EXPEDICIÓN DE LAS LEYES Y EL DE LOS DECRETOS CON FUERZA Y RANGO DE LEY	93
3.4 DIFERENCIAS ENTRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS Y LOS DECRETOS LEYES	96
3.5 DIFERENCIAS ENTRE LOS DECRETOS DICTADOS EN EJECICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y DECRETOS DICTADOS EN ESTADOS DE EXCEPCIÓN	99

## **CAPITULO 4. LOS CONTROLES DE LAS FACULTADES**

<b>EXTRAORDINARIAS</b>	102
4.1 CONTROL JUDICIAL	102
4.1.1 EXCESO EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS	112
4.1.2 VICIOS DE FONDO Y DE FORMA.	116
4.1.3 DECRETOS LEYES ANTERIORES A LA CONSTITUCIÓN DE 1991	120
4.2 CONTROL POLÍTICO	126
CONCLUSIONES	128
BIBLIOGRAFÍA	133
CITAS TEXTUALES JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	135

## INTRODUCCIÓN

El tema del otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente para expedir normas con fuerza de ley, ha estado presente en todas las Constituciones políticas del país, desde el Siglo XIX. Ha aparecido tanto en Constituciones consideradas “presidenciales”, es decir, aquellas en que el ejecutivo tenía mayor preminencia, así como en las llamadas “congresionales”, aquellas en las cuales el poder legislativo estaba reforzado.

Durante la vigencia de la Constitución anterior a 1991, estas facultades eran muy amplias, porque el término para el cual se concedían no estaba determinado en el texto constitucional, a pesar de que no se permitía la existencia de facultades excepcionales permanentes. Y en cuanto a los temas sobre los que no se podía conferir facultades legislativas, tampoco tenían límites constitucionales. Estos debían estar señalados en la ley que otorgaba las facultades extraordinarias. De todas maneras, la Constitución prohibía que se otorgaran al Presidente facultades genéricas. Por lo tanto, lo relativo a la temporalidad y a la temática, se definían en cada una de las leyes habilitantes que el Congreso expedía.

Antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la legislación delegada, dejó de ser una legislación excepcional, para convertirse casi en la regla general. Por medio de facultades extraordinarias se llegó a legislar sobre temas muy importantes, los cuales debían ser objeto de legislación por parte del órgano con más representatividad popular, como el caso de la imposición de tributos y gran parte de los códigos que en este momento se encuentran en vigencia. Esta situación estaba generando un desequilibrio entre las ramas ejecutiva y legislativa y se estaba llegando a una invasión de la órbita del legislador por parte del ejecutivo, lo que por algunos se llamó el desbordamiento de las facultades extraordinarias.

En la Constitución de 1991 se introdujo una nueva regulación de las facultades extraordinarias, estableciendo restricciones en lo relativo al aspecto temporal, a las materias que podía legislar el Presidente y al procedimiento que debía seguirse para la solicitud y otorgamiento de estas facultades. En otras palabras, hubo un cambio temporal, material y formal en esa Constitución. Posteriormente la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha venido precisando los alcances y los límites de estas facultades.

El propósito de este trabajo es hacer un análisis exhaustivo de la figura del otorgamiento de las facultades extraordinarias a partir de la regulación constitucional de 1991 a través de la jurisprudencia.

## JUSTIFICACIÓN

La importancia del tema está dada porque la existencia de la legislación delegada implica un reparto excepcional de las competencias del Estado que desdibuja la tradicional división de funciones, y que en ocasiones va más allá del principio de la colaboración armónica de los órganos del poder público, que señala el artículo 113 de la Constitución Política. Una adecuada comprensión de los alcances y límites de este tema es importante para conservar la separación funcional que es uno de los pilares de la democracia.

# **1. DE LA DIVISIÓN E INTERDEPENDENCIA DE LOS PODERES PÚBLICOS**

En este capítulo vamos a desarrollar principalmente el principios de la división de poderes y de las funciones del Estado. Para lo cual fundamentaremos nuestra exposición en la teoría esbozada por Karl Loewenstein y en la referida a la estructura del Estado en Colombia, citaremos la doctrina de los más autorizados tratadistas colombianos.

## **1.1. LA IDEA DE LA DIVISIÓN DE PODER**

Hacia el Siglo XVIII surge en Europa y en los Estados Unidos de América el liberalismo político como reacción contra el absolutismo monárquico. En esta época se llegó a la conclusión que el poder debía estar dividido para evitar la acumulación en alguno de los órganos de todo el poder público y crear así un sistema que lo distribuyera para controlarlo.

La razón de ser de la teoría de la división del poder se relaciona con el problema de si la actividad de los gobernantes debe estar encuadrada en unos límites precisos señalados para preservar la libertad y de cómo debe decidirse la dicotomía entre su distribución y concentración.

La noción de los distintos poderes aparece simultáneamente con otros conceptos que hoy definen el Estado moderno, como son el principio del Estado de Derecho y de la representación. Del primero de estos surge el poder judicial, ya que si se decide que el monarca va a estar sometido a las normas, al igual que sus súbditos, no podía ser el mismo quien las interpretara y aplicara, ya que siendo juez y parte se generaría un conflicto de interés. Por su parte, el principio de la representación favoreció el desarrollo de esta teoría, porque creó un portador de poder independiente y separado del gobierno incorporado al parlamento. La idea del poder ejecutivo estaba presente desde los inicios de la monarquía en la edad media.<sup>1</sup>

Los desarrollos principales de la teoría clásica de la división del poder, se le deben a Locke y Montesquieu, quienes plantearon la existencia de tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Pero fue Montesquieu quien planteó con mayor profundidad la teoría cuando en su obra "El espíritu de las leyes" (1784) señaló la importancia de mantener un equilibrio entre los órganos que detentan el poder público. A su juicio, esta división debía hacerse según las funciones que cumplía

---

<sup>1</sup> Cfr. Carlota Jackish "Teoría de la división de poderes" en "División de poderes". Fundación Konrad Adenauer CIEDLA. Buenos Aires, 1994. Págs. 7-9

cada órgano y delimitar su ámbito de competencia, para que unos poderes no interfirieran con los otros. Esta teoría de la tridivisión fue complementada con el sistema de los “frenos y contrapesos”, que consiste en que cada uno de los órganos que ejerce un poder tiene mecanismos de control frente a los demás, lo que origina un balance.

Igualmente, la teoría de la división del poder expresó que además de garantizar la libertad y evitar la concentración del poder en unas solas manos, permitir un mejor ejercicio de éste, aplicando el principio de la especialización de funciones, dividiéndolas.<sup>2</sup> El pensamiento de Montesquieu se refleja en esta cita de su obra: *“El abuso del poder solo se ve impedido si por la disposición de las cosas, el poder detiene al poder”*. *Lo que supone no el poder único y concentrado, sino una fragmentación del poder y cierta distribución de poderes separados.*<sup>3</sup> Este principio se extendió tanto que en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, promulgada en 1789, el artículo 16 señaló que la sociedad en la cual la separación de poderes no estaba consagrada, debía considerarse como desprovista de Constitución. Hoy en día, este principio se encuentra presente en todas las constituciones de los regímenes democráticos, por lo que autores como. Loewenstein afirma que *“el dogma de la separación de poderes es el más sagrado de la teoría y práctica constitucional”*<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Cfr. Vladimiro Naranjo M. “Teoría constitucional e instituciones políticas” Ed. Temis, 1994, Bogotá. Págs. 228-230.

<sup>3</sup> Jean-Jaques Chevalier “Los grandes textos políticos” Ed. Aguilar, 1981, Madrid. Pág. 123.

<sup>4</sup> Karl Loewenstein “Teoría de la Constitución” Ed. Ariel, 1976, Barcelona. Pág. 62.

Sin embargo, la teoría clásica de la división del poder se ha venido modificando y evolucionando de acuerdo con los desarrollos de la teoría del Estado y teniendo en cuenta las cambiantes circunstancias históricas, políticas y sociales. Esta evolución corresponde a las principales críticas que se le hicieron a la teoría, una de orden teórico que planteaba la imposibilidad de la división del poder por ser éste indivisible, por lo que se ha regresado a la idea de que el poder es uno sólo aunque se distribuye ejercicio en varias ramas. Se debió hacer el ajuste conceptual y terminológico, de que cuando se habla de división de poderes, no se está haciendo referencia al poder como elemento del Estado, sino que se refiere a “poderes” como competencias, facultades. De lo que surgió que era más apropiado hablar de ramas del poder público o de funciones. Entonces el poder es uno solo del que se desprenden ramas y órganos.

La crítica de orden práctico surge porque la actuación del Estado que actualmente es más amplia y compleja de lo que era en el siglo en el que vivieron Locke y Montesquieu, llevó a que se atenuara la idea de la división tajante entre funciones, que de mantenerse imposibilitaría la función estatal, porque se presentarían bloqueos permanentes entre los diferentes detentadores del poder. Se llega así la idea de la colaboración entre ésta.

Hoy el Estado tiene un mayor número de funciones y la sola enunciación de la división de poderes no es suficiente para determinar cómo ocurre la distribución del poder entre los diferentes protagonistas. La definición hecha de que el poder legislativo hace las leyes y que el ejecutivo las hace cumplir no se da en la

práctica porque en muchas ocasiones los actos del Estado son de creación y aplicación del derecho al mismo tiempo como ocurre en el caso de los decretos con fuerza de ley.

Además, las funciones del Estado ya no son meramente la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

## **1.2. LA EVOLUCIÓN DE LA IDEA DE LA DIVISIÓN DEL PODER:**

Los aportes contemporáneos más importantes sobre la idea de la división de poder se deben a Karl Loewenstein, en su obra **“La teoría de la Constitución”** (1958, primera edición), en el que aunque considera superada la teoría original, cree que la idea de la división del poder se conserva porque sigue respondiendo a la necesidad de mantener el poder distribuido para poder controlarlo.

*“Lo que en realidad significa la así llamada separación de poderes, no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones –el problema técnico de la división del trabajo- y , por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar, respectivamente, el ejercicio del poder político. Lo que corriente, aunque erróneamente, se suele designar como la*

*separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado*<sup>5</sup>

Este autor propone una nueva forma de mirar la interacción de los tres poderes y señala una división de las funciones: La decisión política, la ejecución de esta decisión y el control político. La determinación de la decisión política tiene que ver con la elección que se hace entre diferentes opciones sobre cuestiones que le conciernen a toda la comunidad. En esta determinación, que ocurre generalmente a través de la legislación, confluyen el Congreso y el Gobierno; éste último interviene a través de la iniciativa legislativa con que cuenta. Mediante la ejecución de la decisión se trata de llevar las decisiones tomadas a la práctica, lo que consiste generalmente en ejecutar las leyes, ya que la legislación contiene los instrumentos para la ejecución de las decisiones políticas. Esto corresponde a la función administrativa que es desarrollada por el gobierno, el cual además de poner en aplicación las decisiones contenidas en las leyes, también aplica la otra clase de normas a las que Loewenstein se refiere, esto es, las que regulan el desarrollo de las relaciones sociales. El autor señala que en el siglo XX se vivió lo que se conoce como la “transformación del Estado legislativo en el Estado administrativo” por la cantidad de funciones que se ha atribuido el Estado lo que ha conducido a que sea el gobierno quien además de desarrollar la ejecución de la decisión política, tome las decisiones.

---

<sup>5</sup> Karl Loewenstein “Teoría de la Constitución” Ed. Ariel, 1976, Barcelona. Pág. 55.

El juez también desarrolla la función de la ejecución de la decisión política pero representada en forma legal, que implica la ejecución de la decisión en casos particulares y controlan la legalidad de la administración, función que desarrollan los tribunales en los países que como en Colombia existe lo que se llama el “judicial review” donde los jueces se pueden oponer a las decisiones tomadas por el Congreso y el Gobierno, a través del control de constitucionalidad de las leyes y decretos.

Para Loewenstein, en el control político radica la clave de la nueva división. El poder distribuido está al mismo tiempo limitado y controlado donde la limitación del poder se ejerce por medio de procedimientos consagrados en la constitución que permite un control recíproco entre órganos. Para este autor, las técnicas de control horizontal del poder se dividen en controles intraorgánicos e interorgánicos. Si los controles operan dentro de la organización de un solo detentador de poder, opera al interior de un solo órgano, se denominan controles intraorgánicos, que existen cuando las funciones son realizadas por un número plural de miembros dentro de una institución.

Cuando se trata de controles que aparecen entre los diferentes detentadores de poder, se da entre órganos, se trata de los controles interorgánicos, control que se entiende por la existencia de la interacción entre los diferentes órganos en el proceso político.

En el interorgánico hay dos clases de controles, en primer término los poderes están organizados de tal forma que hay ciertas tareas que solo pueden realizarse conjuntamente, como cuando el poder ejecutivo y el legislativo actúan para la aprobación de un tratado, de modo que comparten el ejercicio de una función y se controlan el uno al otro. Y, por otra parte, un poder está autorizado para intervenir discrecionalmente en la actividad del otro poder, como cuando el ejecutivo puede rechazar un proyecto de ley del congreso por ser inconveniente o inconstitucional.

El punto más importante del control político radica en el principio de la responsabilidad política, que implica la posibilidad de que uno de los detentadores de poder deba “rendirle cuentas” al otro en lo relativo al cumplimiento cabal de sus respectivas funciones.<sup>6</sup>

#### 1.2.1. Los Controles Intraorgánicos:

Para Loewenstein, dentro de la rama ejecutiva, los controles intraorgánicos lo constituyen el hecho de que las decisiones estén en manos de un número plural, aunque reducido, de personas, ya que el gobierno no lo ejerce únicamente el presidente, puesto que existe corresponsabilidad con el gabinete y por la existencia del ejecutivo dualista, en los países que éste existe como en Francia, España e Inglaterra, donde la función de jefe de Estado y jefe de gobierno está radicada en personas diferentes. Hoy en día en los Estados contemporáneos, se

---

<sup>6</sup> Cfr. Karl Loewenstein “Teoría de la Constitución” Ed. Ariel, 1976, Barcelona . Págs. 62-71 y 231-232. y Carlota Jackish “Teoría de la división de poderes” en “División de poderes”. Fundación Konrad Adenauer CIEDLA. Buenos Aires, 1994. Págs. 19-20.

imponen nociones como la de “buen gobierno” , se abren paso los indicadores de gestión y la cultura del autocontrol.

1.2.1.1. En el parlamento, existen tres clases de controles intraorgánicos:

- La autonomía funcional del parlamento: Este consiste en que el parlamento cuente con una independencia para que pueda gestionar sus cuestiones internas que incluye la distribución del poder entre los partidos al interior del parlamento. La autonomía del parlamento se encuentra consagrada en los reglamentos o leyes orgánicas que los regulan.
- Protección a la minoría a través de las mayorías cualificadas: Consagración de mecanismos por medio de los cuales se asegura la equilibrada participación de las minorías en las decisiones que se tomen al interior del parlamento.
- El sistema bicameral: Al existir dos cámaras, la función legislativa se divide y se desarrolla en dos ámbitos diferentes que le permiten controlarse una a la otra. Y para diferenciarlas, se han ideado mecanismos como la forma de elección, lo relativo a competencias y facultades, entre otras

Los controles intraorgánicos en la función judicial se centran en la existencia de órganos colegiados y de la existencia de recursos extraordinarios como la doble instancia o la casación.<sup>7</sup>

### 1.2.2. Los Controles Interorgánicos:

Los controles interorgánicos son de cuatro clases, a saber: El del Congreso frente al Gobierno; el del Gobierno frente al Congreso; El de la Rama Judicial frente al Congreso y al Gobierno; y el del electorado frente a los tres poderes. De estos, los más importantes son los que se dan entre el Congreso y el Gobierno, ya que estos se encuentran en una lucha constante por el poder. Dentro de los controles del Congreso frente al Gobierno, se encuentra en primer lugar la independencia funcional del congreso asegurada por tener una reglamentación especial contenida en la Constitución y en leyes orgánicas o en el reglamento.

Los principios de inviolabilidad de opinión y de voto y las incompatibilidades, son los que permiten mantener al poder legislativo alejado de la influencia del gobierno.

Sin embargo, es el ejercicio mismo de la función legislativa lo que le permitiría al Congreso tener una autonomía absoluta frente al gobierno, pero ésta no se da precisamente porque esta función es compartida con el gobierno que participa en la toma de la decisión política y es hoy en día quien domina este proceso y porque los partidos juegan un papel de conjunción entre ambos poderes.

---

<sup>7</sup> Karl Loewenstein "Teoría de la Constitución". Ed. Ariel, 1976, Barcelona. Págs. 233-251.

El control más importante que ejerce el Congreso es la negación las propuestas legislativas del gobierno; la citación a miembros del gobierno al congreso para dar explicaciones sobre el desempeño de sus funciones; la existencia de comisiones de investigación y acusación dentro del congreso; la ratificación parlamentaria de los tratados firmados por el Presidente.

Los controles que ejerce el gobierno frente al congreso se dan dentro del marco de la inexistencia de una independencia total entre estos dos poderes y de la necesaria dependencia del gobierno frente al congreso, por la imposibilidad de gobernar con un congreso opositor.

Los controles que ejerce frente al gobierno están dados por la influencia en el proceso legislativo que existe por la iniciativa legislativa con que cuenta para ciertos temas; el veto presidencial que en principio fue un método para impedir la existencia de legislación defectuosa pero que realmente constituye un control interorgánico.

Además de la colaboración en el proceso legislativo, el gobierno ejerce la función normativa directamente, ya sea por derecho propio o por delegación. Ejerce directamente esta función por medio de la potestad reglamentaria que es una facultad propia del ejecutivo que consiste en la reglamentación de las leyes por medio de lo cual se determina la forma en que van a aplicarse en la vida práctica ya que el reglamento es más flexible que la ley y por lo tanto se puede adaptar mejor a las cambiantes circunstancias que surgen.

La reglamentación es más detallada que la ley y es más lógico que si es el gobierno quien está encargado de la ejecución de las decisiones políticas, sea quien determine la manera cómo deben ejecutarse. El control de los reglamentos no lo ejerce el congreso, sino el poder judicial.

La forma indirecta en que el gobierno interviene en la legislación se produce a través del ejercicio de las facultades extraordinarias; éstas últimas que se dan cuando por diferentes razones el congreso no está en la posibilidad de legislar y se le permite hacerlo al Presidente. Este no es un poder que el gobierno tenga como facultad propia, si no que proviene de una habilitación o facultad expresa que le da el congreso para legislar sobre materias que son del resorte del legislativo.

Para Loewenstein, las facultades extraordinarias representan una inversión completa de la distribución de las diferentes actividades estatales en diferentes detentadores del poder, ya que el detentador del ejecutivo ocupa el lugar del detentador del legislativo. El gobierno obtiene así una preponderancia en el proceso legislativo completamente incompatible con la normalidad de la distribución del poder en el Estado constitucional.

Las razones para la delegación pueden ser de carácter político o técnico, porque ocurre que no hay el acuerdo suficiente o no existan los conocimientos necesarios sobre un tema específico o no se cuente con el tiempo para adoptar oportunamente determinadas decisiones, en esos casos el presidente entra a

suplir al congreso como legislador y de esa forma un grupo más reducido de personas serán las encargadas de tomar la decisión política que se espera sea tomada de una forma más expedita y eficaz, situación en la cual el gobierno se vuelve responsable políticamente por la decisión tomada.

Por lo general, las facultades extraordinarias son concedidas por periodos determinado –protémpore- y para fines específicos –precisos-. Según este autor, el equilibrio entre poderes se restablece porque para que los plenos poderes sean concedidos se requiere que haya coaliciones dentro del congreso que decidan otorgarlos al Presidente.

Loewenstein termina afirmando que la legislación delegada, que se ejerce por medio de las facultades extraordinarias, usurpa los dominios que por Constitución le están reservados al poder legislativo. El Congreso se despoja de su poder de participar en el proceso legislativo reservándose únicamente la posibilidad de revocar o modificar lo legislado por el gobierno. En esta circunstancia, el ejecutivo gana preponderancia frente a la pérdida del poder legislativo, pero a riesgo del principio de separación de poderes<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Karl Loewenstein "Teoría de la Constitución". Ed. Ariel, 1976, Barcelona. Págs. 252-279.

Los controles interorgánicos de la función judicial frente al ejecutivo y legislativo, se fundan en la independencia de este órgano dada porque los jueces no pueden ser removidos de sus cargos y en sus decisiones se encuentran libres de la influencia de los demás poderes.

El primero de los controles aparece con el control judicial sobre la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Congreso y sancionadas por el Gobierno y con la posibilidad de que anulen una ley que no consideren ajustada a la Constitución Política. Loewenstein considera que ésta no es una decisión jurídica, sino política y que en el ejercicio de esta función adquieren tanta importancia que quedan a la altura de los otros poderes.

El autor critica que un cuerpo con una nula representatividad popular pueda en sus sentencias anular la decisión tomada por los otros órganos que sí cuentan con este origen democrático y en ésta determinación ni el ejecutivo ni el legislativo pueden imponerse a la decisión que tome el órgano judicial y además frente a los jueces y tribunales no existen los controles interorgánicos por parte de los demás detentadores de poder, situación en que el principio de frenos y contrapesos propugnado por Montesquieu, no tiene cabida<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Karl Loewenstein "Teoría de la Constitución". Ed. Ariel, 1976, Barcelona. Págs. 294-315.

Como última anotación, Loewenstein señala que en un sistema constitucional donde el poder esta perfectamente distribuido se puede presentar un bloqueo de poderes, situación que no está prevista en la Constitución porque todos los detentadores de poder se encuentran en equilibrio y si uno se niega a colaborar en el cumplimiento de las funciones del Estado, se pueden frustrar, lo que puede conducir a que alguno de los poderes pretenda sobreponerse a los otros y se genere una crisis institucional.

### **1.3. CRITERIOS PARA DETERMINAR LAS FUNCIONES DEL ESTADO:**

Existe una serie de criterios que permiten determinar las funciones del Estado a partir de la separación de los poderes públicos. La doctrina tradicional los señala como aquellos que permiten diferenciar unas funciones de otras utilizando diversos puntos de vista.

#### **1.3.1. Criterio Orgánico:**

Diferencia las funciones estatales según el órgano que las cumple. Hay una definición muy clara en cuanto a las funciones que cumple cada órgano y es éste el que define la función. De acuerdo a este criterio será función legislativa la que desarrolla el congreso, ejecutiva la que desarrolla el gobierno y judicial la que

cumplen los jueces y tribunales. Este criterio puede ser subdividido según el autor del acto, el procedimiento de expedición del acto o según la forma de éste.

#### 1.3.2. Criterio Formal:

Se funda en la manera como actúa el Estado a través de sus órganos. Un órgano puede funcionar de diferentes maneras y dependiendo del procedimiento empleado estará realizando cierta función.

Entonces los diferentes órganos pueden realizar funciones que estrictamente corresponden a otros, como el caso del ejecutivo cuando dicta decretos-leyes, en ese caso está ejerciendo la función legislativa. Como el Congreso cuando hace nombramientos ejerce una función administrativa. Igualmente puede ocurrir con la rama judicial que puede ejercer funciones administrativas.

#### 1.3.3. Criterio Material:

Distingue las funciones del Estado según la naturaleza o contenido del acto sin tener en cuenta el órgano que los expide ni la forma que reviste. Este criterio clasifica distintas clases de situaciones jurídicas en situaciones generales, impersonales, objetivas o estatutarias y en situaciones jurídicas individuales o subjetivas. La función administrativa dicta normas de carácter individual o subjetivo. La función jurisdiccional se refiere también a situaciones subjetivas pero se diferencia de la función administrativa por su objeto.

#### **1.4. TEORIA DE LA DIVISIÓN DEL PODER PUBLICO EN COLOMBIA:**

En Colombia la teoría de la división tripartita del poder inspiró la división de poderes en funciones: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Esta teoría se acogió desde principios del siglo XIX en las primeras Constituciones hasta la de 1886. El artículo 57 consagraba “Todos los poderes son limitados y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones”.

Hasta 1936, todas las constituciones colombianas hablaron de “poderes”, pero ese año se dijo que el poder es uno e indivisible con lo cual se pasó a una noción de la existencia de un poder que se ejerce por más órganos. En ésta teoría, la organicista, se sustituyen los poderes por los órganos del poder, de un solo poder: “Son órganos del poder público: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”.

El poder tiene órganos que le permiten su ejercicio, órganos que son limitados, que tienen funciones separadas pero que colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado: órgano ejecutivo, órgano legislativo y órgano judicial. La naturaleza del acto depende del órgano que lo profiere. Esta tesis no duró mucho por cuanto se hizo claro que cada órgano no cumplían solamente una función así ellas fueran unas de las tradicionales.

Por lo tanto esta teoría organicista fue abandonada con la reforma constitucional de 1945 en la que aunque se mantuvo la idea de poder único se concluyó que hay varias órganos que cumplen la misma función, evento en el cual se agrupan en ramas. Rama es un concepto funcional y orgánico, ya que estudia al mismo tiempo una función y el órgano o la pluralidad de órganos que la cumplen.

La Constitución Política de 1991 mantuvo la terminología de ramas del poder público, pero introdujo también el concepto de órgano y explicó su relación diciendo que cuando existe una serie de órganos que ejercen la misma actividad, forman una rama<sup>10</sup>.

En Colombia se mantiene así la división tradicional del poder público, pero distribuido en ramas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Sin embargo, existen otras funciones públicas que son ejercidas por órganos autónomos: la de control y fiscalización, la de banca central, la de seguridad y defensa nacional y la electoral, ejercidas por la Contraloría General de la Nación y el Ministerio Público, el Banco de la república, la fuerza pública y el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, respectivamente.

Pero, para centrarnos en el tema, únicamente nos vamos a referir a las relaciones que existen entre las tres ramas tradicionales. Estas tres ramas, como lo señala la Corte Constitucional:

---

<sup>10</sup> Cfr. Jacobo Pérez Escobar "Derecho Constitucional Colombiano" Ed. Temis, Bogotá, 1996. Págs. 398-400.

*“(...) en términos generales no se distinguen por el origen mismo de su investidura, pues su autoridad proviene del pueblo, como lo expresa el artículo 3° de la Constitución Política que, por lo visto no contiene una fórmula puramente retórica. La separación de los poderes públicos, en consecuencia, debe construirse a partir de los diferentes procedimientos cuyo agotamiento se precisa para producir los actos que se imputan a los variados órganos que integran cada rama. Los indicados procedimientos que corresponden a la traducción de la respectiva organización o estructura de acción, se distinguen de acuerdo a las finalidades que se proponen alcanzar y se justifican de conformidad con las particulares pautas de legitimación (...).*

*A éstas cabe agregar una pauta de legitimación común a las tres ramas del poder público y que se superpone a la estructura y a la dinámica de todas las manifestaciones del Estado: el respeto a la Constitución, a sus normas, principios y valores.”<sup>11</sup>*

Así la Corte Constitucional acoge el criterio formal para definir las funciones del Estado, ya que se refiere a los procedimientos que deben seguirse para producir los diferentes actos.

Para la Corte Constitucional la legitimación de la función legislativa esta dada por la comunicación que establece con la sociedad; la del ejecutivo, por la posibilidad de satisfacer los intereses de la comunidad; y la de la legislativa, con el cumplimiento de su misión para la consecución de un orden justo.

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional Sala Plena, sentencia de febrero 4 de 1992. Citada en la Constitución Política de Colombia Ed. Temis. Pág. 230.

## 1.5. EL PRESIDENCIALISMO:

Por la forma como funciona el proceso democrático en los sistemas presidenciales, donde tanto el presidente como el congreso son elegidos por voto popular directo, éstos órganos cuentan con una mayor legitimidad popular que la Rama Judicial. Igualmente, esta circunstancia implica que existe una legitimidad dual, que plantea la cuestión de cuál de estos dos órganos representa más la voluntad popular, ya que ambos reciben el poder dentro de un sistema electoral libre, donde casi siempre existen diferentes opciones para escoger. Esta idea daría bases a la facultad del presidente para legislar, pero al mismo tiempo plantea un conflicto de poderes que está siempre latente. Este punto plantea una diferencia muy importante con el sistema de gobierno parlamentario donde la única institución con legitimidad democrática electoral es el parlamento.<sup>12</sup>

Colombia tiene como sistema de gobierno el sistema presidencial, desde la primera constitución de 1821. Como regla general, se puede decir que en éste sistema prevalece el ejecutivo frente al legislativo. Sin embargo, a partir de 1991, en Colombia tenemos un régimen presidencial moderado, lo que presenta una gran diferencia con la Constitución de 1886, que consagraba un régimen presidencialista puro.

---

<sup>12</sup> Carlota Jackish “Algunos aspectos del debate actual sobre presidencialismo vs. parlamentarismo en Latinoamérica” en la revista Contribuciones Vol, 1 de 1995. Fundación Konrad Adenauer CIEDLA. Pág. 60.

El sistema presidencial moderado o semipresidencial se caracteriza en Colombia por las notas siguientes:

- En el Presidente de la República se concentran las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, como lo señala el artículo 189 de la Constitución Política.
- El Presidente y el Vicepresidente son elegidos por voto popular. (Artículos 190 y 260 Const. Pol.)
- Los artículos 135 y 141 de la Carta Política de 1991, introducen como elemento del sistema parlamentario, la moción de censura para los ministros del despacho, que si prospera conlleva la separación del ministro de su cargo. Sin embargo, en Colombia no ha prosperado ninguna moción de censura desde que ésta fue consagrada.
- Existe separación en las funciones de los diferentes órganos pero colaboran armónicamente entre ellas. (Artículo 113 Const. Pol.) Al congreso le está prohibido intervenir en asuntos que son competencia exclusiva de otras autoridades. (Artículo 136 Const. Pol.)
- La supremacía del ejecutivo frente a los demás poderes se demuestra en previsiones como la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que discuta los proyectos que éste ponga a su consideración (Art. 138, incs. 3 y 4); la expedición de decretos con fuerza de ley durante los estados de excepción; (Art. 212-215); la iniciativa legislativa prioritaria sobre ciertas materias.

- Por su origen democrático, el Presidente, tiene una gran legitimidad popular lo que conlleva a que sea considerado como el líder de la Nación, según lo indica el Artículo 188.<sup>13</sup>

Vladimiro Naranjo, señala que en cualquiera de los sistemas de gobierno, el jefe de estado, que en Colombia es el Presidente de la República, tiene el más alto nivel jerárquico dentro del Estado porque simboliza y representa la unidad nacional y específicamente en los sistemas presidencialistas, este factor se acentúa por la forma como el Presidente es elegido, ya que la circunscripción electoral abarca todo el territorio nacional, lo que le confiere una mayor prestancia política<sup>14</sup>.

En el sistema presidencialista, aunque está previsto el principio de la separación de funciones, existen puntos de contacto que generan entre ésta una interdependencia por coordinación. En Colombia está contenida en el artículo 113 de la Constitución Política en la cual se habla de la colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, lo cual indica que éstos actúan independientemente en ejercicio de sus propias competencias pero se colaboran y se controlan mutuamente.

---

<sup>13</sup> Cfr. Jacobo Pérez Escobar “Derecho Constitucional Colombiano” Ed. Temis, 1997, Bogotá. Págs. 43-45.

<sup>14</sup> Vladimiro Naranjo Mesa “Teoría Constitucional e Instituciones Políticas” Ed. Temis, 1994, Bogotá. Pág. 246.

Tal como lo señaló la Corte Constitucional:

*“Los diferentes órganos del Estado tienen diversas funciones, pero también existe el principio de colaboración armónica para el logro de los fines estatales: Por lo tanto, un análisis de la Constitución como sistema normativo debe desechar las concepciones según las cuales el gobierno debe ser excluido totalmente de toda función legislativa.”<sup>15</sup>*

Estos puntos de contacto y de mutuo control entre el ejecutivo y el legislativo están prescritos en la Constitución, como sigue:

- Citación y requerimiento a los ministros y la eventual proposición de moción de censura. (Artículos 135 y 141).
- Prohibición al Congreso de intervenir en asuntos de competencia de otras autoridades y de exigir al Gobierno información sobre instrucciones diplomáticas o negociaciones con carácter reservado. ( Art. 136).
- Convocatoria por parte del Gobierno al Congreso a sesiones extraordinarias, en las que únicamente se pueden discutir los temas que el Gobierno ponga a su consideración. (Arts. 138 y 200 num. 2).
- Instalación y clausura conjunta de las sesiones del Congreso por parte del Presidente. (Arts. 139 y 189 num. 8).
- El Congreso concede autorizaciones al Presidente para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales.
- El Gobierno debe rendir informes al congreso sobre estas autorizaciones. (Art. 150 num. 9).
- El Congreso puede conceder al Presidente el uso de facultades extraordinarias, con ciertas limitaciones. (Art. 150 num. 10).

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-216 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

- El Congreso aprueba o imprueba los contratos o convenios que el Presidente haya suscrito sin su autorización previa. (Art. 150 num. 14).
- El Congreso aprueba o imprueba los tratados celebrados por el Gobierno con otros Estados o entidades de derecho internacional. (Arts. 150 num. 16, 189 num. 224).
- El Congreso dicta las normas generales en las cuales señala los objetivos y criterios a los que debe ceñirse el gobierno para regular el comercio exterior; el régimen de cambios internacionales; el régimen arancelario y aduanero; las actividades financiera, bursátil y aseguradora; fija el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, entre ellos, los miembros del congreso, de la fuerza pública y de los trabajadores oficiales. (Art. 150 num. 19).
- El gobierno tiene iniciativa legislativa exclusiva en lo relativo a las leyes sobre: el plan nacional de desarrollo; la determinación de la estructura de la administración nacional; la concesión de autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, para negociar empréstitos y para enajenar bienes nacionales; establecimiento de rentas nacionales y para la fijación de gastos de la administración; la organización del crédito público; la regulación del comercio exterior y del cambio internacional; la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del congreso y fuerza pública; la expedición de las leyes relacionadas con el Banco de la República; la ordenación de participación o transferencia de las rentas nacionales; la autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o

comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

- Sanción de las leyes por parte del gobierno. (Arts. 157, 189 num. 9 y 10 y 20 num. 1).
- Solicitud del presidente de trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. (Art. 163).
- La objeción presidencial también llamada veto a los proyectos de ley por inconstitucionales o inconvenientes. (Arts. 165-168 y 200 num. 1).
- El Senado aprueba o imprueba los ascensos militares que confiere el gobierno. (Art. 173. num. 2 y 189 num. 19).
- El Senado concede licencia al Presidente para que pueda separarse temporalmente del cargo y decide sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la presidencia. (Arts. 173 num. 3, 193 y 194).
- El Senado autoriza al gobierno para declarar la guerra a otra nación. (Art. 173 num. 5, 189 num. 6 y 7).
- El Senado conoce de las acusaciones que formule la cámara de representantes contra el Presidente. (Arts. 174, 175 y 199).
- Las inhabilidades de los congresistas (Arts. 179-182). Aseguran la independencia entre las ramas.
- La Inviolabilidad de los congresistas por sus votos y opiniones. (Art. 185).

- El Presidente ejerce la potestad reglamentaria por medio de decretos, resoluciones y órdenes para lograr la cumplida ejecución de las leyes. (Art. 189 num. 11).
- El Presidente presenta al inicio de cada legislatura un informe sobre la ejecución de la administración y los proyectos de orden económico y social. (Arts. 189 num. 12 y 200 num. 5).
- El Presidente se posesiona ante el congreso. (Art. 192).
- El Presidente debe dar aviso previo al senado para poder trasladarse al extranjero. (Art. 196).
- El Gobierno concurre a la formación de las leyes presentando proyectos de ley, ejerciendo el veto y sancionándolas. (Art. 200 num. 1).
- El Gobierno presenta el plan nacional de desarrollo e inversiones. (Art. 200 num. 3).
- El Gobierno envía a la cámara de representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos. (Art. 200 num. 4).
- El Gobierno presta apoyo al congreso cuando lo soliciten, poniendo a su disposición la fuerza pública. (Art. 200 num. 6).
- Los ministros en relación al congreso son voceros del gobierno, presentan proyectos de ley, atienden las citaciones y participan en los debates. (Art. 208 inc. 2).
- Los ministros y los directores de departamentos administrativos presentan informes ante el congreso sobre el estado de los negocios que les competen. Art. 208 inc. 3.

- La declaración del Estado de Guerra Exterior por parte del Presidente exige la autorización del senado. (Art. 212).
- La declaración del Estado de Conmoción Interior por parte del Presidente requiere de la presentación de un informe motivado al Congreso. (Art. 213).
- La declaración del Estado de emergencia por parte del Presidente requiere de la presentación de un informe motivado al Congreso y si éste no se encuentra reunido debe convocarlo (Art. 215).

El Gobierno actúa como colegislador en nuestro sistema por medio de mecanismos que le permiten intervenir y controlar el proceso legislativo propiamente dicho como son: tener iniciativa exclusiva de ley en ciertas materias; convocatoria a legislatura extraordinaria; mensaje de urgencia; participación en los debates de los proyectos de ley a través de los ministros y directores de departamentos administrativos y veto parcial de los proyectos de ley, que hoy más que un filtro para controlar las leyes defectuosas, es una manera de participar en el proceso legislativo.

Frente al gobierno, el Congreso puede solicitarle informes escritos o verbales para informarse sobre los actos de la administración que no tengan el carácter de reservados; requerir a los ministros y recabar al gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus funciones.

Los controles interorgánicos que existen entre el los jueces, el ejecutivo y legislativo, se relacionan con la facultad que en Colombia detenta la Corte Constitucional y residualmente el Consejo de Estado de controlar la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley expedidas tanto por el congreso como por el gobierno en ejercicio de las funciones legislativas, arts. 237 numeral 2 y 241. Esta competencia ha hecho que se vea a la rama judicial como el tercer poder, especialmente por el debate que ha surgido de cómo puede ocurrir que un órgano con menor representatividad popular dada su forma de escogencia, esto es, los jueces y tribunales, puedan con una decisión llegar a influir e incluso anular las decisiones que han tomado los otros órganos del poder público que tienen una representatividad popular por su origen democrático?

#### **1.6. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA:**

Desde el punto de vista orgánico, es la función que desarrolla el congreso, pero ya vimos cómo este criterio es insuficiente, ya que el congreso desarrolla también otra clase de funciones que no son meramente legislativas.

Según el criterio formal, es la actividad que se desarrolla acorde con el procedimiento establecido para la producción de las leyes, no importa cual sea su contenido jurídico, criterio que tampoco puede ser el definitivo porque el ejecutivo también emite normas con fuerza de ley .

A partir del criterio material, el fin de la función legislativa es la expedición de normas con fuerza de ley, criterio que se considera el más adecuado. La función legislativa es desarrollada en Colombia ordinariamente por un Congreso bicameral integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, elegido popularmente para periodos de 4 años. ( Arts. 114, 132 y 133 Const. Pol).

#### 1.6.1. Los Poderes del Congreso:

1.6.1.1. Poder de delimitación, que lo ejerce por medio de la definición del marco de acción que le señala al ejecutivo.

- Poder legislativo, que es la actividad encaminada a dictar reglas de derecho, normas que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter general o permanente. Por medio de las leyes, el congreso también define el ámbito de acción del ejecutivo, porque señala lo que éste debe cumplir y hacer cumplir. Esta función se refiere a lo que denomina Loewenstein como la toma de la decisión política.
- Poder presupuestal, que consiste en determinar las rentas y los gastos de la Nación para periodos de un año. Fija límites a la acción del gobierno en lo relativo a su capacidad de maniobrabilidad frente a los ingresos con los que cuenta.
- Aprobación de tratados internacionales celebrados por el gobierno.

1.6.1.2. Poder de Control Político, el congreso ejerce el control político sobre el gobierno en representación de los electores, esto es así porque el congreso es la rama del poder que más representatividad democrática tiene, dada por su forma de elección, por el sistema de circunscripciones nacionales y regionales.

1.6.1.3. Poder de impulsión: con sus actuaciones estimula la administración y el Estado por medio de la legislación que contiene en ella mandatos que deben ser ejecutados por los demás órganos del poder público<sup>16</sup>.

## **1.7. LA FUNCIÓN EJECUTIVA:**

Según el criterio orgánico, función ejecutiva es la que realiza el gobierno. Esta no es una clasificación completa porque funciones ejecutivas o administrativas también son realizadas por las otras ramas.

Para el criterio material, esta función se caracteriza por la realización de actos jurídicos subjetivos. Este criterio es insuficiente porque no tiene en cuenta los

---

<sup>16</sup> Vladimiro Naranjo Mesa "Teoría Constitucional e Instituciones Políticas" Ed. Temis, 1994, Bogotá. Págs. 231-244.

actos de ejecución material y porque el ejecutivo también realiza otra clase de funciones.

El criterio formal señala que la función administrativa se centra en la realización de los actos necesarios para el cumplimiento de las leyes y el logro de los fines comunes, que se logra mediante actos jurídicos y ejecuciones materiales, lo que entendió Loewenstein como la ejecución de la decisión política.

La función ejecutiva es desarrollada por el gobierno que entendido en su sentido restringido está compuesto en Colombia por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. (Arts. 115 Const. Pol.) A nivel seccional hay otras autoridades que desarrollan la función ejecutiva, los gobernadores y alcaldes que cuentan también con un gabinete. Las funciones de esta rama son las que más se han extendido ya que su función ha pasado de ser simplemente el ejecutor de la decisión política a ser quien participa también en la determinación de estas decisiones.

#### 1.7.1. Funciones del Ejecutivo:

- Hacer cumplir las leyes: Esta es la función originaria del ejecutivo y para esto cuenta tanto con mecanismos legales como coercitivos.
- Administrar los bienes y recursos del Estado: Recauda, administra y dispone de las inversiones de éstos bienes y recursos.

- Ejercer la alta dirección política del Estado: Esta función consiste en trazar las metas hacia las cuales debe dirigirse el Estado.
- Dirigir las relaciones internacionales.
- Planificar la economía, tiene la iniciativa en cuanto a los programas de planificación y desarrollo económico y social.
- Preservar el orden público: Para el cumplimiento de esta función puede hacer uso de la fuerza legítima del Estado por medio de la titularidad de las fuerzas armadas, de policía y de los demás cuerpos de seguridad y en los casos de crisis, sus facultades legislativas se refuerzan según lo indican los artículos 212 a 215 Const. Pol.
- Suministrar los servicios públicos básicos<sup>17</sup>.

Una de las características típicas de la función ejecutiva, es la potestad reglamentaria consagrada en el Art. 189 num. 11 Const. Pol. Este poder no es otorgado por la Constitución, sino apenas reconocido por ésta y consiste en la expedición de decretos, resoluciones y órdenes para la ejecución de las leyes. Por medio de éstos se hace posible el cumplimiento de las disposiciones de la ley, porque señalan de forma precisa y con mayor detalle que la ley, la forma como deben ejecutarse en la práctica. Charry señala que la relación del reglamento con la ley es inversamente proporcional al grado de reglamentación de ésta<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Vladimiro Naranjo Mesa "Teoría Constitucional e Instituciones Políticas" Ed. Temis, 1994, Bogotá. Págs. 244-252.

<sup>18</sup> Juan Manuel Charry "Sistema Normativo de la Constitución de 1991" Ed. Temis, Bogotá, 1993. Págs. 56-57.

## **2. EL OTORGAMIENTO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS-LA LEY DE DELEGACIÓN:**

### **2.1. CONSIDERACIONES GENERALES**

Para Cervati, citado por Gutierrez, la ley delegante, la ley de facultades extraordinarias, cumple con tres características:

- Es una norma autorizada por la constitución para atribuir un poder.
- Es una norma que atribuye un poder limitado
- Es una norma que tiene aplicación directa.

La ley delegante es una norma que ordena las formas de producción del derecho, señala la forma en que deben producirse otras normas jurídicas, es una norma que distribuye competencias y señala el marco en que el órgano ejecutivo debe moverse en cuanto a la producción de estas normas. Por cumplir estas características, esta norma sirve de parámetro para determinar la validez de las normas que se expidan con objeto de las facultades extraordinarias y son un requisito previo al ejercicio de la potestad extraordinaria. Por lo anterior, tanto la

ley de delegación, como los decretos- leyes provenientes de ésta son aplicados e interpretados conjuntamente.

La ley delegante tiene una característica especial que la diferencia de las otras leyes que tienen un contenido general y abstracto, esta ley tiene un contenido específico y va dirigida a un ente en particular, atribuye la potestad legislativa sobre ciertos temas al gobierno.<sup>19</sup>

Frente a la naturaleza que tiene la ley delegante, algunos autores han señalado que la ley delegante no es una fuente de derecho en si misma considerada sino que la ley delegante y el decreto legislativo hacen parte de un “binomio normativo” que formaría una sola norma. Otros autores han visto en estas clases de normas, un proceso donde pierden importancia tanto la ley de delegación, como los decretos que se producen a partir de ella individualmente considerados. Para otros es una ley en blanco y para otros una ley formal.<sup>20</sup>

Gutierrez no está de acuerdo con ninguna de estas opiniones, a nuestro juicio, las dos leyes forman parte de un binomio normativo porque es claro que tanto la ley de delegación como la legislación que se sigue, están unidas inescindiblemente, tienen una relación en la cual, la una no tiene razón de ser sin la otra, los decretos-leyes no pueden expedirse sino a partir de una habilitación previa de la

---

<sup>19</sup> Ignacio Gutierrez “Los Controles de la Legislación Delegada” Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. Págs. 180-181.

<sup>20</sup> Ignacio Gutierrez “Los Controles de la Legislación Delegada” Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. Págs. 149-151.

ley de facultades y al mismo tiempo, ésta por si misma no tiene razón de ser, si no es para servir de marco de referencia para los decretos-leyes. Existe una relación procedimental y sustancial entre ambas. Al igual que Gutierrez, nosotros tampoco consideramos que la ley de delegación sea una ley en blanco porque estas son leyes vacías cuyo contenido normativo va a ser llenado por otras normas, en cambio las leyes de delegación cuentan con un contenido que señala cómo deben construirse otras normas.

El autor toma de otros autores una clasificación muy interesante, donde habla de que la ley habilitante es una norma *interpuesta* porque es una norma que se encuentra entre la constitución y los decretos leyes expedidos por el ejecutivo.

Gutierrez por otro lado, señala que la relación que existe entre ley delegante y legislación delegada es una relación “jerárquica lógica o material” entre estas dos normas, porque explica el respeto que los decretos-leyes tienen que tributarle a la ley delegante, sin que esto implique que si el decreto ley viola la ley delegante, esta violación constituya solamente una ilegalidad y no una inconstitucionalidad.<sup>21</sup>

Según Espín Templado, “...se delega la función, materialmente definida, mediante la atribución de una potestad; de este modo aparece una “competencia normativa

---

<sup>21</sup> Ignacio Gutierrez “Los Controles de la Legislación Delegada” Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. Págs. 149-155.

nueva”, diferente de la propia del delegante y de las competencias que el delegado tenía previamente”.<sup>22</sup>

## 2.2. EL OTORGAMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN COLOMBIA:

### 2.2.1. Desarrollo de las Facultades Extraordinarias Anterior a 1991:

Según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en su sala constitucional:

*“Las leyes de facultades extraordinarias, durante el siglo XIX y comienzos del XX únicamente se referían a las materias relativas al restauración del orden público interno o a la necesidad o conveniencia pública de entregar al gobierno atribuciones especiales para controlar guerras y alzamientos armados. Las facultades extraordinarias aparecían en las Constituciones de 1832 y 1853, Constituciones llamadas “Congresionales” donde estas leyes eran fruto de un esfuerzo del constituyente para limitar la actuación excepcional del ejecutivo teniendo en cuenta la iniciativa previa y el marco legal., pero no estaban previstas en las Constituciones de 1843 y 1858, de tipo “Presidencialista” donde estaban reforzadas las funciones del ejecutivo y éste podía según su parecer, sin la iniciativa de la ley, asumir competencias extraordinarias para reprimir los problemas de orden público.*

*“Hubo Constituciones de tipo presidencialista que establecieran paralelamente las dos formas de competencia: la de 1821 y la de 1886, en ésta última se consagró tanto la atribución excepcional a favor del ejecutivo en el artículo 121, como la delegada pro tempore y precisa del congreso al ejecutivo en el artículo 76 numeral 12.*

*“En la única Constitución que no se estableció ninguna competencia de naturaleza extraordinaria en favor del ejecutivo, ni de forma directa, ni de forma delegada, quedándole directamente al congreso, fue en la Constitución de 1863.*

*“La Corte Suprema de Justicia desde sus sentencias del 23 de junio de 1913 y el 25 de marzo de 1915, hasta llegar al tiente que tiene su jurisprudencia hoy, a partir del fallo del 5 de octubre de 1939, que convirtió las leyes de facultades extraordinarias consignadas en el artículo 76 numeral 12 de la Constitución, inicialmente previstas para ser entregadas al ejecutivo únicamente en tiempos de no paz, en facultades extraordinarias que se pueden conceder en forma pro tempore para cualquier época y cambió su naturaleza que era inicialmente exclusivamente para restablecer el orden público, para otras materias. Pero la Corte nunca ha afirmado que las facultades extraordinarias tengan un carácter indefinido o permanente, ni que correspondan a las leyes de autorizaciones especiales.*

---

<sup>22</sup> Citado por Ignacio Gutierrez en la pág. 174.

*Estas se han visto como facultades que pueden entregarse al ejecutivo para que éste ejerza otras “funciones dentro de la órbita constitucional”, distintas de sus facultades de carácter legislativo y sobre materias específicas y concretas del ámbito tradicional y ordinario del gobierno, de naturaleza administrativa, operativa, ejecutiva o de simple gestión que supongan colaboración legislativa del congreso y ésta es la razón hace distintos los “decretos de autorizaciones” de los reglamentarios de la ley. Tampoco le ha entregado al ejecutivo la cláusula general e implícita de la legislación, porque esta sigue siendo de competencia exclusiva del congreso.*

*“Desde lo establecido en la sentencia del 23 de junio de 1913, la “órbita constitucional” del ejercicio de las facultades según el artículo 76 numeral 11, se ha mantenido igual, estableciendo que la Constitución señala al ejecutivo en materia administrativa o mecánica de ejecución, pero no las de naturaleza legislativa. En la sentencia del 25 de marzo de 1914, la Corte le dio una dimensión diferente a lo que hasta ese momento se había entendido, porque señaló que las facultades habían sido concedidas pro tempore, es decir, hasta el día en que se reanudaran las próximas sesiones ordinarias del congreso y que los decretos que expidiera el gobierno sólo se limitarían a suspender las normas contrarias.*

*“ En el fallo del 5 de octubre de 1939, definió el nuevo objetivo de las facultades extraordinarias y distinguió su alcance frente a las leyes de autorizaciones, señaló que el Presidente ejercía facultades extraordinarias en tres casos:*

- 1- En caso de guerra exterior o de conmoción interna según el artículo 121.*
- 2- Se las otorga de manera pro tempore y precisa en cualquier época según el numeral 12 del artículo 76; y*
- 3-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 el numeral 11 del artículo 76, pero en el ejercicio de estas facultades el congreso no puede facultar al gobierno para ejercer funciones que sean propias del legislativo.*

*“En 1936 se aprobó una proposición que buscaba dar una nueva redacción al numeral 11 del artículo 76 con la que se aclaraba la naturaleza exclusivamente administrativa de las facultades extraordinarias y se le quitaba el carácter legislativo de las materias delegadas por el congreso mediante leyes de autorización. Así lo reafirmaron las jurisprudencias de 1970 y 1973. En 1970 señaló que la Constitución no permite que la investidura extraordinaria para legislar en algunas materias pueda entregarse al gobierno sino por un tiempo determinado, porque siendo excepcional esa entrega de la función legislativa sólo debe darse cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje porque si se admitiera la tesis contraria se llegaría a la destrucción del principio de la separación o especialización de las ramas del poder público.*

*“Frente a la anterior Constitución era posible dictar en cualquier momento normas jurídicas que la doctrina llamó reglamentos autónomos o reglamentos constitucionales para ejercer una función específica de intervención económica, hoy en día eso ya no es posible porque en nuestro sistema constitucional no existen esas “atribuciones constitucionales propias” las que sólo sobreviven gracias al artículo 50 transitorio; se limitó a seis meses el periodo máximo durante el cual puede ejercer el Presidente las facultades extraordinarias y se eliminó la norma del artículo 118 de la Constitución del 86 que denominaba decretos con fuerza legislativa a los del ordinal 11 del artículo 76. La nueva Constitución ya no permite la existencia de facultades legislativas permanentes del Presidente porque se eliminaron las “atribuciones constitucionales propias”.*

*“El equivalente a los numerales 11 y 12 del artículo 76 son los numerales 9 y 10 del artículo 150 de la Carta vigente.”<sup>23</sup>*

Con la entrada en vigencia de la Constitución del 91 la Corte Constitucional entro a hacer el estudio de constitucionalidad de la legislación proveniente de facultades extraordinarias:

*“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 la conveniencia pública lo aconseje”. 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 la 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 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, esta ley debía señalar de manera expresa 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 dos 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 de los 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.”<sup>24</sup>*

La regulación de las facultades extraordinarias se ha modificado desde 1886, principalmente se ha reducido su ámbito de aplicación por las razones que explica esta sentencia:

*“La Corte Constitucional ha insistido en que el otorgamiento de facultades extraordinarias altera el reparto de las competencias normativas entre el ejecutivo y el congreso. Por esto*

<sup>23</sup> Corte Suprema de Justicia , Sentencia No. 101 del 26 de agosto de 1991.

<sup>24</sup> Corte Constitucional , Sentencia C-702 de 1999. M.P. Fasvio Morón Díaz.

*es una institución excepcional y su extensión debe ser interpretada de forma restrictiva. En su primera decisión sobre este tema reiteró lo dicho por la Corte Suprema de Justicia y dijo que estando en cabeza del congreso la función legislativa y siendo excepcionales las facultades extraordinarias, el uso de estas atribuciones deberían estar limitadas de forma taxativa y estricta al ámbito material y temporal señalado en la ley habilitante y que ello implicaba que el Presidente sólo podía legislar con apoyo en las facultades dadas dentro del tiempo previsto por la ley y los decretos sólo podían tratar sobre los asuntos en ella señalados sin lugar a extensiones ni analogías. Más adelante en la sentencia C-514 de 1992 reiteró su posición y añadió que las ocasiones en que estas facultades las puede desarrollar el Presidente están señaladas en la Constitución. En síntesis no se puede hacer una interpretación extensiva ni analógica a las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo.”<sup>25</sup>*

En sentencia posterior, la Corte Constitucional manifestó nuevas razones para mantener restringidas las facultades legislativas al presidente:

*“Es bien sabido que el constituyente de 1991 tuvo una visión muy restrictiva de las facultades extraordinarias porque vio la necesidad de que el Congreso tomara de forma directa el cargo de expedir la legislación en los temas más importantes, por lo que quiso disminuir la capacidad del ejecutivo de ejercer la función legislativa. Para el logro de este cometido, señaló requisitos de iniciativa tanto de forma como de fondo y respecto de las materias exceptuadas; señaló una mayoría calificada para la aprobación de las leyes que conceden las facultades y aunque se conservaron las limitaciones cuanto a precisión y temporalidad, estas tomaron una nueva significación.”<sup>26</sup>*

### **2.3. LA REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

La regulación que hizo la Constitución de 1991 introdujo cambios en la configuración de las facultades extraordinarias, ahora es más rígida y restringida en sus alcances. Se mantienen los elementos básicos de temporalidad y precisión en las materias, pero la duración hoy es de máximo seis meses y en lo concerniente a las materias de las que puede ocuparse el Presidente aparecen unas restricciones muy específicas.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-498 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz.

En cuanto al trámite, aparece la necesidad de una solicitud expresa por parte del ejecutivo para que el congreso le otorgue estas facultades y su aprobación requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras. Se mantuvo igual lo referente a la oportunidad para acudir a estas facultades, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

En Colombia, el ejercicio de la función legislativa por medio de las facultades extraordinarias corresponde a las atribuciones legislativas directas con que cuenta el Presidente según la Constitución, al igual que ocurre con la posibilidad de expedir los decretos legislativos en los estados de excepción. A la función legislativa en casos de normalidad accede por medio de delegación del congreso.

Los decretos-leyes también llamados decretos extraordinarios están clasificados dentro de la jerarquía normativa como decretos con fuerza de ley y son aquellos que dicta el Presidente en ejercicio de las facultades que le confiere el Congreso según el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política.

“...

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

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

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

Aunque por regla general se ha considerado que las facultades legislativas del ejecutivo tienen un carácter excepcional, en el caso de las facultades extraordinarias éstos no se ejercen en casos de anormalidad, como si ocurre en los casos de los estados de excepción.

Las facultades extraordinarias existen debido a razones prácticas y jurídicas, ya que las funciones y actividades del Estado cada vez son más complejas y amplias por lo que las autoridades deben tomar las decisiones de forma rápida, celeridad que el desarrollo del trámite del proceso legislativo que requiere de varios debates y consensos a veces no permite y porque para legislar sobre ciertos temas se requiere de conocimientos técnicos de los cuales el Congreso carece, debido a su origen democrático y a su función más política que técnica. Es claro que un cuerpo donde deben participar alrededor de 270 personas para tomar las decisiones es mucho más complicado y prolongado lograr consensos porque

cada uno de los miembros representa y debe defender diversos intereses.<sup>27</sup> En otros países como Italia, la delegación existe para recomponer equilibrios políticos y sociales perdidos en épocas de crisis.<sup>28</sup>

En su obra Alvaro Copete Lizarralde<sup>29</sup> hace una síntesis de las teorías que se han dado para explicar la naturaleza de las facultades extraordinarias:

- Teoría del mandato y la delegación: Se considera que el Presidente obra como mandatario del congreso mediante la delegación de funciones cuando lo reviste de facultades extraordinarias. Esta tesis ha recibido críticas ya que se considera desde el punto de vista de la teoría general del Estado que las facultades legislativas son indelegables y que si se tratara de delegación, el delegatario no podría tener facultades mayores a las que tiene el delegante, como ocurre en Colombia.
- Teoría del reglamento: El Presidente al proferir los decretos en ejercicio de la ley de facultades está reglamentando esta ley, es decir, se trataría de decretos reglamentarios y equivaldrían a los dictados mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria que el Presidente tiene en virtud del artículo 189 numeral 11. Esta teoría no es válida porque la potestad reglamentaria tiene una finalidad distinta de la de los decretos con fuerza de ley

---

<sup>27</sup> Cfr. Libardo Rodríguez "Derecho Administrativo" . Ed. Temis, 1996. Bogotá. Págs. 267-268. Ver lista de los temas que han sido desarrollados por medio de facultades extraordinarias, que han sido conocidas en demandas por inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional.

<sup>28</sup> Sandro Staiano "Decisione política ed elasticità del modello nella delega legislativa" Pag. 101 y ss. Citado por Ignacio Gutiérrez en "Los controles de la legislación delegada".

<sup>29</sup> Alvaro Copete Lizarralde "Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano". Ed. Temis, 1957. Bogotá. Págs.. 217-219.

Los decretos expedidos con base en las facultades extraordinarias tienen fuerza de ley, no son simples decretos que hacen viable la eficacia de la ley. Si se tratara de la misma clase de decretos, no tendría ningún sentido la existencia de las facultades extraordinarias porque para la expedición de estos decretos el Presidente ya estaba autorizado expresamente por la Constitución.

- Teoría del acto condición: Se ha dicho también que la ley de facultades es un acto condición, que son aquellos que Libardo Rodríguez define como los que atribuyen a un individuo una situación jurídica general u objetiva y que se encuentran en un punto intermedio entre el acto regla que es legislativo y el acto subjetivo, ya que permiten a un individuo determinado quedar cubierto por una situación general que antes no lo alcanzaba.<sup>30</sup> Esta teoría no es satisfactoria ya que el acto condición tiene un carácter administrativo y el carácter legislativo de la ley de facultades no es discutible. Por otro lado, es claro que el acto condición no puede establecer algunos requisitos para su cumplimiento; la regla general debe estar establecida previamente y el acto condición sólo puede poner en funcionamiento esta regla para un caso específico.

---

<sup>30</sup> Cfr. Libardo Rodríguez "Derecho Administrativo" . Ed. Temis, 1996. Bogotá. Págs. 194-195.

- Teoría de la función constitucional: El Presidente cuando recibe la investidura de facultades extraordinarias y las ejerce, no obra como delegatario del congreso, sino en uso de una potestad que le pertenece según la constitución, aunque uno de los requisitos para ejercerla sea la existencia de una ley.

Tan pronto como el congreso le otorga las facultades, en los asuntos precisos que señala la ley, el Presidente adquiere una potestad igual y hasta en ocasiones superior a la del congreso. Por medio de éstas puede modificar y derogar la legislación existente y proferir nuevas normas. El congreso frente a los actos ejercidos por el Presidente sólo puede modificarlos o derogarlos. Incluso si el Presidente dicta normas que excedan a la ley de facultades, más que violar esta ley, está violando la constitución, porque esta potestad no le viene de la ley, sino directamente de ésta.

La Corte Constitucional en varias jurisprudencias ha fijado la naturaleza de las facultades extraordinarias y ha explicado el status que adquiere el Presidente cuando se encuentra ejerciendo éste poder que se entiende como una comisión que el congreso entrega al Presidente. En todos los apartes citados se hace claridad en que esta comisión es temporal y que debe ceñirse estrictamente a ciertos parámetros porque de lo que se trata principalmente es de proteger la distribución de funciones entre los órganos legislativo y ejecutivo. En esta definición que hace la Corte no acoge ninguna de las diferentes teorías que

desarrolló Copete Lizarralde, pero está implícito que considera que se trata de una función constitucional.

Sobre este tema la Corte Constitucional se ha pronunciado:

*“La concesión de facultades no es el medio para establecer períodos durante los cuales una específica competencia legislativa pueda resultar compartida con el ejecutivo, produciendo hiatos en la distribución y separación del poder público realizado por el Constituyente. Su finalidad es, por el contrario, la de habilitar al Presidente para que pueda adoptar decretos leyes sobre **asuntos y materias** determinados, para lo cual se le señala un término que la nueva Carta ha limitado a seis meses. La precisión y temporalidad que deben caracterizar a las leyes de facultades, ponen de presente el sentido profundo del acto de concesión de facultades, dominado por la efectiva y rápida realización de cometidos específicos antes que por la atribución de un status, de modo que expedido el decreto ley correspondiente, debe entenderse concluida la tarea y agotada la facultad.”<sup>31</sup>*

*(...) “Al Presidente se le confía una tarea específica se le entrega una comisión, y no se da como muchos han pensado un acrecentamiento temporal de la subjetividad pública del Presidente como condición anterior a la expedición de decretos con fuerza de ley. Lo más importante es la adscripción de competencias constitucionales para la expedición de normas con fuerza de ley.”<sup>32</sup>*

En sentencia de la misma época sostiene:

*“Durante el término de la investidura no se le da al Presidente el “estatus” de legislador sino que el congreso lo comisiona para que actúe en calidad de legislador frente a asuntos expresamente definidos, así que cumplida el encargo, se entiende agotada la facultad.”<sup>33</sup>*

Más adelante precisó la alta Corporación:

*“Las facultades conferidas son de orden legislativo y por su posición jerárquica y por su contenido deben acomodarse a las formulaciones de principios, valores, fines y objetivos y a los demás requisitos que señala la Carta, dentro de los cuales están los artículos transitorios, que no pueden derogarse, porque no se trata de ningún otro asunto diferente al de habilitar temporalmente a un órgano del Estado, que no es el ordinariamente llamado a legislar, para que provea normativamente sobre una materia específica y precisa.”<sup>34</sup>*

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-514 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-168 de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz.

*“El Estado de derecho no puede aceptar que existan actos producidos por quien carece de competencia porque con esto faltaría a su esencia de organización reglada que no puede permitir conductas oficiales que se salgan de la normatividad y porque no está acorde con su filosofía ni con su específica de organización permitir que una rama usurpe las funciones de otra, cuando no le han sido delegadas y especialmente cuando ese hecho se traduce en la suplantación del congreso por el Presidente. Estas consideraciones son muy importantes en un país como éste donde una gran parte de la legislación está constituida por decretos-ley.”<sup>35</sup>*

*“Las facultades extraordinarias no son ordenes al Gobierno para que legisle sobre una materia, sino posibilidades que excepcionalmente se le conceden para que regule una materia legal dentro de un determinado lapso, si el Gobierno no ejerce esas facultades no incurre en ninguna responsabilidad sino que simplemente su competencia excepcional se agota”<sup>36</sup>*

Los decretos-leyes tienen jerarquía de ley ordinaria, por lo tanto están en la pirámide normativa debajo de la Constitución, teniendo en cuenta que dentro de las leyes, las estatutarias y las orgánicas son de mayor jerarquía y por lo tanto sus relaciones con otras clases de normas se rige por las reglas generales.

Existe una Comisión Consultiva que está formada por dos senadores y dos representantes a la Cámara que son elegidos por éstas corporaciones y por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la cual asesora al Presidente cuando ejerce facultades extraordinarias; la Corte Constitucional ha precisado el alcance de estas comisiones asesoras:

*“La creación de comisiones parlamentarias con funciones consultivas, a las que debe acudir el gobierno para que le den su concepto no obligatorio antes de expedir decretos leyes implica la colaboración de las ramas del poder en ejercicio de una función pública y no genera duplicidad ni interfiere en la autonomía del ejecutivo al momento de desarrollar en concreto las facultades extraordinarias.*

*Adicionalmente, tratándose de un acto de derecho público por el cual un órgano reviste de facultades extraordinarias a otro, no es incongruente que el primero además de precisarlas pueda sujetar su ejercicio a una condición o modalidad razonable establecida por el legislador para que se integre el presupuesto habilitante de una competencia que es extraordinaria y excepcional. El desacato de la modalidad o condición dada determina la*

<sup>35</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-102 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*irregularidad y por lo tanto la inconstitucionalidad del ejercicio concreto de la facultad temporalmente en manos del Presidente.”<sup>37</sup>*

### 2.3.1. Elementos Que Definen La Delegación:

La ley de facultades es una ley especial , tanto por su contenido como por su trámite, no es ordinaria así no tenga jerarquía alguna en relación con las demás normas con fuerza de ley. Además la condición de especiales que tienen algunas leyes no resulta de su jerarquía por lo cual no hay una definición constitucional. Sobre este tema hay varios pronunciamientos de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional ha dicho que esta clase de leyes son de objeto único o principal: “Las leyes de facultades extraordinarias deben, por lo general, ser normas con el objetivo único, o principal, de contener una cesión o delegación de competencias legislativas. Esto es consecuente con el hecho de que la Constitución haya establecido un específico *nomen iuris* (“leyes de facultades extraordinarias”) para designar una categoría de carácter instrumental, destinada a contener específicamente la delegación legislativa del ejecutivo”<sup>38</sup>

De lo anotado se desprende que estas leyes para su aprobación deban seguir todo el trámite legislativo y deban cumplir con todos los principios que incluye la Constitución y el reglamento del congreso (Ley 5° de 1992).

---

<sup>37</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 1992. M.P.

<sup>38</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Clases de Leyes en la Constitución Colombiana” Universidad Extremado de Colombia. Bogotá. 1998. Pág. 329

Como nota distintiva, el artículo 150 numeral 10 en su inciso 1° dice que la aprobación de estas leyes debe hacerse por la mayoría absoluta de los miembros de Senado y Cámara, esta disposición la explica Sierra diciendo que se funda en el valor del proceso legislativo que se omite en el caso de la legislación delegada y por ser una figura que modifica el reparto de funciones entre las ramas, justifica que se exija para su aprobación un amplio consenso.

Una jurisprudencia reciente describe la forma en que el congreso debe dar trámite al proyecto de ley de facultades extraordinarias y hace énfasis en que no se pueden desconocer los principios invocados en los artículos 158, 160 y 161 de la Carta.

La Corte Constitucional hace énfasis en el estricto sometimiento a los requisitos que señala la Constitución para el ejercicio de la facultades extraordinarias:

*“La Corte considera que el tema que se relaciona con el requisito que obliga al gobierno a solicitar las facultades extraordinarias en forma expresa no es una exigencia puramente formal, razón por la cual La Corte Constitucional no actuaría correctamente si no estudiara este asunto profundamente, atendiendo a que en este caso el ministro del interior en primer debate en el congreso las solicitó. Para la Corte, el alcance y significado de este requisito se relaciona con que éstas sean solicitadas expresamente por el gobierno, lo que implica una interpretación que debe hacerse bajo el conjunto sistemático de disposiciones constitucionales que establecen los presupuestos sustanciales y materiales en el proceso de formación de un proyecto de ley. En este caso específico esta exigencia no se satisface porque el gobierno las haya solicitado expresamente, que su formulación sea unívoca y que se haya cumplido la formalidad de haberlo consignado en el texto del proyecto de ley. Significa que la aprobación del texto sobre la solicitud de facultades extraordinarias se haya dado en forma válida desde el punto de vista constitucional porque se hayan aprobado los debates respectivos según lo señala los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución, por haberse cumplido durante su trámite todos los requisitos que señalan la Carta y la ley 5 de 1992 para que un proyecto de ley pueda llegar a ser ley de la República. Esto porque las leyes de facultades extraordinarias no están eximidas de cumplir estos requisitos.”<sup>39</sup>*

---

<sup>39</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz.

*“(…) Desconociendo otra vez los requisitos de la Carta Política. Las Comisiones de Conciliación fueron las que aprobaron el texto del proyecto que incluía las facultades extraordinarias, siendo que a quien correspondía dar los debates de rigor a la iniciativa sobre facultades extraordinarias era a las comisiones constitucionales permanentes de cada una de las Cámaras y sus plenarias. No a las Comisiones Accidentales de Mediación como quiera que no habiéndose ni siquiera aprobado en la Cámara de Representantes en primer y segundo debate, el texto relativo a facultades extraordinarias, mal podrían haber existido discrepancias que conciliar a través de Comisiones Accidentales de Mediación.*

*Resulta, pues, evidente, que en el caso presente difiere en sus supuestos de hecho de la hipótesis a que alude el artículo 178 de la Carta, pues el texto nuevo sobre las facultades extraordinarias es, sin lugar a dudas, una materia nueva, que mal podría haber aprobado en primer y segundo debate la Cámara de Representantes, cuando, la solicitud del gobierno, se planteó durante el primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado que fue en el tiempo, posterior a los ya mencionados. No cabe, pues, duda que el trámite del proyecto de ley con las facultades extraordinarias incluidas irregularmente, no sufrió ni en el primer ni en el segundo debate en la Cámara de Representantes, es decir en la Comisión Constitucional Permanente y en la Plenaria de esta Corporación y que con tal omisión, se desconocieron evidentemente también los requisitos constitucionales previstos en los numerales 2° y 3° del artículo 157 de la Carta para que un proyecto se convierta en Ley de la República, relativos a los principios de identidad relativa y consecutividad. La consideración de estos elementos esenciales de lo que son los debates y la aprobación que en ellos debe impartir las Cámaras al texto del articulado que integra los proyectos de ley, exigidos como requisitos constitucionales en el artículo 157, en concordancia con los artículos 160 y 161 de la Carta Política y en el reglamento del Congreso (ley 5 de 1992) lleva a la Corte a aclarar la inexequibilidad de éste trámite sobre todo, por el desconocimiento absoluto del alcance y validez de los debates y de la aprobación del texto, los cuales debieron también cumplirse en la Cámara de Representantes.*

*Así pues se incurrió en un vicio que no sólo tiene que ver con la forma sino con el contenido material o de fondo de la función legislativa que le corresponde al Congreso, por cuanto la Corte encuentra que para que el Congreso pueda desprenderse legítimamente de la facultad de legislar y conceder, para el efecto, facultades extraordinarias al Ejecutivo, ha de hacerlo con estricto sometimiento a los requisitos que exige la Constitución política y, por tanto, en este caso las facultades no fueron legítimamente concedidas nunca. Al adoptar esta decisión, la Corte Constitucional se inspira además, en el carácter restrictivo que debe guiar la interpretación constitucional en materia de facultades extraordinarias al Gobierno.”<sup>40</sup>*

*El salvamento de voto a la sentencia C-702/99 considera que “de las exigencias constitucionales contenidas en el artículo 150-10 no se deriva -como lo estima erróneamente la mayoría- que la solicitud formulada por el Gobierno de facultades extraordinarias deba acompañar el texto original del proyecto, cuando la misma no constituye la materia principal de la iniciativa legislativa y su inclusión sólo ocurre, a manera de adición, durante el curso de los debates del Congreso, como un complemento necesario para el desarrollo de los objetivos de la ley en formación.*

*Suponer lo contrario es ignorar que el desarrollo natural de los debates que siguen al interior del Parlamento -en sus comisiones y plenarias- implica la revisión minuciosa de los proyectos sometidos a la consideración de este órgano legislativo, su discusión y controversia, lo cual, en la mayoría de los casos conlleva cambios y adiciones a los textos originales, pues, en aras de su perfeccionamiento, el congreso busca a través de dichos recursos, satisfacer los intereses públicos involucrados. Como se deduce de la jurisprudencia de esta Corporación, es la Comisión accidental bicameral y no la Comisión constitucional permanente la llamada a conocer y concertar las discrepancias que puedan surgir entre los textos aprobados en una y otra cámara, sin que ello signifique el*

<sup>40</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz.

*desconocimiento al trámite ordinario establecido en el artículo 157 superior. Así las cosas, es lógico suponer que si las facultades extraordinarias de las que trata el artículo 120 de la Ley 486 fueron solicitadas por el Gobierno nacional en el debate adelantado ante la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, luego de surtido el trámite del proyecto ante la Cámara de Representantes, se trataba en realidad de un artículo nuevo que, obviamente, le correspondía conciliar a la Comisión Accidental bicameral y aprobar a las plenarios de ambas cámaras, como efectivamente ocurrió. Y es que reiterando lo dicho inicialmente, las facultades extraordinarias no son una excepción al trámite accidental mencionado. De ningún precepto constitucional se desprende que a la solicitud de facultades especiales no se le pueda aplicar el procedimiento contenido en los artículos 160 y 161 superiores y 178 de la ley 5° de 1992, pues aquellas, como cualquier iniciativa legislativa, se encuentran amparadas por los principios de autonomía, pluralismo y participación que le son propios a la actividad parlamentaria y que constituyen el fundamento sobre el cual se edifican las comunidades democráticas. Son pues dichas normas las que, armónicamente interpretadas, sustentan el criterio que ahora nos permitimos exponer, que se encuentra apoyado en la jurisprudencia y en el que explícitamente se avaló la inclusión de facultades extraordinarias en segundo debate y que extrañamente ahora se han desconocido. Resulta absurdo, considerar que el artículo 157 de la Constitución política impida tramitar una solicitud de facultades extraordinarias, por el hecho de haber sido solicitadas durante el desarrollo del segundo debate, cuando las mismas no constituyen la materia principal del proyecto sometido a consideración del Congreso.”<sup>41</sup>*

La Corte ha hecho referencia a la forma en que se entiende que se aplica el principio de unidad de materia en los decretos leyes:

*“Si el principio de unidad de materia, tiene como fin armonizar los distintos artículos que integran una ley, de manera que guarden la debida “conexidad causal, teleológica, temática o sistemática” con el tema general que es objeto de regulación, cuando se impugna una ley que se limita a conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar, durante un periodo definido, decretos con fuerza de ley sobre los asuntos que allí se señalan en forma expresa y precisa, el principio de unidad de materia no tendría aplicación puesto que no existe ninguna otra norma en el mismo ordenamiento que consagre otros asuntos para poder confrontarlos con los de las facultades y así determinar si ellos guardan la concordancia o consonancia exigida en el artículo 158 de la Carta. De allí que la Corte haya afirmado en la sentencia C-523/95 que “las leyes de facultades previstas en el numeral 10° del artículo 150 Superior (...) no se rigen por el artículo 158 de la Carta Política, pues no desarrollan materias legislativas. Su campo de acción, se circunscribe a lo previsto en aquella norma la cual evidentemente, establece los parámetros dentro de los cuales debe moverse el Ejecutivo para legislar en forma extraordinaria: le señala un término máximo para ejercer las facultades, los controles legislativos sobre los decretos expedidos con base en ellas se mantienen, y restringen su campo de acción en relación con las materias a legislar. Sin embargo, en ningún momento hace referencia a la unidad de materia que debe guardar la misma, y ello obedece a un criterio racional y lógico, cual es el que dichas leyes no desarrollan temas en particular; simplemente se limitan a enunciarlos, de manera que sea el Ejecutivo quien adelante el trabajo legislativo, evento en el cual por analogía jurídica, se aplica el principio de unidad de materia sobre los temas precisos que éste desarrolle, pero no sobre la misma ley de facultades.*

---

<sup>41</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 1999. Salvamento de voto de Eduardo Cifuentes Muñoz.

*No sucede lo mismo en los casos en que la disposición o disposiciones mediante las cuales se otorgan las facultades extraordinarias forman parte de una ley en la que se regulan otros asuntos, porque aquí dicho principio sí tendría plena operancia y, por tanto, habría que determinar si esas normas guardan armonía o conexidad con la materia general regulada en la ley a la que pertenecen. Claro está que el análisis que ha de realizarse no puede hacerse con la misma rigurosidad o rigidez que cuando se confrontan disposiciones en las que se desarrollan temas específicos, debido precisamente a que las normas mediante las cuales se confieren facultades extraordinarias se limitan a enunciar las materias que el Presidente de la República debe desarrollar.*

*En este caso específico, no encuentra la Corte motivo para excluir de la ley de racionalización tributaria la disposición materia de acusación, pues ella, no desarrolla tema alguno, simplemente se limita a conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias únicamente en relación con los asuntos de competencia de la DIAN. Entonces mal podría racionalmente exigirse que se tramitara otra ley con este fin, a pesar de existir conexidad funcional, causal y teleológica con la materia general que se regula en la ley a la que pertenece. Es que el principio de unidad de materia “no puede ser entendido dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieran a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades persecutorias, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o en fin, por razones de orden fáctico, que evaluadas y ponderadas por el propio legislador lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría puedan parecer disímiles”<sup>42</sup>*

#### 2.3.1.1. Titular:

El titular de las facultades extraordinarias es el gobierno nacional, conformado por el presidente más el ministro del ramo o director o del departamento administrativo del ramo de las materias sobre las cuales se concedieron las facultades legislativas. Como lo señala el artículo 115 de la Const. Pol.

En este caso no es posible que el gobierno delegue en otra autoridad las facultades que se le delegaron, aunque si cabe el caso de que el ministro delegatario de funciones presidenciales ejerza las facultades como lo haría el Presidente.

---

<sup>42</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-052 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Diversas jurisprudencias han decantado el tema de quien es el titular de las facultades extraordinarias:

*“No se requiere que las facultades extraordinarias sean solicitadas por el Presidente y el ministro del interior, aunque el artículo 115 de la Constitución señala que el gobierno está conformado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos y que el Presidente, el ministro o el director de departamento correspondientes en cada negocio particular constituyen el gobierno. El artículo 200 y 208 de la Constitución señalan que el Presidente puede presentar proyectos de ley por intermedio de los ministros. Tampoco existe en la Constitución una norma que obligue a que la solicitud de facultades se haga separadamente del proyecto de ley presentado por el gobierno, esto iría contra los principios de economía, celeridad y eficacia.”<sup>43</sup>*

Esta sentencia le prohíbe delegar genéricamente las facultades del artículo 150 numeral 10 al ministro delegatario:

*“A la luz de la Constitución no es aceptable que se dé una delegación genérica, ni en lo relativo a las ocasiones en que deba ausentarse el Presidente de su cargo, ni respecto a los asuntos que puedan delegarse al ministro delegatario. Por lo tanto, cada vez que el Presidente se ausente debe dictar un decreto de delegación y señalar en el de manera precisa y taxativa las funciones presidenciales que se delegan. En el decreto 1266 de 1994 el Presidente dejó en manos del ministro de gobierno, mientras estaba ausente, la facultad señalada en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución, es decir, la facultad de expedir decretos en ejercicio de las facultades extraordinarias.”<sup>44</sup>*

Esta sentencia precisa las funciones de los ministros en lo relativo al ejercicio de facultades extraordinarias:

*“Corresponde a los ministros exclusivamente desarrollar la función de gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación de proyectos de ley, obviamente en asuntos que correspondan a sus respectivas competencias. Tal atribución no es delegable en los viceministros ni en otros funcionarios, ni puede ser desempeñada por los directores de departamentos administrativos en cuanto se trata de una responsabilidad típicamente ministerial que compromete la política general del Gobierno en la materia respectiva.”<sup>45</sup>*

<sup>43</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>44</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>45</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-498 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara.

La Corte precisa las funciones del ministro delegatario cuando se presenta la legislación delegada:

*“La Corte Constitucional considera que al respecto que el ejercicio de las facultades extraordinarias mediante acto del Ministro delegatario es válido, pues a la luz del artículo 196 de la Constitución, el Presidente de la República puede delegar en tal funcionario, bajo la responsabilidad de éste, “funciones constitucionales” de la que en razón de su investidura le corresponden, “tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno”. Es decir, la Constitución no excluye de ese conjunto de atribuciones presidenciales, temporal y específicamente dejadas en cabeza del Ministro Delegatario, las que por ella misma han sido asignadas al Presidente en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución, que corresponde al ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso.*

*Desde luego, que hay varios requisitos que deben reunirse para que la aplicación de la figura constitucional tenga lugar : ha de darse la situación de un traslado del Presidente a territorio extranjero; ese traslado debe tener lugar en ejercicio de su cargo; debe configurarse la designación expresa de uno de los ministros en el orden de precedencia legal; y, en el mismo acto, debe indicar el Jefe de Estado, de manera taxativa, cuáles de sus funciones delega en su ministro en esa ocasión. Para la Corte es claro que, si uno de estos requisitos no se cumple, el acto de delegación carece de efectos y, en consecuencia, los actos concretos que el ministro delegatario haya cumplido -que en esa hipótesis habría efectuado sin autorización y, por tanto, sin competencia- son inconstitucionales.<sup>46</sup>*

El salvamento de voto la sentencia C-164/00 señala que:

*“En este caso no se cumplen los requisitos para que se de la posibilidad de delegar funciones en un ministro, ya que el Presidente no salió del país para cumplir funciones que se enmarcan dentro del ejercicio de su cargo, si no que lo hizo para acompañar a la Selección de Fútbol de Colombia en los partidos del campeonato mundial y esto no hace parte del cúmulo de funciones a él encomendadas, ni como Jefe de Estado, ni como Jefe de Gobierno, ni como Suprema autoridad administrativa. Razón por la cual, al no cumplirse uno de los requisitos que la Constitución exige para la delegación de funciones, ésta careció de toda validez y efecto, y por tanto el Ministro de Gobierno obró por fuera de competencia al expedir un decreto en desarrollo de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso.”*

---

<sup>46</sup> Corte Constitucional, >Sentencia C-164 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

### 2.3.1.2. Iniciativa Gubernamental:

La ley de habilitación debe partir de la iniciativa gubernamental. Anteriormente las delegaciones ocurrían cuando el congreso no lograba ponerse de acuerdo sobre la regulación de alguna materia, entonces decidían conferir al ejecutivo la potestad de legislar, esta situación condujo a que en varias oportunidades el Presidente no ejerciera la función.

La competencia que se le entrega al gobierno es nueva ya que sólo surge con la delegación y sólo aparece por solicitud expresa del gobierno que se evidencia en la existencia de una ley de facultades expedida por el Congreso que es expresa en la medida que su contenido señala con exactitud las condiciones de la potestad legislativa que se entrega.<sup>47</sup> Sin embargo, es posible que el congreso pueda introducir cambios en la iniciativa original y cambiar los criterios o los principios que conlleven a que la legislación se haga en un sentido diferente al que fue solicitado originalmente por el gobierno.<sup>48</sup>

La jurisprudencia constitucional habla de la necesidad de la solicitud del ejecutivo para ejercer las facultades:

*“El congreso no puede otorgar facultades extraordinarias motu proprio, por lo tanto, éstas deban ser solicitadas por el ejecutivo, circunstancia que delimita aún más el ámbito de éstas y exige una relación entre el objeto para el cual se concedan y el invocado en la solicitud. Las razones para solicitarlas son un valioso y decisivo elemento de juicio en el análisis que más adelante va a realizar la Corte acerca de si el gobierno se ajustó o no a las autorizaciones al expedir los decretos leyes. Además de los otros requisitos, existe el de la*

---

<sup>47</sup> Ignacio Gutierrez Gutierrez “Los Controles de la Legislación Delegada” Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. Págs. 181-183.

<sup>48</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Pág. 326

*votación calificada, pues la aprobación de la ley de facultades requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.*<sup>49</sup>

La Corte precisa los límites de la solicitud de las facultades:

*“No existe fundamento alguno en la Carta Política que exija petición expresa del Presidente para el otorgamiento de facultades extraordinarias; el numeral 10 del artículo 150 hace alusión es a la solicitud que debe hacer el Gobierno, mas no el Presidente, por lo que dicho requisito queda satisfecho con la petición hecha por los ministros del despacho en la exposición de motivos al proyecto de ley. Si en la exposición de motivos de un proyecto de ley el Gobierno, a través de sus voceros que son los ministros, solicita facultades extraordinarias, se entiende satisfecho el requisito a que alude el numeral 10 del artículo 150 superior. En consecuencia, no se requería que las facultades fueran solicitadas conjuntamente por el Presidente de la República y los ministros del despacho.”*<sup>50</sup>

La jurisprudencia hace la distinción entre iniciativa gubernamental y solicitud por parte del ejecutivo de las facultades extraordinarias:

*“(…) En efecto, el numeral 10 del artículo 150 alude no a iniciativa sino a la solicitud expresa del gobierno. Si la norma superior exigiere iniciativa, sería condición inexcusable que en el correspondiente proyecto hubiese figurado la solicitud, debidamente sustentada sobre las facultades. Pero, a mi juicio, el supuesto normativo, en concordancia con el citado inciso segundo del artículo 160 de la C.P., sí permitía que, a condición de la relación material a que se hizo alusión, fuese solicitada la modificación del proyecto, con el objeto de incluir el artículo sobre facultades extraordinarias, durante el trámite contando naturalmente con que la comisión accidental debatiera y aprobara, como en efecto lo hizo, el texto unificado que buscaba salvar las discrepancias o diferencias entre el articulado aprobado en la Cámara de Representantes -sin inclusión de la disposición sobre facultades- y el aprobado por el Senado de la República- con el artículo pertinente-. Consta que tal texto unificado fue sometido a decisión final de la plenaria de cada cámara.”*<sup>51</sup>

La Corporación señala que el requisito de solicitud de facultades por parte del gobierno es una exigencia de material:

*“La Corte considera que el tema que se relaciona con el requisito que obliga al gobierno a solicitar las facultades extraordinarias en forma expresa no es una exigencia puramente formal, razón por la cual La Corte Constitucional no actuaría correctamente si no estudiara este asunto profundamente, atendiendo a que en este caso el ministro del interior en primer debate en el congreso las solicitó. Para la Corte, el alcance y significado de este requisito se relaciona con que éstas sean solicitadas expresamente por el gobierno, lo que implica una interpretación que debe hacerse bajo el conjunto sistemático de disposiciones constitucionales que establecen los presupuestos sustanciales y materiales en el proceso de*

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-246 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-498 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 1999. Salvamento de voto de

*formación de un proyecto de ley. En este caso específico esta exigencia no se satisface porque el gobierno las haya solicitado expresamente, que su formulación sea unívoca y que se haya cumplido la formalidad de haberlo consignado en el texto del proyecto de ley. Significa que la aprobación del texto sobre la solicitud de facultades extraordinarias se haya dado en forma válida desde el punto de vista constitucional porque se hayan aprobado los debates respectivos según lo señala los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución, por haberse cumplido durante su trámite todos los requisitos que señalan la Carta y la ley 5 de 1992 para que un proyecto de ley pueda llegar a ser ley de la República. Esto porque las leyes de facultades extraordinarias no están eximidas de cumplir estos requisitos.”<sup>52</sup>*

Según jurisprudencia de la Corte constitucional, no existe ningún requisito que se oponga a que la solicitud de facultades se haga por separado del proyecto de ley que el Gobierno pretenda que se convierta en legislación.

### 2.3.1.3. Necesidad y Conveniencia:

Esto implica que el congreso concede las facultades cuando considere oportuna la colaboración del Presidente ya sea porque la normación es muy compleja, técnica o extensa o por que se trata de temas que no tienen tanta importancia. El verdadero significado de la introducción de esta cláusula es que el congreso pueda evaluar la pertinencia de la solicitud.<sup>53</sup>

En el fallo de la Corte Suprema de Justicia de 1985 que transcribo a continuación se plasma el concepto de la Corte frente a las exigencia de “necesidad y conveniencia” que deben fundamentar la solicitud de las facultades extraordinarias. Este fallos estudia lo referente a la ley 52 de 1984. Esta concepción del tema es el mismo que mantiene hoy la Corte Constitucional, de

<sup>52</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-702 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>53</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Pág. 326

que la concesión de éstas es un acto político no sojuzgable bajo criterios jurisdiccionales, sino en lo relativo a los requisitos formales.

*“2....para la Corte, como juez de constitucionalidad, no hay duda que el juzgamiento de los criterios de evaluación fáctica sobre si la expedición de leyes de facultades corresponde a que “la necesidad lo exige” o “las conveniencias públicas lo aconsejan” o no, son del mero fuero institucional del Congreso de la República, cuyos integrantes son representantes “de la Nación entera” (art. 105 C.N.) , que es la titular de la “soberanía” (art. 2 C.N.), y no tienen porque ser llamados a responder en estrados jurisdiccionales sobre sus actos “meramente políticos”, y que serían equiparables a los que en similares circunstancias expide el ejecutivo y que se denominan: “actos políticos o “actos de gobierno”.*

*3. La Corte denomina aquí por vez primera tal clase de actos políticos expedidos por el Congreso, carentes hasta ahora de nominación, más por pura penuria de doctrina que de lenguaje en el derecho público colombiano, como “actos congresionales”. (...) Deja sentado la Corte que la decisión y evaluación fáctica sobre la oportunidad, necesidad y conveniencia para conferir o no, mediante ley, facultades extraordinarias al presidente de la República, señaladas en el artículo 76-12 de la Constitución, sólo atañe al fuero político del Congreso de la República y es por tanto un acto congresional que no es sojuzgable por el juez de constitucionalidad. El juzgamiento de la actuación de quienes llegaren a expedir dichas leyes sin atender los criterios de conveniencia y de necesidad impuestos por aquel precepto constitucional, no corresponde al juzgamiento del acto, y compete a otros estrados y razones de jurisdicción.*

*4. Aunque por las causas anotadas antes no hay jurisprudencia nacional sobre los actos congresionales, sí es pertinente traer a esta providencia algunos de los fallos de la Corte acerca del alcance del control de juridicidad de los actos de gobierno (políticos) y de los actos discrecionales (administrativos) que expide el Ejecutivo, cuyas razones, naturaleza y finalidad son similares a las de aquellos del Congreso, y aplicables en lo correspondiente a este fallo, para hacer ver que aunque todos estos actos congresionales, de gobierno o discrecionales, son jurídicos y por ende reglados, y controlables jurisdiccionalmente, sin embargo, el ámbito de su control es restringido y sólo apunta a la verificación formal de su validez, de la competencia y de los derroteros institucionales trazados en la norma que rige su expedición y vigencia.”<sup>54</sup>*

Con la aparición de la Corte Constitucional en 1991, la opinión de la Corte Suprema de Justicia sobre la incompetencia de el órgano judicial para conocer de los motivos para solicitar las facultades extraordinarias, se quebró ya que esta Corporación ha señalado en las jurisprudencias que paso a citar que el Presidente si debe justificar las razones por las cuales hace la solicitud de facultades al Congreso:

*“Cuando el gobierno solicita las facultades extraordinarias debe justificar suficientemente las razones que determinan la solicitud en el mismo proyecto de ley y el congreso dentro de su libertad política y la facultad discrecional de que es titular como conformador de la norma jurídica le corresponde estudiar y valorar esa necesidad y conveniencia que el Presidente*

<sup>54</sup> Corte Suprema de Justicia de Sala Plena, Sentencia del 19 de septiembre de 1985 sobre la constitucionalidad de la ley 52 de 1984. magistrado ponente Manuel Gaona Cruz.

*alega, más aún porque está delegando atribuciones suyas. Por esto, debe presumirse que si otorgó las facultades es porque encontró méritos suficientes para hacerlo a menos que se demuestre de forma clara que obró caprichosamente y sin fundamento legal alguno. No le es permitido a quien interpone una acción de inconstitucionalidad utilizar un metro para medir el grado y ámbito de justificación de las facultades, porque existe un margen apreciable de discrecionalidad en cuanto a la justificación en el congreso y en el gobierno.<sup>55</sup>*

*“Es obvio que el gobierno al solicitar las facultades debe, en el respectivo proyecto de ley, justificar suficientemente las razones que determinan su petición y que al Congreso dentro de la libertad política y la facultad discrecional de que es titular como conformador de la norma jurídica le corresponde sopesar y valorar dicha necesidad y conveniencia. ... Por lo tanto, debe presumirse que si otorgó las facultades es porque halló méritos suficientes para ello.”<sup>56</sup>*

*“La necesidad o la conveniencia de conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República es un asunto que compete determinar exclusivamente al Congreso, pues sólo a él corresponde decidir si la solicitud que en este sentido le presenta el Gobierno está plenamente justificada y, por tanto, es indispensable y oportuno aceptarla. De ahí que en este proceso juegue un papel importante el Gobierno por que de la argumentación que éste presente dependerá, en buena medida, la determinación que el legislador ordinario adopte. Sin embargo, ello no significa que la Corte no pueda conocer de demandas de inconstitucionalidad por este aspecto, pues es obvio que en los casos en que sea evidente que tales circunstancias no se presentaron o que el Congreso obró por fuera de los límites exigidos por la Carta, esta Corporación deberá retirar del ordenamiento positivo las disposiciones inconstitucionalmente expedidas.”<sup>57</sup>*

El Presidente en un acto potestativo que surge de la facultad que le confiere la Constitución decide según su criterio cuando es necesario solicitar facultades extraordinarias al congreso, éste debe hacer un análisis de las razones de “necesidad y conveniencia” que aduce el presidente y decidir si existe una relación directa entre la entrega de la facultad legislativa y la motivación del presidente para solicitarlas, ya que como lo ha dicho la jurisprudencia, este reparto de funciones es y debe ser totalmente excepcional y sólo debe darse en casos de especial requerimiento.

<sup>55</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-498 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-140 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

El estudio que hace la Corte Constitucional de las demandas de inconstitucionalidad de los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno, también se realiza frente a las motivación del presidente para solicitar las facultades, la Corte debe entrar a analizar la “necesidad y la conveniencia” de la solicitud de delegación porque en este caso el Congreso se está desprendiendo de su propia competencia para cederla al Gobierno, situación que sólo debe ocurrir cuando verdaderas razones de peso lo justifique, razones que deben ser ponderadas por la Corte Constitucional cuando realiza el control judicial de los decretos leyes..

#### 2.3.1.4. Finalidad:

Por constituir un reparto excepcional de competencias, se requiere que la solicitud de facultades extraordinarias al Congreso tenga una finalidad que lo justifique y que ésta se acompañe con una necesidad real de que sea el Gobierno y no el Congreso quien legisle, sea por razones de dificultad técnica o por premura en el tiempo. La legislación expedida por El Gobierno no debe nunca obedecer al deseo de impedir al debate público o la publicidad, ni marginar a la ciudadanía en la participación democrática que es aneja al proceso legislativo tradicional.

Los cuatro apartes de jurisprudencia que a continuación paso a citar indican que el señalamiento de la finalidad de la concesión de las facultades en la ley habilitante es útil para ayudar a determinar el marco en que debe moverse el Gobierno al legislar.

*“La ponderación y el exhaustivo análisis que deben preceder al ejercicio de las facultades extraordinarias llevará a una utilización más ordenada de éstas y evitando la dispersión normativa y la práctica del ensayo y error que conduce al ciclo de expedición-derogación-expedición dentro de unas mismas facultades extraordinarias, cosa que atenta contra de la seguridad jurídica.”<sup>58</sup>*

*“A pesar de que el contexto de la ley de facultades le ayuda al intérprete a precisar su finalidad y ésta, a su turno contribuye a señalar el alcance de las facultades extraordinarias, las que deben ser proporcionales a su objeto, en este sentido no hay duda de que la eliminación de trámites innecesarios se vincula a la lucha contra la corrupción , pues éstos trámites pueden colaborar con la deshonestidad de los servidores públicos y los ciudadanos.”<sup>59</sup>*

*“El gobierno tenía la libertad de apreciar y determinar en cada caso concreto cuáles de las actuaciones públicas tenían el carácter de innecesarias y debían suprimirse o reformarse. Sin embargo, no podían desconocer los fines de la ley de facultades extraordinarias, so pena de incurrir en un uso excesivo y desproporcionado de las facultades concedidas por el legislador.”<sup>60</sup>*

*“Las facultades extraordinarias, es cierto, deben ser precisas, lo cual significa que su objeto debe estar claramente definido por la norma delegante. No obstante, una forma de delimitar tales facultades consiste justamente en señalar su telos o finalidad (C-398/95). Así, si las facultades para suprimir se concedieron para "racionalizar y reducir el gasto público", debe entenderse que este objetivo definía el alcance de la delegación.”<sup>61</sup>*

*“La delegación también estaba limitada por la finalidad de la competencia, pues ella solo debía ejercerse para buscar la racionalización y reducción del gasto público.”<sup>62</sup>*

#### 2.3.1.5. Término:

Por tratarse de una potestad temporal, a diferencia de lo que ocurría antes de 1991, donde las facultades extraordinarias no tenía un plazo determinado para ser ejercidas, en la regulación nueva se señaló un plazo máximo de seis meses que empiezan a contarse desde la promulgación de la ley delegante. El término previsto es de caducidad y está acorde con el propósito de la figura de las

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>59</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-433 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>60</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-433 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>61</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-270 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>62</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-270 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

facultades extraordinarias, en donde lo que se trata es de agilizar la legislación de un tema específico y no que se afecte la distribución de poderes.<sup>63</sup>

Es necesario aclarar que así las facultades sean concedidas por seis meses, la facultad de expedir decretos leyes se agota con el ejercicio de las competencias para las cuales fue entregada la potestad.

La Corte reitera el principio anteriormente anotado en los dos apartes de jurisprudencia citados:

*“La Corte considera que el Presidente dentro del término legal sólo puede ejercer las facultades extraordinarias por una sola vez, entonces al expedir el correspondiente decreto-ley agota su cometido. El término de utilización de las facultades señala el periodo dentro del cual éstas deben ejercerse y no el termino durante el cual se asume ininterrumpidamente el status de legislador extraordinario.”<sup>64</sup>*

*“(…) Cuando el decreto ley se dicta antes del vencimiento del término de la ley de facultades, se cumple la condición constitucional de su expedición dentro del término fijado, pero no significa que por el tiempo restante persistan las facultades ya agotadas al realizar el cometido trazado por el legislador, razón de ser de la competencia extraordinaria que no puede por tanto mantenerse una vez ha sido alcanzada. Lógicamente, si la ley de facultades se refiere a varias materias, su desarrollo puede hacerse a través de un número plural de Decretos, siempre que las materias ya reguladas no sean objeto de nueva regulación, como quiera que, conforme a lo dicho, las facultades se agotan en la misma medida y en el mismo momento de su utilización.”<sup>65</sup>*

Una vez al Gobierno se le ha vencido el término para ejercer la competencia legislativa, ésta la retoma el Congreso:

*“La función de modificar los decretos leyes dictados por el gobierno se ha asignado al congreso; después de dictados así no haya pasado todo el término de las facultades, el gobierno ya cumplida su misión carece de competencia para modificarlos. Porque no habiéndose vencido el término, no pueden concurrir los dos poderes y el gobierno no puede, alegando un supuesto status de legislador temporal, derogar leyes que hayan podido*

<sup>63</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Tipos de Leyes en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Pág. 330.

<sup>64</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>65</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*modificar decretos leyes previamente expedidos en uso de las mismas facultades extraordinarias. La interpretación de la Corte se basa en la naturaleza de la concesión y en apreciar de manera restrictiva el ejercicio de la función legislativa cuando se realiza por un órgano diferente.<sup>66</sup>*

El Gobierno sólo tiene competencia durante el término que utilice para ejercer la facultad, luego, si expide alguna normación, estará invadiendo la órbita que constitucionalmente se le entregó al Congreso.

*“La expedición de decretos con fuerza de ley por parte del gobierno cuando ya se ha agotado el término para el cual las facultades fueron concedidas, es una violación a la Constitución, porque supone que se está invadiendo ajena al gobierno porque al vencerse el término en el que se pueden ejercer las facultades extraordinarias el gobierno queda reducido a su papel administrativo y por lo tanto la materia respectiva puede ser tratada por el congreso y éste no pierde su función propia por revestir el ejecutivo de precisas facultades extraordinarias, el congreso tiene esta facultad si el periodo para el cual se concedieron las facultades extraordinarias se ha vencido. El hecho de que el congreso haya concedido al Presidente facultades extraordinarias en una materia y por un lapso específico no significa que renuncie a ejercer las atribuciones que le son propias aún dentro del término de la comisión otorgada al ejecutivo, por lo que sin necesidad de esperar a que se cumpla el término es factible que el congreso asuma sus funciones a plenitud.<sup>67</sup>*

En esta sentencia se prohíbe al Gobierno la “autohabilitación legislativa” que consiste en la imposibilidad para el Gobierno de ampliar el término para el cual se le concedieron las facultades, ya que esto violaría la Constitución porque el señalamiento del término corresponde únicamente al Congreso que es quien tiene asignada la potestad legislativa.

*“Es necesario distinguir el término temporal que tiene el Gobierno para ejercer las facultades extraordinarias, con el término que las normas legales pueden señalar para que las autoridades administrativas cumplan lo ordenado por el legislador. No podría el Gobierno ejercer las facultades extraordinarias para ampliar el término o la competencia extraordinarias que le fueron conferidas, pues sólo el Congreso puede conferir esas facultades legislativas. Lo anterior no impide que un decreto ley, como cualquier ley, pueda establecer plazos para que sus mandatos sean ejecutados por las autoridades respectivas, incluido el propio Gobierno, pues en estos casos no habría autohabilitación legislativa por parte del Ejecutivo sino un mero establecimiento de términos para la actuación de las autoridades administrativas.<sup>68</sup>*

<sup>66</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>67</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>68</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-088 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

#### 2.3.1.6. Precisión:

En la ley que concede las facultades extraordinarias se deben señalar las materias que son cedidas y todos los datos que sean necesarios para que el Presidente tenga claro cual es el objeto de la cesión. Se busca que haya una claridad meridiana en este tema para no incurrir en las delegaciones tácitas o en blanco. Puede establecer criterios y directrices para guiar al ejecutivo en la labor legislativa.<sup>69</sup>

La jurisprudencia ha ido decantando este concepto para evitar extremos del Legislador en los que por un lado determine de forma tan general los límites de las facultades que sea como darle al Gobierno “carta blanca” para legislar sobre cualquier tema y en cualquier tiempo, y por otro, que la regulación no sea tan minuciosa ni detallada donde resulte que la normación no la hizo el Gobierno sino el Congreso.

*“La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha dicho que el concepto de precisión no puede interpretarse como taxatividad, el Presidente de la República podrá desarrollar la ley de facultades con las materias que le son propias y acordes con el fin que ésta persigue, pero con la excusa de desarrollarla no puede regular otras materias que no tienen conexión, así estén acordes con la Constitución.”<sup>70</sup>*

---

<sup>69</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Clases de Leyes en la Constitución Colombiana” Universidad Extremado de Colombia. Bogotá. 1998. Págs. 327-328.

<sup>70</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia No. 39 del 29 de mayo de 1986.

La Corte expresamente ha señalado que en cuestión de facultades extraordinarias no cabe la analogía:

*“La jurisprudencia ha sido reiterativa en decir que las facultades extraordinarias tienen unos límites precisos, tanto en el tiempo como en la extensión, determinada por su finalidad la Corte ha dicho que teniendo el Congreso la titularidad de la función legislativa y por lo tanto siendo excepcionales los casos en que el Presidente de la República puede ejercerla, siendo uno de los casos el de las facultades extraordinarias, el uso de estas atribuciones está limitado de manera taxativa y estricta en lo relativo al ámbito material y temporal dado por la ley habilitante.*

*Ello significa que el Presidente sólo puede legislar, con base en estas facultades dentro del tiempo señalado por la propia ley y los decretos expedidos sólo pueden tratar sobre los asuntos indicados en ella donde no se puedan dar extensiones ni analogías y el desbordamiento de estos límites implica una invasión a la órbita constitucional del Congreso y por lo tanto una violación a la Constitución.”<sup>71</sup>*

*“El traslado excepcional de potestad legislativa al Presidente de la República, en desarrollo del mandato contenido en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, debe sujetarse a precisos límites materiales definidos por el legislador ordinario en la misma ley de facultades que expide con tal fin; los alcances de dicho ejercicio no pueden provenir de una interpretación extensiva o analógica de la norma habilitante (Ver sentencia C-416 de 1992, MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo), sin que se instituya en un abuso por parte de quien las ejercita; dicha actividad debe estar sujeta a la interpretación estricta y precisa de los términos que impongan la voluntad expresa del legislador, contenida en la ley de facultades.”<sup>72</sup>*

La Corte señala en esta sentencia el objetivo que tiene el requisito de precisión:

*“La Corte Constitucional no puede aceptar que las voluntad del legislador ordinario expresada en la ley de facultades, se modifique o desconozca, pues si el constituyente exige que las facultades sean precisas, lo hace para evitar desbordamientos del Presidente en su ejercicio.”<sup>73</sup>*

El requerimiento de precisión funciona tanto para el Gobierno como para el Congreso. Pero el punto más importante del tema de la precisión es que tiene su sinónimo en el concepto claridad.

*“La expresión “precisas facultades” consagrada en el artículo 150 numeral 10 establece un límite, tanto para el legislador, necesidad de precisar las facultades, como para el Presidente, obligación de ceñirse a lo determinado por la ley. La Corte Constitucional dijo en lo relativo a este tema en la sentencia C-074 de 1993 lo siguiente:*

<sup>71</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía.

<sup>72</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-773 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>73</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-417 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

*En lo referente a facultades extraordinarias, la jurisprudencia ha dicho que el concepto “precisión” no se refiere al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su grado de claridad en lo relativo a la delimitación de la materia a la que se refiere.*

*Cuando las facultades otorgadas al ejecutivo son claras tanto en su vigencia como en su ámbito material de aplicación y además establezcan las funciones que puede ejercer, las facultades no serán imprecisas. Basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales. Lo que la Constitución exige es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar, a través de facultades que no sean vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas.”<sup>74</sup>*

En esta sentencia la Corte retoma un término del derecho penal para referirse al núcleo central de lo que define la precisión en la ley delegante:

*“Toda facultad extraordinaria tiene por límite máximo, en lo referente a su cobertura, el tipo específico de función legislativa que mediante ella ha de ejercerse. Por esto en cada caso debe ser identificado el verbo rector de la facultad, pues allí se encuentra definido con precisión el ámbito de las facultades.”<sup>75</sup>*

*“Por Precisión en las facultades debe entenderse no como una limitación absoluta ni rigurosa de modo que se señale con toda minuciosidad y detalle el alcance, contenido y límites de las materias a regular, hasta el punto que se deje al gobierno un campo tan estrecho que hagan inoperantes las facultades. Por esto, es suficiente que se determine con claridad los objetivos y fines de las facultades, sin que importe su amplitud. Obviamente esto no puede implicar vaguedad o indeterminación.”<sup>76</sup>*

*“Para que pueda el Gobierno legislar amparado en una ley de la naturaleza mencionada, además de hacerlo durante el término perentorio de su excepcional ejercicio, ha de obrar dentro del limitado y específico ámbito que tengan las autorizaciones de las que es investido, las cuales deben ser expresas, de tal forma que, para reclamar su constitucionalidad, las materias tratadas en los decretos que se examinan encajen de modo exacto en el objeto señalado por el Congreso. Esto excluye las facultades implícitas.”<sup>77</sup>*

La Corte declara que los decretos que desatienden el marco señalado por el Congreso van a ser declarados inexecutable:

*“Siendo del Congreso la atribución legislativa, su eventual ejercicio por el Presidente de la República, en tanto que extraordinario, es de interpretación estricta, de donde surge la consecuencia de la inexecutable de los decretos leyes cuando actúa por fuera del término expresamente señalado en la ley habilitante o se ocupa de materias diferentes. En tales circunstancias, el Gobierno invade la órbita exclusiva de competencias del legislador ordinario. No ha aceptado la Corte las facultades implícitas ni tampoco ha permitido que el Presidente incursione en el campo legislativo o pretexto de un artificial encadenamiento*

<sup>74</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-296 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>75</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>76</sup> Corte Constitucional, Sentencia 119 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>77</sup> Corte Constitucional, Sentencia 254 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*entre las materias objeto de la autorización que se le confiere. Las materias tratadas en los decretos que se expidan deben encajar de modo exacto en el objeto señalado por el Congreso. Esto excluye las facultades implícitas.*<sup>78</sup>

La Corte reafirma el contenido del concepto precisión:

*“En punto a la exigencia de precisión, materia del presente debate, a jurisprudencia ha sostenido que si bien por su intermedio se busca establecer parámetros claros al acto condición propia de la función legislativa extraordinaria, el mismo no comporta una limitación absoluta ni rigurosa que obligue al Congreso a definir en forma meticulosa el contenido de las facultades y, por ende, tornándolas inoperantes e innecesarias. No cabe duda entonces de que cuando la ley de delegación define con nitidez el término de su vigencia y el alcance de las facultades, excluidos aquellos asuntos expresamente prohibidos por la Constitución, no puede tildarse de imprecisa o ambigua. La circunstancia de que la materia sobre la cual recaigan las atribuciones sea amplia y aparezca enunciada de modo general, sin detalle, no implica que dichas facultades carezcan de precisión y, por tanto, que la misma devengue inconstitucional. Lo importante, y esencial, es que la materia descrita en la ley, aun cuando sea de contenido general, permita al interprete establecer inequívocamente su campo de acción.”*<sup>79</sup>

*“La Corte repite que no hay lugar en esta materia a las facultades implícitas. La relación entre el señalamiento hecho por el Congreso -que debe ser expreso y preciso- y el contenido del decreto o los decretos que se dicten, con la pretensión de desarrollar las facultades extraordinarias, debe ser directa. No se admiten la analogía ni las interpretaciones extensivas. Y se viola la Constitución cuando se entiende que una cierta facultad incorpora o incluye otras, no expresas.”*<sup>80</sup>

A pesar de lo reiterativa de la jurisprudencia en cuanto a la precisión de las facultades que se conceden, ha reconocido también que su ejercicio “*puede implicar la adopción de, modificación o derogación de normas en campos no previstos por el legislador al otorgarlas*”<sup>81</sup>, posibilidad que es factible teniendo en cuenta que la entrega de la facultad puede conllevar modificación de temas que tengan alguna relación con aquellos en los cuales se le permitió al ejecutivo determinar.

<sup>78</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>79</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-032 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>80</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-164 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>81</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-102 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Existe también otra contradicción dentro de la jurisprudencia relativa a este tema ya que una sentencia señala que: *“El que las facultades deban ser “precisas” implica que además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin deben ser también puntuales y exactas. En caso del ejercicio de las facultades extraordinarias, el Presidente debe moverse bajo unos criterios restrictivos estrictos”*<sup>82</sup> porque desconoce lo dicho anteriormente en cuanto a que la precisión no implica que las facultades concedidas sean minuciosas ni detalladas, si no que aunque sean generales, describan con claridad y nitidez los límites para el ejercicio de la potestad legislativa. De todas maneras por ser una sola sentencia debe considerarse un caso aislado que no representa, ni mucho menos, un cambio de criterio de la corporación frente a este tema. Una de las sentencias más recientes sobre el tema trae un caso muy interesante en el cual se conceden unas facultades extraordinarias con base en un decreto que había dejado de existir en el ordenamiento jurídico. La Corte hace énfasis en la importancia de la precisión en la definición del ámbito de las facultades. La Corte se pronunció:

*“Si el decreto había sido retirado del ordenamiento positivo por la Corte Constitucional con anterioridad a la expedición de la habilitación legislativa, mal podía el legislador ordinario tomarlo como referente para delimitar el ámbito material de las atribuciones dadas, pues al hacerlo convirtió las facultades extraordinarias, como ya se ha anotado, en imprecisas e indeterminadas, al no existir parámetro dentro del cual podía el Presidente de la República cumplir la tarea asignada, violando de esa manera el artículo 150-10 de la Constitución.”*<sup>83</sup>

El salvamento de voto a esta sentencia tiene una posición contraria en cuanto considera que la precisión y la determinación de las facultades no se altera porque el decreto en el que éstas se fundan no exista, para el magistrado disidente, sólo

<sup>82</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-050 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía.

<sup>83</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1316 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

bastaba que el ámbito material de las facultades estuviera identificado y éste estaba dado con la remisión hecha al texto del decreto.

2.3.1.7. Restricciones en cuanto a los temas que pueden desarrollar los decretos-leyes:

El contenido de la delegación no se conoce sino hasta que aparece la ley de facultades que delimita específicamente su ámbito de competencia, sin embargo, en esta delimitación tiene que acogerse a las directrices del numeral 10 del artículo 150 de la Const. Pol. que en una enumeración extensiva señala de manera negativa, las materias a las que pueden referirse los decretos-leyes.

Las facultades no pueden concederse para la expedición de códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, para decretar impuestos ni las previstas en el numeral 20 del artículo 150, es decir la creación de los servicios administrativos y técnicos de las cámaras. Acerca de éste último tema, la alusión que se hace al numeral 20 es errónea, ya que debe entenderse que la regulación que quiso prohibir al gobierno es la de los temas del numeral 19.

Otras limitaciones que no aparecen expresas en la Constitución pero que hacen parte de la configuración de las facultades extraordinarias son: la prohibición de subdelegar, atendiendo al principio de derecho administrativo que prohíbe delegar lo delegado; prohibición de que el congreso permita modificar la propia ley delegante ya que esto conllevaría a una apropiación de las facultades legislativa y

no una mera delegación; también se prohíbe la expedición de decretos que tengan efectos retroactivos.<sup>84</sup>

Las restricciones que se le imponen al Gobierno para legislar a través de decretos leyes sobre los temas anotados obedece a una justificación legítima que busca que los temas que regulan derechos fundamentales o temas que puedan incidir en las garantías ciudadanas sean tramitadas en el Congreso por el procedimiento ordinario donde hay lugar a debates y discusiones públicas, donde se publican los proyectos de ley y las leyes ya sancionadas y se garantiza la posibilidad de participación en las decisiones a la sociedad.

Esta sentencia toca el tema de la “deslegalización” concepto del derecho español que regula el desprendimiento de la potestad legislativa del Congreso para entregársela al Gobierno.

*“Según el artículo 150 numeral 10 no se pueden conceder facultades extraordinarias al ejecutivo para que se expidan códigos, leyes estatutarias, orgánicas o para la creación de se los servicios administrativos y técnicos de las cámaras, en estos casos la “deslegalización” definida por Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández definida como “el mecanismo por medio del cual, el legislador otorga a la administración la facultad de regular materias que anteriormente sólo eran reglamentadas por él, en desarrollo de su potestad reglamentaria, desconoce abiertamente la Constitución, pues ella, específicamente, ha confiado al legislador la regulación de ciertos asuntos, y por ende, en relación con ellos, no puede darse ninguna clase de delegación”. “La técnica deslegalizadora plantea un grave problema en relación con las materias constitucionales reservadas a la ley. Esta reserva de una materia a la ley se infringirá, evidentemente, si pretendiere cumplirse con una ley de contenido puramente formal, operante en el ámbito abstracto del rango de la ley que justamente viene a entregar la regulación de la materia de que trate a los reglamentos”. Por lo tanto, esta figura sólo es admisible cuando no se desconozcan las competencias que por mandato constitucional se han asignado a los diferentes órganos estatales.”<sup>85</sup>*

---

<sup>84</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Págs. 331-332.

<sup>85</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-290 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía.

La reserva de la ley se relaciona con la cláusula general de competencia que tiene el Congreso frente a la función de hacer las leyes.

*“Las materias que tienen reserva de ley no pueden ser transferidas ni delegadas al ejecutivo, ni tampoco sobre estas materias puede concederse el ejercicio de facultades extraordinarias, tampoco pueden dejar de hacer parte del marco que el congreso debe trazar en las materias señaladas en el artículo 150 numeral 19 de la Constitución, para pasar a la competencia del gobierno. El marco, en estos ámbitos, es legal y el único que puede establecerlo es el congreso, ya que solamente es permitido que esté contenido en leyes en sentido formal y orgánico. La potestad reglamentaria que se aumenta cuando se trata de asuntos objeto de regulación por medio de la figura que contempla el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, le compete al gobierno, pero éste ejerce una función que está sometida al marco de la ley que es puramente administrativa y no puede cambiar, derogar, ampliar o restringir lo que el legislador haya señalado al sentar las bases generales que orientan la actividad estatal en cada materia. El Presidente sólo puede concretizar esas directrices en su ámbito que es al administrativo, porque el desarrollo de las leyes marco no le da atribuciones al legislador, para adecuar las pautas generales a las circunstancias variables de la economía. Se daría una violación a la Constitución si se “deslegalizaran” de esta forma los asuntos que son del ámbito exclusivo del Congreso y que no pueden ser cambiados por el ejecutivo sin que se presente un grave riesgo para la seguridad jurídica y para la jerarquía normativa según la separación funcional de poderes que señala el artículo 113 de la Carta.”<sup>86</sup>*

#### ❖ Códigos:

A pesar de la expresa prohibición del artículo 150, la elaboración de códigos es un ejemplo paradigmático para explicar el motivo por el cual se justifica la figura de las facultades extraordinarias. El gran número de artículos o la especialidad de las materias sobre las que pueda tratarse, es uno de los motivos que da sentido a la legislación delegada. En Colombia con esta prohibición lo que se busca es estimular una actitud activa del gobierno frente a los temas más importantes, ya que revisando los principales códigos, se hace claro que estos se expidieron bajo facultades extraordinarias.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-428 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández, Vladimiro Naranjo, Alejandro Martínez.

<sup>87</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Pág. 325.

Antes de la Constitución de 1991, la expedición de códigos se podía realizar mediante el ejercicio de facultades extraordinarias:

*“Durante el anterior régimen constitucional, el Gobierno podía, por medio de facultades extraordinarias, modificar disposiciones de un código, por lo cual, si las facultades se conferían para regular una materia que estaba incluida en un determinado código, debe entenderse que el Presidente era competente para reformar ese cuerpo normativo en ese punto específico. Si al ejecutivo se le confería competencia para dictar un estatuto o un código en un campo determinado, entonces podía reglamentar materias complementarias a la actividad e incluso modificar otros códigos, sin que se pudiera hablar de extralimitación.”<sup>88</sup>*

Uno de los puntos que más discusión ha generado dentro de este tema es el de la definición de código y su diferencia con estatuto, a continuación varios apartes de jurisprudencia ilustran la posición de la Corporación. Las diferencias son tan sutiles que es muy fácil que por medio de una ley habilitante se termine codificando un tema cuando lo que se ha querido hacer es una compilación:

*“La Corte Suprema de Justicia ha dicho que un código es “En términos generales, un código es un conjunto sistemático, lógico y completo de las disposiciones que regulan determinada actividad, y debe comprender todas aquellas reglas que sean propias de ella o que le son necesariamente anexas o complementarias. No es racional ni puede entenderse que, que un estatuto de tal naturaleza presente una división tajante entre la actividad que pretende regular y otras actividades afines, u otro grupo de disposiciones legales, pues resulta propio de la naturaleza humana que los actos de la naturaleza tengan diferentes proyecciones, y, por lo mismo, sean susceptibles de regulaciones distintas pero necesariamente complementarias. Si un estatuto de esta naturaleza para ser sistemático y ordenado, debe atender estos frentes, resulta apenas natural que las disposiciones que lo integran incidan en otras reglamentaciones; que al adoptar alguna de estas, apenas se intente presentar la estructuración completa de una determinada conducta o de una situación social dada”<sup>89</sup>*

*“La facultad de expedir estatutos orgánicos o cuerpos normativos integrales implica derogar normas que a ellos se incorporan, porque de lo contrario no tendría ningún sentido que el congreso o el ejecutivo en uso de facultades extraordinarias expidieran esta clase de estatutos.*

*Lo que se busca al formar cuerpos jurídicos de estas características es que queden integradas en un único régimen jurídico revestido de fuerza obligatoria y vinculante el conjunto de las disposiciones legales vigentes sobre cierta materia para crear un régimen legal sistemático y armónico que por la coherencia provea seguridad y certeza.”<sup>90</sup>*

<sup>88</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>89</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-558 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>90</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-558 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

*“Los conceptos código y estatuto no son equivalentes porque el código es “un conjunto armónico y coherente de disposiciones sobre una materia, que se ordena en un solo cuerpo” el estatuto es “el régimen jurídico que gobierna determinada actividad o un ramo especializado, el cual puede estar integrado por normas de distintas leyes, decretos u otros textos jurídicos sin que necesariamente deban estar comprendidas en un solo texto. Lo esencial es que todas ellas, aunque sean de distinta jerarquía, guarden entre sí homogeneidad, no en su pertenencia aun mismo código, sino en referencia a su relación con el área de que se trata. Así pues el concepto de estatuto es más amplio que el de código.”<sup>91</sup>*

*“Un código se caracteriza por ser “un conjunto de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho” por esto las regulaciones específicas sobre las cuestiones que directamente atañen a la materia propia del código deben ser objeto de previsión a través de sus normas. Existe una prohibición constitucional de expedir códigos en ejercicio de las facultades extraordinarias, esta prohibición se extiende a la adopción de reglas especiales en aspectos específicos expresamente determinados como propios de lo que hace un código, y por lo tanto a la adición o modificación de los mismos. Entonces, cuando los cambios que se quieren realizar comprometen la esencia o la estructura normativa, éstos deben ser realizados mediante ley y no mediante el ejercicio de facultades extraordinarias.”<sup>92</sup>*

*“Quien codifica no tiene solamente la atribución de acumular las normas sino que también puede establecer un orden determinado con carácter imperativo que de manera armónica y sistemática, incluya en un sólo cuerpo normativo las disposiciones referentes a cierta materia. Puede, por ello suprimir preceptos sobrantes, reiterativos, incoherentes o ajenos al sistema; refundir y organizar títulos, capítulos y artículos; modificar los que estime pertinentes para adecuarlos a los fines del código; o derogar los mandatos que en ejercicio de su función legislativa considere que no deban hacer parte de ese ordenamiento. Esta función codificadora es del resorte del congreso ya que en la Constitución de 1991, fue prohibido el otorgamiento de facultades extraordinarias para el efecto.”<sup>93</sup>*

*“En el caso en que la normatividad examinada, aunque el legislador ordinario al conceder la facultad, utilizó la palabra “compilar” en realidad autorizó al gobierno para codificar ya que la atribución incluía la eliminación de normas repetidas o derogadas, dejando en manos del ejecutivo la potestad de la definición sobre si las normas relacionadas con el tema estaban o no vigentes y si merecían estar en el estatuto, este, en consecuencia no era otra cosa que un código. Quien compila se limita a reunir o agregar las normas o estatutos con un criterio de selección que va a incidir en la compilación misma, sin trascender al orden jurídico. Esta función está limitada por las normas objeto de ella, por lo que el compilador no las puede modificar o sustituir ni puede retirar o excluir normas, así las considere innecesarias superfluas o repetidas. Tampoco tiene la facultad típicamente legislativa de reordenar las normas con efectos obligatorio erga omnes.”<sup>94</sup>*

*“Toda regulación que contenga los requisitos señalados en la definición de código que trae la sentencia C-252 de 1994, debe considerarse como un código, sin importar el nombre que se le dé. Aquí lo importante es que analizadas las características de la regulación se pueda deducir que es un ordenamiento coherente e integral sobre cierta materia que regula sus aspectos esenciales. De forma que sólo el legislador pueda desarrollar su competencia exclusiva y excluyente para su expedición y reforma, competencia que no puede ser desconocida por la simple denominación que se haga de la codificación correspondiente.”<sup>95</sup>*

<sup>91</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-558 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>92</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 1992. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>93</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-397 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>94</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-397 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>95</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-064 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía.

*“No toda reforma a la legislación que se refiera de alguna forma a una materia regulada en un código, está cobijada por la prohibición del artículo 150 numeral 10 de la Carta. No están sujetas a la prohibición las reformas vía facultades extraordinarias que no tocan con la estructura del código ni señalan una regulación sistemática e integral de una materia. Es facultativo del legislador determinar las circunstancias bajo las cuales la regulación de cierta materia debe cumplir con la forma propia de un código, e incluso puede descodificarla.”<sup>96</sup>*

*“No toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto de la Constitución que prohíbe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. No están cobijados por la prohibición las reformas por vía de las facultades extraordinarias que no afecten la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia. Además, es del resorte del legislador determinar las circunstancias bajo las cuales la regulación de una materia determinada debe cumplir con la forma propia de un código, e incluso puede descodificarla.”<sup>97</sup>*

La sentencia que citamos a continuación ejemplifica la dificultad en la práctica de diferenciar la compilación de la modificación prohibida por el artículo 150 numeral

10:

*“La demanda del actor parte de la base que el Decreto 1818 de 1998 es un decreto ley, por cuanto habría sido dictado por el gobierno con base en las facultades extraordinarias que le habría conferido el legislador mediante el artículo 166 de la ley 446 de 1998. Tanto el encabzamiento como el primer considerando refuerzan el argumento del actor acerca de que el decreto constituye un decreto ley, en la medida que allí se señala que el decreto se dicta con base en las facultades legales que le fueran otorgadas al gobierno para compilar las normas.*

*Esta Corporación considera, sin embargo, que las características del Decreto 1818 permiten concluir que no es un decreto ley, sino un decreto ejecutivo. Ello, por cuanto el fin del decreto no es el de crear nuevas normas jurídicas acerca de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, sino el de organizar los ya existente, para facilitar su consulta y comprensión a los asociados. Se aclara en el decreto que su objeto es la compilación de las disposiciones existentes sobre este tema y que su articulado no cambio la redacción ni el contenido de las normas compiladas.*

*Esta situación no es modificada por el hecho de que en el decreto mismo se señale que él se dicta con fundamento en las facultades conferidas al gobierno por medio de la ley 446 de 1998. El gobierno cuenta de manera permanente con la autorización constitucional para compilar las normas legales, para hacerlas asequibles y fáciles de entender a los ciudadanos, dentro de su obligación de velar por el estricto cumplimiento de las leyes (C.P. art. 189, num. 10). Esa tarea forma, pues, parte de su labores como suprema autoridad administrativa y no requiere de autorización legal. En las sentencias C-129 y C-397 de 1995, se había señalado que la compilación por tratarse de una facultad que en nada debía alterar la naturaleza de las normas agrupadas, podía ser desarrollada por cualquier entidad pública o particular, e incluso ser delegada en el ejecutivo a través de las facultades de que*

<sup>96</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>97</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-046 de 1998.M.P., Antoni0 Barrera Carbonell.

*trata el artículo 150 numeral 10. En igual sentido se pronunció la Corte Suprema de Justicia Sala Plena No. 102 de 1986, que manifestaba que la facultad de compilación por su carácter mecánico no requería de facultades extraordinarias, por no ser en sí misma una función legislativa, como si lo era la tarea de codificar.*

*La Corte ya ha señalado que el examen de los decretos compiladores no es de su competencia, sino que le corresponde al Consejo de Estado, ya que estos decretos por sí mismos no tienen fuerza de ley, sino que son expresión de la función administrativa del Estado. No tienen por objeto modificar el contenido normativo de las disposiciones que recopilan y, por lo tanto, no le agregan ni le restan valor jurídico a las normas que contienen, ni a las que marginan de la actividad compilatoria.*

*El actor considera que la compilación del gobierno fue defectuosa y que ello produjo una extralimitación en sus facultades, lo que habría inducido a “legislar” e incurrir en la expedición de un código, actuación que está prohibida por la Constitución. La Corte considera que el hecho de que realmente se hayan presentado equivocaciones en la compilación no significa que la naturaleza del decreto se haya transformado- para dejar de ser un decreto ejecutivo de compilación, y volverse un decreto ley que expide un código. Otra sería la situación si se hubiera demandado el contenido mismo de cada uno de los artículos, bajo la acusación de que vulneraba disposiciones constitucionales. En este caso, la competencia para el examen de la demanda recaería en la Corte Constitucional, pues las normas compiladas que han sido demandadas fueron expedidas como parte de una ley o de un decreto ley, que conservan su carácter legal.*

*Se precisa que los artículos integrantes de los decretos compiladores habrán de acusarse ante la Corte Constitucional cuando el ataque se origine en una posible discrepancia entre el contenido de los artículos y el de una disposición constitucional, mientras que la demanda contra las mismas disposiciones habrá de instaurarse ante el Consejo de Estado cuando se trata de criticar en forma global o individualizada la labor de compilación.<sup>98</sup>*

Según la jurisprudencia la declaración de inexecutable de una compilación de normas no conlleva a que las normas codificadas sean inconstitucionales, por lo tanto permanecen vigentes, porque ellas en sí mismas no contravienen la preceptiva constitucional, sino lo inconstitucional es el hecho de haberse dado la facultad al gobierno para codificarlas.

El siguiente extracto de jurisprudencia parece ir en contravía de la posición de la Corte que en sus sentencias ha hecho prevalecer lo que está consignado en la Constitución sobre la prohibición al ejecutivo de expedir códigos.

---

<sup>98</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-748 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

No es descartable que la jurisprudencia haya terminado aceptando que esto puede ocurrir ante la dificultad de diferenciar, en la práctica, un código de la posibilidad de reformar y adicionar toda la legislación de un tema determinado. Pero deja un interrogante y es si en caso de que la ley de facultades las conceda para expedir un código hacerlo es posible, desatendiendo así la disposición del artículo 150 numeral 10?

*“La norma habilitó al Gobierno de manera genérica para reformar y adicionar toda la legislación sobre recursos renovables, pero como era muy posible que el Ejecutivo, al desarrollar tal tarea, llegara a la conclusión de que lo más conveniente era expedir un nuevo código a fin de tener un cuerpo sistemático y coherente sobre el tema, el congreso decidió conferirle esa posibilidad específica. Y esa decisión del Legislador ordinario es totalmente razonable, puesto que si no se puntualiza en el inciso segundo que el Gobierno podía expedir un código en la materia, entonces no quedaba claro si el Ejecutivo podía utilizar ese mecanismo para reformar y adicionar la legislación existente hasta ese momento en esta materia. La anterior conclusión es todavía más nítida si se tiene en cuenta el propio encabezado de la ley, ya que éste es significativo de la voluntad del Congreso, “se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio ambiente y se dictan otras disposiciones”. Igualmente, el estudio del trámite legislativo de la Ley 23 de 1973 permite llegar a idéntica conclusión.”<sup>99</sup>*

En igual sentido al extracto anterior, este reconoce la posibilidad de que se deroguen normas que hacen parte de los temas de los que sólo pueden ocuparse las leyes orgánicas o estatutarias.

*“Expedir un estatuto orgánico del sistema de salud, de numeración continua, para sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un solo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, no es diferente a expedir un código. Con más razón si la facultad le permite al Presidente eliminar las normas repetidas o superfluas, lo que podría llevar a la derogación de normas que hacen parte de leyes orgánicas o estatutarias.”<sup>100</sup>*

*“Aunque la reforma de los códigos le corresponde al legislador, aquellas reformas que no alteran la esencia de la codificación y sólo implican el cambio de cuestiones accesorias, pueden ser hechas por el gobierno por expresa delegación del congreso. La prohibición del artículo 150 numeral 10 sobre la concesión de facultades para expedir códigos, también incluye la facultad de reformarlos, cuando del contenido de las facultades extraordinarias, se desprenda que el Presidente ha asumido una competencia que es exclusiva del congreso.”<sup>101</sup>*

<sup>99</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>100</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía.

<sup>101</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-064 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía.

❖ Leyes Estatutarias:

Las leyes estatutarias son aquellas a las que se refiere el artículo 152 Const. Pol. que versan sobre ciertos temas que han sido considerados de tanta trascendencia que se ha querido mantengan cierta estabilidad en su regulación por lo cual exigen requisitos más estrictos para su modificación y derogación. Los temas a los que se refieren estas leyes son: derechos y deberes fundamentales y procedimientos y recursos para su protección; administración de justicia; organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales; instituciones y mecanismos de participación ciudadana; estados de excepción. Estas leyes para su aprobación, modificación o derogación requieren mayoría absoluta, su trámite debe realizarse durante una sola legislatura y tiene revisión previa de constitucionalidad.

❖ Leyes Orgánicas:

Las leyes orgánicas son aquellas a las que se refiere el artículo 151 Const. Pol. donde el congreso establece los procedimientos a los que el mismo debe sujetarse al expedir otras normas sobre temas determinados. Se refieren a: las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo; las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Para su aprobación requieren del voto favorable de la mayoría absoluta de ambas cámaras.

❖ Leyes Cuadro o Marco:

A través de las leyes marco el congreso establece directrices para que el gobierno dentro de estas promulgue los decretos leyes sobre estos temas.

El numeral 10 del art. 150 incurre en un error al citar el numeral 20 de este mismo artículo, ya que realmente debió citar el numeral 19. La Corte Constitucional en la sentencia C-417 de 1992, aclaró el punto y determinó que se trató de un error de codificación y que lo que se quiso fue señalar como excluidas las leyes cuadro o marco,<sup>102</sup> las que señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para ciertos efectos; organizar el crédito público; regular el comercio exterior y señalar y régimen de cambio internacional; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concerniente al régimen de aduanas; regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del congreso nacional y de la fuerza pública; regular el régimen de prestaciones sociales mínimas del de los trabajadores oficiales.

❖ Impuestos:

Esta prohibición se funda en el principio *“no taxation without representation”* como una protesta contra la imposición por parte de la monarquía de impuestos que sólo estaban obligados a pagar aquellos quienes no tenían como decidir sobre éstos.

---

<sup>102</sup> Jorge Enrique Ibáñez Najar “Exigencias Constitucionales para el Otorgamiento de Facultades Extraordinarias”. Revista Universitas No. 92 junio de 1997. Pág. 157.

Este principio se origina en el siglo XII en las Cortes españolas donde miembros de la nobleza, del clero y del pueblo acordaban la base imponible y la cuantía de los tributos, esta institución se creó sobre la idea que los impuestos debían ser fruto del convenio entre el soberano y sus súbditos. En Inglaterra con la Carta Magna en el siglo XIII se concreta este principio y en la revolución inglesa del siglo XVII y en la francesa del siglo XVIII se consolida en la “Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano” en el artículo 14 que reza:

*“Todos los ciudadanos tienen derecho a verificar, por sí o por medio de sus representantes, la necesidad de las contribuciones públicas, de consentirlas, de emplearlas, de determinar su cuota, su extinción y su duración.”<sup>103</sup>*

Esta jurisprudencia refuerza el precepto constitucional:

*“La función de legislar en materia tributaria es propia e indelegable del congreso, pues en sus manos está la representación política. Por ello, no es función de la rama ejecutiva resolver en última instancia sobre la imposición, reforma o supresión de tributos, aunque tenga la iniciativa en estos temas, por su responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas. El Presidente de la República no puede solicitar facultades extraordinarias para ejercer funciones legislativas en ninguno de los momentos de la vigencia del impuesto, ni el congreso se las puede otorgar, y si ello ocurre, la ley de facultades y los decretos que se dicten carecerán de sustento constitucional. En este caso además de ejercer facultades en materia impositiva, también afectó las finanzas de las entidades territoriales en contraposición al artículo 294 de la Carta.*

*El magistrado José Gregorio Hernández en salvamento de voto de esta sentencia señaló que no comparte la tesis según la cual el congreso no puede conceder facultades al Presidente para rebajar o eliminar impuestos nacionales, porque lo que la Constitución prohíbe es la concesión de facultades para “decretar impuestos”. Lo referente a reducción y eliminación de esas cargas, pueden delegarse para que el ejecutivo encargado del manejo directo del Tesoro Público, decida si puede o no reducir o eliminar ciertos tributos. El inciso final del artículo 150 numeral 10, establece una prohibición al Congreso que no puede interpretarse por extensión.”<sup>104</sup>*

<sup>103</sup> Juan Rafael Bravo Arteaga “Nociones Fundamentales de Derecho Tributario” Ediciones Rosaristas. Bogotá. 1997. Págs. 123-124.

<sup>104</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-246 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

### 2.3.2. Revocación de la Ley de Facultades:

El inciso 3° del art. 150 numeral 10, dice que el congreso, como titular de la potestad legislativa, puede modificar en cualquier momento los decretos leyes que hayan sido dictados por el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias. De la misma forma que en el ejercicio de su potestad normativa ordinaria el congreso puede derogar o modificar los decretos expedidos por el ejecutivo puede hacerlo en este caso ya que la concesión de facultades no implica la congelación o petrificación de las materias cedidas. Esto porque el congreso no está vinculado por la ley delegante y por razones de conveniencia puede considerar que no procede la delegación y derogar la ley de facultades, ya sea expresamente mediante una ley que disponga otro efecto o hacerlo de forma implícita si durante el plazo concedido expide una ley que regule la materia objeto de la concesión.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Humberto A. Sierra Porto "Concepto y Tipos de Leyes en la Constitución Colombiana" Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Pág. 335.

### **3. NATURALEZA DE LOS DECRETOS CON RANGO Y FUERZA DE LEY:**

#### **3.1. CONSIDERACIONES GENERALES:**

El análisis de la naturaleza de los decretos con fuerza o rango de ley debe partir del estudio de la posición de la ley en el ordenamiento jurídico colombiano ya que ésta juega un papel primordial para la comprensión del marco de actuación de los diferentes órganos dentro del Estado, para entender cómo funciona la distribución de funciones públicas y especialmente el alcance de las potestades legislativa y reglamentaria. Esta posición de la ley dentro de las fuentes la determina el principio de legalidad y el de reserva de ley.

El principio de legalidad se define como la subordinación de todo el ordenamiento a la ley. Esta se encuentra directamente por debajo de la Constitución por lo cual solamente debe obedecer a sus preceptos, y es a partir de ella que se desarrolla el resto de la normatividad, que no son más que desarrollos legales. Esta característica unida a su origen democrático, es lo que le confiere a la ley su

legitimidad y por lo tanto la convierte en la figura central del ordenamiento y fuente suprema de creación e innovación del derecho.

La reserva de ley, se concreta en la existencia de ciertas materias que no pueden ser reguladas sino con la intervención del Congreso. La razón de ser de la reserva se encuentra en que hay materias de tanta importancia que el constituyente quiso que se expidieran con el concurso de la democracia representada en la posibilidad de intervención de todas las fuerzas políticas y minorías que confluyen en el congreso, bajo los principios de publicidad y contradicción. La reserva de ley no implica necesariamente que las normas deban ser expedidas por el Congreso, sino que la regulación deba hacerse por medio de normas de igual rango, es decir, normas con fuerza de ley, sea mediante una ley formal expedida por el congreso o sea en armonía con el gobierno por medio de la existencia de facultades extraordinarias para que realicen la norma por medio de un decreto ley; en otras palabras, el Congreso lo puede hacer directamente o puede habilitar al Presidente para que lo haga. Lo que se quiere evitar con la figura de la reserva de ley es que se produzca una “deslegalización” que se explica como una técnica normativa por medio de la cual un tema pasa a ser regulado por una norma que tiene rango inferior a la ley.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Humberto A. Sierra “Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Págs. 178-182. En el concepto de deslegalización cita a Luis Villar Palasi en “Deslegalización” Pág. 182.

Es muy importante diferenciar la deslegalización de la delegación legislativa, ya que aunque ambas figuras tienen en común el hecho de constituir facultades para que el Gobierno regule cierta materia, en el caso de la primera lo hace a través del ejercicio de la potestad reglamentaria por lo cual lo que resultan son reglamentos de menor jerarquía normativa que la ley. Por otro lado, en el caso de la delegación legislativa se trata de normas que ostentan un rango igual al de la ley, y en este caso se mantiene intacto el principio de reserva de ley porque la reserva se funda en la forma y no en el órgano que produce la norma, de lo que podemos concluir que a través del ejercicio de las facultades extraordinarias se puede regular toda clase de materias, incluso las que están cubiertas por la reserva, salvo las que indica el numeral 10 del art. 150 Const. Pol<sup>107</sup>, porque las leyes sobre estos temas sólo las puede expedir el congreso por medio de leyes formales, en estos casos la reserva llega hasta señalar el tipo de leyes en que deben estar contenidos estos temas.<sup>108</sup>

En el caso de los decretos leyes y en el de los decretos legislativos, nos encontramos frente a excepciones al monopolio legislativo que tiene el congreso, sin embargo, la excepción es relativa porque en ambos casos se mantiene la intervención del órgano legislativo. La potestad legislativa en manos del ejecutivo implica un reparto excepcional entre los órganos de poder del Estado que lleva a que el Presidente, además de contar con la potestad reglamentaria que le

---

<sup>107</sup> Humberto A. Sierra "Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana" Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Págs.182-183.

<sup>108</sup> Humberto A. Sierra "Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana" Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Págs.184-186.

corresponde según precepto constitucional contenido en el numeral 11 del artículo 189 Constitución. Política., cuente también con la posibilidad de expedir decretos que tienen fuerza de ley. El Congreso interviene en este proceso mediante la expedición de una ley habilitante, mediante la cual confiere al Presidente la potestad legislativa.

En este trabajo hemos tomado de la doctrina española el término “*delegación legislativa*” que se produce cuando el Congreso, mediante una ley de facultades extraordinarias, le entrega al ejecutivo la posibilidad de expedir actos que tengan fuerza de ley denominados decretos leyes.

Sierra define esta figura así “(...) Consiste en la competencia del Congreso, de acuerdo con el artículo 150.10 constitucional, de ceder parte de su potestad legislativa al Presidente de la República mediante una ley denominada de *facultades extraordinarias*, de manera que el Presidente de la República dicte normas con fuerza de ley con base en una autorización expresa del Congreso.

Esta posibilidad prevista en la Constitución es de carácter “extraordinario”, no en el sentido de que se trate de una figura inusual que sólo es posible en situaciones de crisis o de anormalidad, sino en el de una potestad de legislar ejercida por el Presidente, y no por el Congreso de la República, y ésta, al ser una excepción al principio de división de poderes, es recubierta de especiales exigencias y

garantías para intentar eliminar los inconvenientes que puedan presentar este tipo de concentración de poderes”<sup>109</sup>.

Ignacio Gutierrez en su obra cita la teoría de Eduardo García de Enterría según la cual la delegación no es una transferencia de poderes porque los poderes públicos y concretamente la potestad legislativa formalmente considerada es intransmisible, debido a que “la misma cualidad subjetiva del Parlamento es “física, moral y jurídicamente” intransmisible; son esencialmente disímiles la atribución y la transferencia de potestades”.<sup>110</sup>

En la misma obra, Gutierrez cita al autor italiano Tosato que define el concepto de delegación a partir de identificar materialmente la competencia legislativa fundada en la reserva, lo que lo conduce a considerarla como una transferencia del ejercicio de la competencia que también transfiere la fuerza de ley que es intrínseca a los actos del legislativo. La transferencia del ejercicio de la competencia es diferente a la alienación de esta función que tendría el carácter de irrevocable. Esta interpretación deja de lado la teoría de que la delegación es una ley en blanco por la que el mismo legislativo ejerce su competencia y rechaza igualmente, la teoría de la delegación como representación.

---

<sup>109</sup> Humberto A. Sierra “Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Págs. 323.

<sup>110</sup> E. García de Enterría “Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial” Pág. 109 citado por Ignacio Gutierrez en “Los Controles de la Legislación Delegada” Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1995. Págs. 31-32.

La teoría de Tosato conduce a que en cualquier delegación se trata de una materia reservada y que por esto exige fuerza de ley.<sup>111</sup>

A juicio de Ignacio Gutierrez, los decretos provenientes de la legislación delegada no se pueden asimilar ni al reglamento, pero tampoco son ley, así compartan con éstas la reserva y el tipo de control judicial. El concepto formal de la ley queda desdibujado al modificarse el órgano que expide la norma y al ser asimilados los decretos leyes o extraordinarios a la ley, por lo que hay que acudir a un concepto material de ley. Este concepto permite explicar la existencia de normas reglamentarias no habilitadas en las materias que no son reservadas y posibilita su control por medio del poder judicial.<sup>112</sup>

### **3.2. QUÉ HACE QUE LA LEGISLACIÓN PROVENIENTE DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS TENGA FUERZA DE LEY:**

El punto se trata de establecer porque a unas normas que formalmente no son leyes se les puede atribuir fuerza de ley, aspecto que se clarifica con el estudio de los conceptos fuerza, rango y valor de ley.

---

<sup>111</sup> Ignacio Gutierrez "Los Controles de la Legislación Delegada" Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. Págs. 44-50.

Un aspecto de gran importancia para entender el rango de los decretos leyes, es entender la relación de éstos con la ley de delegación, ambas normas tienen fuerza de ley, están en el mismo rango y comparten el mismo nivel jerárquico, por lo mismo el decreto no es una “norma infraordenada” . Esta relación debe estudiarse bajo el principio de competencia donde la Constitución establece un espacio de normación propia para cada una de las normas. La ley de facultades es la que define el ámbito y las competencias dentro de las que puede actuar el Gobierno y los decretos leyes deben enmarcarse dentro de las prescripciones constitucionales y a la ley de facultades, por lo cual ésta es una norma *interpuesta* que sirve para determinar la validez de los decretos leyes.

La constitucionalidad del decreto ley está dada por la conformidad de éste con la ley delegante y la contradicción o extralimitación no genera nulidad porque se trata de normas que tienen la misma jerarquía, pero la ley delegante se convierte en un parámetro de constitucionalidad.<sup>113</sup>

La fuerza de ley está definida por la fuerza activa que es la capacidad de innovación del ordenamiento por el cual se modifican las normas que tienen un rango inferior o igual al de la ley y por la fuerza pasiva que hace relación a la imposibilidad de que la ley sea derogada por medio de normas de menor jerarquía, es decir, por normas que no tengan la misma fuerza. La fuerza de la ley

---

<sup>112</sup>Ignacio Gutierrez “Los Controles de la Legislación Delegada” Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. Pág. 63 y 97.

<sup>113</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Págs. 338-339.

constituye una expresión que se utiliza para equiparar los actos del Gobierno, los decretos, con la norma que con el nombre de “ley” expide el Congreso. La fuerza de ley va a poner en la misma posición de la jerarquía de fuentes a la ley, a los decretos leyes y a los decretos legislativos. Igualmente esta característica expresa la forma en que se relaciona la ley con las otras normas que componen el sistema de fuentes; esta característica se origina en la posición de la ley dentro del sistema de fuentes que viene determinada por su origen democrático.<sup>114</sup>

El rango tiene que ver con la posición de la norma dentro del ordenamiento jurídico, que se define principalmente en relación a la constitución. El sistema de fuentes en Colombia responde a la teoría Kelseniana donde se encuentra la constitución en la cúspide de la pirámide normativa y a partir de ahí se derivan las demás fuentes, siendo la siguiente norma en jerarquía la ley. El rango va unido con la potestad de la que proviene la norma pues la potestad normativa se define como la capacidad de expedir normas de determinado rango. Por esto la potestad legislativa permite dictar normas que tienen originariamente rango de ley, la validez de las normas se establece desde la posición dentro de la jerarquía. El rango es un elemento que aparece antes que su fuerza y su valor, establece el régimen jurídico de las normas y el modo de control judicial de su validez.

Gutierrez concluye que el régimen jurídico de los decretos legislativos está determinado por el rango que le da la Constitución. Las disposiciones

---

<sup>114</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Págs. 189-191.

constitucionales permiten que un mismo órgano produzca normas formalmente diferentes, con esta posibilidad se rompe la existencia de una noción exclusivamente formal de las fuentes, por ejemplo, el Congreso expide leyes orgánicas y ordinarias y el ejecutivo puede producir decretos reglamentarios, decretos leyes y decretos legislativos y esto ocurre por el principio de especialidad procedimental que está definido por la diferencia de materias que regula, lo que puede llegar a producir un problema en la definición de la identidad de los órganos, porque éstos se definen según el criterio formal por la clase de actos que expiden. Y es la diversidad de las formas lo que explica la diferencia de rangos que existe entre las normas aunque éstas hayan sido expedidas por el mismo órgano.<sup>115</sup>

### **3.3. DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO DE EXPEDICION DE LAS LEYES Y EL DE LOS DECRETOS CON FUERZA Y RANGO DE LEY :**

Si tenemos en cuenta el procedimiento de expedición de las leyes en sentido formal y de los decretos leyes encontramos que existen diferencias de fondo entre uno y otro: En primer lugar no existe la obligación de debatir ni publicar el proyecto de decreto ley en un medio de circulación que le permita publicidad

---

<sup>115</sup> Ignacio Gutierrez “Los Controles de la Legislación Delegada” Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. Págs. 104-117.

como si ocurre con los proyectos de ley y las ponencias que según los artículos 144 y 156 de la ley 5° de 1992, se publican en la Gaceta del Congreso.

Con motivo de la expedición de los decretos leyes no hay debate, con la intervenciones ciudadanas ya que el decreto lo expide el ejecutivo sin que se de ninguna clase de discusión entre partes diferentes al respecto de la normación que se pretenda adoptar. A pesar de la carencia de debate, en algunos casos la ley habilitante puede disponer la existencia de una Comisión asesora formada por dos senadores y dos representantes elegidos por las respectivas corporaciones y en ocasiones por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que tiene funciones consultivas y tiene por objeto asesorar al Presidente en el ejercicio de las facultades extraordinarias. El concepto que rinden estas Comisiones antes de que sean expedidos los decretos, no tiene carácter obligatorio.

La normatividad tampoco se adopta como producto de una votación entre los miembros del gobierno que la Ley 5° define en el art. 122 como un “acto colectivo por medio del cual las cámaras y sus comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general.”

El proceso de expedición de normas por parte del ejecutivo no cuenta con un procedimiento en el cual no hay lugar a intervenciones de distintos actores, entre ellos los ciudadanos, como si ocurre en el proceso legislativo que se adelanta en el Congreso, por lo mismo, también está privado de las instancias de control que genera las propuestas y contrapropuestas. No ocurren modificaciones, adiciones o supresiones.

La expedición de las normas la hace el Presidente, pero aunque las leyes en sentido formal también las sanciona éste, en el caso de los decretos leyes no tiene la misma connotación por el hecho de que la expedición de la norma la realiza el mismo órgano.

La Corte Constitucional en la sentencia C-222 de 1997, a raíz de la controversia sobre el tema de la publicidad, los debates y la votación en el procedimiento legislativo de expedición de leyes, realizó interesantes consideraciones que nos parece pertinente traer a este análisis de la legislación delegada:

*“(...)La publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. En efecto, existen determinados argumentos y motivos que pueden invocarse a puerta cerrada pero que no son admisibles al hacerse públicos. (...) La publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional. (...) La publicidad es pues una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente.*

*(...)La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión –esencial a él- y sobre el presupuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara. Es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada, y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio.”<sup>116</sup>*

Estos apartes de jurisprudencia nos muestran como el procedimiento de la expedición de la legislación delegada se aleja sustantivamente de los principios democráticos del Estado que debe propender por una mayor información, publicidad y participación de los ciudadanos en las decisiones que se toman. Incluso desconoce el principio de participación de todos los ciudadanos en la toma

---

<sup>116</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-222 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

de decisiones que los afectan según el artículo 2° de la Constitución. Sin embargo, el arraigo popular del Presidente dado por su forma de elección y los precisos límites en que debe ejercerse la potestad legislativa, al igual que la naturaleza de ley de los decretos leyes le permite mantener legitimidad a las normas que expide el ejecutivo.

### **3.4. DIFERENCIAS ENTRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS Y LOS REGLAMENTOS:**

Los decretos con fuerza o rango de ley no son actos de carácter administrativo como son los reglamentos, que se limitan a ejecutar las disposiciones legales. Mediante los decretos con fuerza de ley el Presidente puede configurar la materia cedida respetando los límites de la constitución y la ley delegante o habilitante .<sup>117</sup>

Los decretos con fuerza y rango de ley, tienen fuerza pasiva y activa de ley y esta capacidad innovativa que se le reconoce lo diferencia del reglamento. Los decretos leyes provienen de “potestades normativas autónomas, diferentes tanto de la potestad legislativa como de la potestad reglamentaria y que, junto con la primera, integran la función legislativa del Estado central. El decreto ley es, pues , verdaderamente ley no parlamentaria”.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Humberto A. Sierra Porto Concepto y Tipos de Leyes en la Constitución Colombiana Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Pág. 336.

<sup>118</sup> Ignacio Gutierrez cita a Espín Templado. Pág. 139.

Aunque el reglamento producto de la potestad reglamentaria y los decretos legislativos<sup>119</sup> pueden llegar a tener el mismo ámbito material, tanto que incluso muchos autores no los diferencian y asimilan la potestad reglamentaria a la legislación delegada, como lo hace García de Enterría, es preferible en muchos casos acudir a la regulación de decretos leyes por la posibilidad que le da al congreso de señalarle unos límites al ejecutivo en su actuación ya que los reglamentos no requieren de habilitación legal expresa y dependen en mayor medida del tema de la ley concreta que esté reglamentando en cada caso.

Los reglamentos pueden tener cabida incluso en las materias reservadas, reglamentando las leyes que desarrollan temas que tienen reserva de ley, temas en los que está prohibida la existencia de delegación, por esta razón no pueden asimilarse.

Otra deferencia significativa se refiere a que en los decretos-leyes se trata de materias que se encuentran dentro de la reserva legislativa y el reglamento se basa en una opción política que ejerce el ejecutivo al decidir reglamentar una ley.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Los decretos reglamentarios no son objeto de estudio de esta tesis.

<sup>120</sup> Ignacio Gutierrez "Los Controles de la Legislación Delegada" Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. Pág.169.

Los apartes de jurisprudencia que citamos a continuación se refieren a la confusión entre las facultades reglamentarias que el Presidente tiene por expresa disposición constitucional y la entrega de las facultades extraordinarias que proviene de una delegación que le hace el órgano competente para legislar al Presidente.

*“La regulación de la actividad financiera, bursátil y aseguradora no se vincula por sí misma a una determinada rama del poder público, entonces, no se vé porqué el constituyente le dio naturaleza legislativa a la competencia transitoria confiada al ejecutivo que por sí ya poseía un cierto poder de regulación en esas materias por obra de la misma Constitución, así este poder fuera limitado. No se trataba de constituir en cabeza del ejecutivo un nuevo poder (legislativo), sino de ampliar y posibilitar transitoriamente el ya existente (administrativo) del cual era titular.”<sup>121</sup>*

*“Aquí la inconstitucionalidad de la norma se da por el establecimiento de un decreto de facultades que le entrega al gobierno una competencia de la que ya es titular, lo cual conduce al desconocimiento de la potestad reglamentaria permanente del gobierno y a la extralimitación material de las facultades extraordinarias. Se haría depender esa competencia constitucional de supresión de trámites de la administración, de una norma de rango legal distinta, desde luego objeto de las modificaciones legislativas ordinarias en desmedro de la independencia orgánica y la separación de poderes. Esta es una competencias que queda incluida dentro de las facultades permanentes de orden reglamentario del gobierno incluido en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución que no requería de definición en la ley de facultades y que podía ejercer el Presidente de la República.”<sup>122</sup>*

En esta sentencia se hace la diferencia en cuanto al término de ejercicio de la potestad:

*“La facultad presidencial de ejercer la potestad reglamentaria por medio de la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes no tiene un plazo contado a partir de la vigencia de la normatividad reglamentada, ya que puede ejercerse en cualquier tiempo y no se agota por el primer uso que se haya de ella.”<sup>123</sup>*

---

<sup>121</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-188 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>122</sup> Aclaración de voto a la Sentencia C-433 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>123</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Gaslindo.

Esta sentencia trata del tema del agotamiento de las facultades en ambos casos:

*“El ejecutivo, por ministerio de la ley a través de su potestad reglamentaria, cuenta con la facultad de señalar los momentos del recaudo del tributo y la tarifa de éste, por eso no era necesario que el legislador le entregara esta competencia. Esta facultad no se agota con el primer ejercicio que se haga de ella, sino que es posible que el ejecutivo modifique, complemente o deroque su reglamentación, manteniéndose dentro de los parámetros establecidos en la ley habilitante pues la misma no limita su aplicación.”<sup>124</sup>*

Según esta jurisprudencia el Gobierno puede reglamentar un decreto ley cuando ya se hayan extinguido las facultades extraordinarias del Gobierno:

*“Ninguna objeción constitucional se puede hacer a que en función de la potestad reglamentaria de las leyes, el Gobierno proceda a reglamentar un decreto ley, una vez vencido el término de las facultades extraordinarias.”<sup>125</sup>*

### **3.5. DIFERENCIAS ENTRE LOS DECRETOS DICTADOS EN EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y DECRETOS DICTADOS EN ESTADOS DE EXCEPCIÓN:**

Aunque ambos tipos de normas tienen rango, fuerza y valor de ley se diferencian principalmente en cuanto a su estructura y en cuanto a su razón de ser. En el caso de los decretos legislativos no existe una autorización previa por parte del congreso para ejercer la función legislativa, en los estados de excepción hay una “potestad” normativa que es originaria para el ejecutivo ya que es la propia constitución la que habilita al Presidente para legislar sin que medie una ley del congreso, en este caso la intervención del congreso sólo es posterior.

<sup>124</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-600 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>125</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-088 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

En cuanto a las razones por las cuales se ejerce la potestad, en el caso de los estados de excepción obedece a razones de urgencia y en el caso de las facultades extraordinarias, se hace un llamado al ejecutivo para que colabore en la regulación normativa.<sup>126</sup>

Esta sentencia señala las diferencias entre las dos figuras, especialmente lo relativo a que en los decretos expedidos en estados de excepción no existe la necesidad de la “precisión”.

*“En el evento de las facultades extraordinarias del artículo 150-10 de la Carta Política, el Congreso traslada en forma temporal al gobierno, la tarea legislativa, con el fin de que éste expida decretos con fuerza de ley sobre las materias que expresamente se le asignen en la ley de habilitación, materias que, como es sabido, deben ser “precisas y limitadas”, sin que el Presidente pueda al ejercerlas excederse de los precisos y concretos parámetros allí fijados. No ocurre lo mismo con los decretos leyes que expide el Gobierno en desarrollo del estado de emergencia económica, social o ecológica, pues allí se le faculta para expedir todas aquellas medidas que considere necesarias para afrontar la grave anormalidad producida por factores económicos, sociales o ecológicos, con la única restricción de que éstas se dirijan exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, por lo que deben guardar relación directa y específica con los motivos que dieron lugar a la emergencia.”<sup>127</sup> A diferencia de lo que pasa en el ejercicio de las facultades extraordinarias, que se van agotando en cuanto se van usando, en razón de que el Presidente no actúa aquí como legislador permanente sino que está cumpliendo una función entregada por el congreso, en el caso de las atribuciones en los estados de excepción la naturaleza de las situaciones que se pretenden conjurar que son variables y requieran una reacción inmediata hace que la posibilidad de cambio o adaptación sean propias de las atribuciones que la Constitución le da el Estado. (C-153/93)*

Estos apartes de jurisprudencia trata sobre las diferencias en cuanto al término para ejercer la potestad:

*“En lo referente a la validez constitucional de los decretos legislativos que modifican, y que sean expedidos dentro del término de vigencia del estado de conmoción interior, a diferencia de lo que ocurre con el ejercicio de facultades extraordinarias que se van agotando a medida que el Presidente de la República las utiliza por la razón que éste no actúa como legislador permanente sino que está cumpliendo una comisión dada a él por el congreso, tratándose de atribuciones propias de los estados de excepción, el carácter mismo de las*

<sup>126</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Pág. 349.

<sup>127</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-005 de 1995. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

*situaciones que se pretenden remediar, por ser esencialmente variables y necesitan inmediata y efectiva reacción estatal que impida su desbordamiento o la ampliación del daño que causan , hace que las posibilidades de modificación o adaptación sean propias a las excepciones, atribuciones que la Constitución entrega al Presidente en esas hipótesis.”<sup>128</sup>*

*“A diferencia de lo que pasa en el ejercicio de las facultades extraordinarias, que se van agotando en cuanto se van usando, en razón de que el Presidente no actúa aquí como legislador permanente sino que está cumpliendo una función entregada por el congreso, en el caso de las atribuciones en los estados de excepción la naturaleza de las situaciones que se pretenden conjurar que son variables y requieran una reacción inmediata hace que la posibilidad de cambio o adaptación sean propias de las atribuciones que la Constitución le da el Estado.”<sup>129</sup>*

---

<sup>128</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-267 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>129</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-153 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

## 4. LOS CONTROLES DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS:

### 4.1. CONTROL JUDICIAL:

Antiguamente la función de control judicial constitucional la ejercía la Corte Suprema de Justicia, pero a partir de 1991 se cambió de órgano de control y pasó a ejercerlo la Corte Constitucional ya que se quiso dar al estudio de los temas de constitucionalidad un ámbito propio, alejado de los tintes iusprivatistas que en el pasado habían acompañado a los controles de constitucionalidad.

A continuación transcribo un aparte del pensamiento de Juan Manuel Charry acerca del significado del control constitucional:

*“La justicia constitucional es una de las varias formas de control constitucional, que en el ámbito del ejercicio del poder público exorbitante y monopolizador de la fuerza, lo define y lo limita conforme a las competencias, formalidades y trámites que la constitución establece sobre el poder constituido. Esto es apenas obvio si se piensa que la comunidad está dotando a la organización de un poder superior al de cualquier individuo perteneciente a esa comunidad, es necesario crear una*

*suerte de mecanismos que permitan mantener bajo la voluntad de la comunidad el quehacer estatal.*

*El control constitucional es un conjunto de mecanismos destinados a mantener el funcionamiento del Estado dentro de los lineamientos señalados por la voluntad constituyente y para impedir que ese poder exorbitante sea colocado al servicio de intereses diferentes de los de la comunidad.”<sup>130</sup>*

Las normas que determinan el control jurisdiccional de los decretos leyes en Colombia están reguladas en la constitución en los artículos 3, 4 y 241 que transcribo a continuación:

*“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.” ; “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicaran las disposiciones constitucionales.” ; “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos términos de este artículo. Con tal fin cumplirá las siguientes funciones:*

*5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con*

---

<sup>130</sup> Juan Manuel Charry Urueña “Justicia Constitucional. Derecho comparado y colombiano”. Colección Banco de la República. Bogotá 1993. Pág. 93.

*fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento.*

Los artículos 121, 188 y 192 complementan el control ya que prescriben el respeto y acatamiento de la Constitución y las leyes por parte de las autoridades y los artículos 6 y 198 señalan la responsabilidad en que incurren los ciudadanos y los servidores públicos por infracciones a las normas.<sup>131</sup>

Para explicar la figura del control tomaremos las consideraciones que ha hecho Sierra en su obra donde dice que la concepción del control se basa en la concepción contradictoria que se tiene del ejecutivo en estos casos ya que por un lado se teme su incursión por la gran cantidad de poder que concentra cuando se le delga la facultad legislativa, y por otro lado se le concibe como un poder colaborador y auxiliar en la tarea legislativa. De la combinación de ambas perspectivas se llega a una regulación exhaustiva de los límites de esta facultad. Se pone gran énfasis en el control para evitar que el congreso se desprenda totalmente de su facultad legislativa y le de “carta blanca” al ejecutivo para ejercer esta competencia ya que la legislación realizada por el Presidente le resta legitimidad a las normas, legitimidad a la que ya nos habíamos referido en el artículo dos y que esta dada por la representatividad democrática del congreso.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Juan Manuel Charry Urueña “Justicia Constitucional. Derecho comparado y colombiano”. Colección Banco de la República. 1993. Págs. 93-94.

<sup>132</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana” Universidad Externada de Colombia. Bogotá. 1998. Pág. 322.

Este tipo de control busca la protección del derecho objetivo y del derecho subjetivo, en el primer caso se ejerce porque se quiere evitar contradicciones normativas y en el segundo, se habla de garantizar las libertades y proteger los derechos contenidos en la Constitución.

El control judicial que se ejerce en Colombia es concentrado, es decir ejercido por un tribunal especializado, la Corte Constitucional que conoce de las demandas de inconstitucionalidad presentadas por cualquier ciudadano argumentando vicios de fondo o de forma, caso en el cual la norma podrá ser declarada inexecutable y por lo tanto sacada del ordenamiento jurídico sea con efectos declarativos, es decir, ex-tunc o constitutivos o según lo señale la propia sentencia o bien; la norma puede ser declarada executable y por esto mantener su vigencia y aplicación. La ley le confirió a la Corte Constitucional la potestad de señalar el efecto de sus fallos, así el artículo 45 de la ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia consagra "Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario."

Se habla de inexecutable que quiere decir no ejecutable y esto porque se parte de la idea que ningún poder puede anular los actos de otro poder, pero si tiene la capacidad de decidir que esa norma no se aplica. Los efectos de la declaración de la Corte Constitucional son erga-omnes, porque el efecto de la sentencia tiene un carácter general y las declaraciones que hace la Corte sobre las normas tienen un carácter definitivo ya que se producen los efectos de la cosa juzgada.

El control que realiza la Corte Constitucional es principal porque el debate jurídico se presenta directamente sobre la norma; es posterior porque ocurre a partir de la presentación de una demanda contra un decreto ley que ya se encuentra en vigencia; se da por iniciativa externa, según demanda presentada por cualquier ciudadano; el control por vicios de fondo y de forma, el primero, se hace por el contenido material se da cuando se encuentra una contradicción sustancial entre las disposiciones del decreto y la Constitución; el control de vicios de forma, es decir, por vicios de procedimiento en la formación, ocurren porque se producen fallos en el procedimiento mediante el cual se expide la norma. Las acciones por vicios de forma caducan en un año contado desde la publicación del acto.

Existe otra clase de control judicial que se conoce como control difuso, es aquel que ejerce cualquier juez de la república, cuando inaplica en un caso particular el decreto ley por contravenir la Constitución. Este control se justifica en la tesis Kelseniana de la jerarquía las fuentes de derecho donde la Constitución aparece como la norma superior, es “la norma de normas”. La existencia de este tipo de control judicial en Colombia se podría fundamentar en el artículo 4° en el aparte que habla de *“incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica”*. La frase otra norma jurídica le da piso a la posibilidad de que los jueces ejerzan ese control difuso sobre otro tipo de normas diferentes a las leyes. En este tipo de control no puede darse un estudio de los vicios de forma. Los efectos de la inaplicación del decreto que hace el juez son Inter.-partes.

En la convivencia de estos dos tipos de controles podrían llegar a presentarse problemas si por ejemplo la Corte Constitucional resuelve la favor de la constitucionalidad de un decreto ley que ya hubiera sido inaplicado por otros jueces ordinarios. Por cuestiones como estas se ha buscado preservar en un tribunal especializado el monopolio del estudio de constitucionalidad de las normas.<sup>133</sup>

El mecanismo de control que se ejerce a través de la excepción de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 4° de la Carta implica una quiebra al principio de presunción de validez con que cuentan los decretos leyes. La existencia de este tipo de control ha generado controversia llegando incluso a que autores como Luis Carlos SÁCHICA considere que esta figura “no tiene fundamento constitucional porque se trata de una equivocada y desafortunada interpretación del artículo 4° constitucional que supone una importante quiebra en la articulación del sistema colombiano de fuentes de derecho”<sup>134</sup>. Algunas de las críticas que se han planteado acerca del control de constitucionalidad difuso es que atenta contra la consistencia y vertebración del ordenamiento jurídico, no permite que haya una interpretación ni estudio sistemático de la constitución y desconoce el principio de igualdad porque impide que haya una homogénea aplicación del derecho.

---

<sup>133</sup> Cfr. Ignacio Gutierrez “Los Controles de la Legislación Delegada”. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, 1995. Pag. 234.

<sup>134</sup> Sierra Porto cita a Luis Carlos SÁCHICA en “Consideraciones para replantear el control de constitucionalidad en Colombia” Pa{g. 273 en Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita. Simposio internacional sobre derecho del Estado. Bogotá. Universidad Extranjero de Colombia. 1993

Para Sierra, en Colombia, no cabe sostener la existencia de la excepción de inconstitucionalidad. La Corte Constitucional tiene el objetivo de garantizar la supremacía de la Constitución y cuenta con la competencia exclusiva para conocer de la constitucionalidad de las leyes y las demás normas con rango de ley. Esta afirmación la fundamenta en la existencia de un órgano especializado que monopoliza el estudio de constitucionalidad dentro de un sistema de control concentrado y que permite obviar los inconvenientes de un sistema difuso de control.<sup>135</sup>

En opinión de Sierra el artículo 4° lo que establece es un “principio fundamental para la interpretación del resto del ordenamiento, que es el de la supremacía constitucional y el valor normativo de las disposiciones constitucionales”<sup>136</sup>.

Esta opinión se funda en lo sostenido por SÁCHICA “La citada norma (artículo 4°) fue introducida en la constitución con el objeto de inscribirnos en el modelo de la primacía del derecho, cortando con el de primacía legislativa que fue el original de 1886. Del artículo 4° no se deducen las competencias necesarias para realizar un control de constitucionalidad por vía de excepción”<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Tipos de Leyes en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Págs. 214-237.

<sup>136</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Tipos de Leyes en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Pág. 227.

<sup>137</sup> Sierra Porto cita el pie de página número 120 a SÁCHICA en “consideraciones para replantear el control de constitucionalidad” Pág. 273.

Adicionalmente considera que la ubicación de la disposición dentro del título “de los principios fundamentales” indica que se trata de un principio que sirve de fundamento para la interpretación de los demás preceptos de la constitución y no de una norma que trata sobre un proceso de inconstitucionalidad que atribuye una competencia. Es en el capítulo cuarto donde se desarrolla lo relativo a las garantías de la constitución y en éste título sólo se prevé el control constitucional concentrado ejercido por la Corte Constitucional.<sup>138</sup>

Sin embargo, a pesar de la opinión de los doctrinantes, la sentencia C-1316 de 2000 en un aparte sostiene una posición contraria donde reconoce la posibilidad de que cualquier juez, e incluso una autoridad administrativa inaplique el decreto que sea evidentemente contrario a la Constitución *Por ende, si desaparece, o nunca ha existido esa norma condición que habilita al Presidente a ejercer funciones legislativas, entonces es obvio que los decretos leyes o los decretos legislativos son manifiestamente inconstitucionales, por carecer de cualquier fundamento jurídico. Esos decretos no son, entonces normas legales sino en apariencia, por lo cual deben entonces ser inaplicadas por las autoridades estatales (CP art. 4º), y no sólo por las judiciales sino también administrativas puesto que, como esta Corporación ya lo precisó, la excepción de inconstitucionalidad, cuando es palmaria, debe también ser invocada por las autoridades administrativas.*

---

<sup>138</sup> Humberto A. Sierra Porto “Concepto y Tipos de Leyes en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Págs. 214-237.

El decreto ley se presume válido y con rango de ley hasta que la Corte Constitucional declare lo contrario a través de una sentencia de constitucionalidad, momento en el cual este decreto sale del ordenamiento jurídico con efectos extinc.

A raíz de muchas decisiones de la Corte Constitucional que han sido polémicas se ha entrado a discutir el tipo de función que cumple este tribunal, si su carácter es político o es jurídico. Parece ser cierto que en el estudio de las normas la Corte Constitucional no se limita a hacer un estricto análisis sobre la juridicidad de las normas, es decir, acerca de la identidad de éstas con la Constitución, también realiza un análisis de pertinencia y conveniencia de la norma, el mayor grado de su tinte político se hace evidente en las sentencias condicionadas. Debido al carácter político que se le reconoce su esquema de conformación tiene en cuenta el juego político y la intervención de todas las ramas del poder público, para darles mayor representatividad, y mantener un equilibrio entre éstas, los magistrados son escogidos por el senado de ternas que envía el Presidente, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Un aparte de la obra de Juan Manuel Charry puede servirnos para aclarar el punto de la naturaleza de la función:

*“La justicia constitucional consiste en una comparación entre dos normas, una cualquiera próxima y general y la constitución. En primer lugar para analizar su compatibilidad, si ella no existe se llegará a la declaratoria de inexequibilidad de la*

*norma inferior. La justicia constitucional implica la interpretación y valoración de las normas, no una simple comparación, pues en últimas, consiste en dirimir un conflicto entre las dos normas por lo tanto se trata de una función jurisdiccional en el ámbito del derecho.*

*Pero su naturaleza no es tan simple, pues debe preguntarse si hay algo más que la comparación de las normas, a lo cual es elemental responder que sí, pues la interpretación constitucional exige necesariamente un conocimiento de la evolución histórica de la comunidad y de sus decisiones políticas. De la interpretación dependerá la compatibilidad de la norma inferior, por eso puede afirmarse que dicho control envuelve una función política.*

*Es un proceso básicamente estatal de control entre las ramas del poder público, de acatamiento de la voluntad constituyente, donde el ciudadano interviene en ocasiones para impulsar dicho trámite en orden a obtener una declaración de inconstitucionalidad. Sin embargo, este constituye un derecho y una garantía tendientes a que prevalezca la voluntad constituyente según interpretación del juzgador sobre las demás normas expedidas por el Estado.*

*El proceso constitucional es el medio para realizar la exigencia de protección de los derechos y garantías constitucionales mediante la declaratoria de exequibilidad e inexecuibilidad de las normas acusadas. Este proceso se distingue de los*

*demás por su particular objetivo, la ausencia de litigio y la especialidad en su trámite.*<sup>139</sup>

#### 4.1.1. Exceso en el Ejercicio de las Facultades Extraordinarias:

Se considera exceso en el ejercicio de las facultades todos aquellos comportamientos del ejecutivo que desconocen los límites señalados en el artículo 150 numeral 10 Const. Pol; la extralimitación temporal y material, es decir, ejercer por más de seis meses las facultades extraordinarias y legislar sobre temas expresamente prohibidos por la constitución o las leyes habilitantes. Los decretos leyes así expedidos son inexecutable porque, parafraseando a la Corte Constitucional *“invaden la órbita del legislador”*. Fallos de esta Corporación han señalado que fuera de violar el numeral 10 del artículo 150, también se desconocen el 113, que se refiere a la separación de las funciones de los órganos del Estado a pesar de la colaboración armónica que debe existir ente éstas; el 121 que señala que ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la constitución y la ley y el 123 que dice que los servidores públicos están al servicio del Estado y la comunidad, los cuales ejercen sus funciones según lo prevén la constitución, la ley y el reglamento. En estos artículos cuando se refieren a la ley, en este caso, debe entenderse la ley de autorizaciones.

---

<sup>139</sup> Juan Manuel Charry Urueña “Justicia Constitucional. Derecho comparado y colombiano”. Colección Banco de la República. 1993. Pág. 155.

Este aparte de jurisprudencia que contiene un salvamento de voto sostiene la función de control judicial de la Corte Constitucional dentro de la teoría de la división de poder:

*“La razón más importante que justifica la existencia de la Corte Constitucional es la realización del control sobre la sujeción de las ramas del poder público a sus atribuciones constitucionales, sin invadir el campo de las demás funciones. Por lo tanto, no se puede considerar como un simple vicio de forma, saneable por el paso del tiempo, la extralimitación del gobierno en el ejercicio de las facultades extraordinarias. De hacerlo así, se estarían validando conductas contrarias a la separación de poderes y a la democracia.”<sup>140</sup>*

Esta sentencia señala que para que prospere un cargo de inexecuibilidad contra un decreto ley hay que demostrar que hay una completa disparidad entre la ley que concede las facultades y los decretos leyes que surgen a raíz del ejercicio de esta facultad.

*“Quien ejerza la acción pública debe demostrar en el proceso que en efecto, cotejados objetivamente los textos de las facultades otorgadas y de las disposiciones adoptadas en su desarrollo, no existe entre ellos una correspondencia sustancial, pues solamente de esa certidumbre puede extraerse la consecuencia de que se excedió las atribuciones excepcionales y vulneró la Constitución Política. El abuso de la facultad conferida tiene que ser establecido con claridad y evidencia, de tal modo que no quepa duda acerca de la total carencia de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo. Si no hay un verdadero y efectivo contraste entre las facultades conferidas y lo dispuesto por el Gobierno, de manera tal que el decreto ley carezca de todo respaldo material en la ley habilitante, no es posible acceder a la declaración de inexecuibilidad.”<sup>141</sup>*

*“Cuando ante la Corte se demandan disposiciones de un decreto expedido con fundamento en facultades extraordinarias, es deber de la corporación determinar, en primer lugar, la competencia del Presidente de la República para expedirlas, es decir, si existía o no una ley que lo habilitara para ejercer temporalmente funciones del legislador ordinario. Igualmente, deberá analizar si los asuntos que se le autoriza regular al Gobierno no son de aquellos que la Constitución prohíbe y si se cumplieron los límites tanto temporales como materiales a los que debía sujetarse el Presidente en el ejercicio de las atribuciones conferidas.”<sup>142</sup>*

La jurisprudencia que citamos a continuación es una de las más recientes de la Corte Constitucional y trata un caso específico de exceso en el ejercicio de las

---

<sup>140</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-102 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes, Alejandro Martínez y María Teresa Garcés.

facultades extraordinarias porque se trata de que la ley habilitante hacía referencia a una norma que para el momento era inexistente. Se plantean varias hipótesis sobre el tema:

*“Aunque los demandantes acusan algunas disposiciones de, decreto 266/2000, cuyo contenido normativo es autónomo e inteligible, la Corte no puede entrar a examinarlas de fondo sin antes analizar si el Presidente de la República contaba o no con atribuciones para expedirlas y para ello era indispensable remitirse a la ley de habilitación legislativa. Siendo así resulta clara la evidente relación de conexidad entre la ley de investidura y el decreto extraordinario, a tal punto que sin la primera no puede tener existencia el segundo. Por tanto no es posible estudiar la constitucionalidad del decreto sin tener en cuenta la ley de investidura, de la cual depende y a la que está subordinado.*

*Entonces, si la ley que confiere las atribuciones legislativas es violatoria de la Constitución es apenas obvio, que tal irregularidad recaiga también sobre el o los decretos que se hubieran expedido con fundamento en ellas, pues ésta es su base de validez formal y material. De manera que si la Corte observa un vicio de inconstitucionalidad en las atribuciones conferidas debe inevitablemente declararlo, pues al no hacerlo estaría permitiendo que en el ordenamiento positivo subsistieran disposiciones que infringen la Constitución, incumpliendo de esta manera con el mandato que le ordena guardar la **integridad y supremacía** de la Constitución.*

*No sobra agregar, que no es ésta la primera vez que la Corte conforma la unidad normativa con la ley de habilitación legislativa cuando encuentra que ésta adolece de un vicio de inconstitucionalidad, pues ya lo hecho en anteriores ocasiones, valga citar a manera de ejemplo, las sentencias C-246/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-255/95 M.P. Jorge Arango Mejía. Sin embargo, como la Corte también es consciente de la existencia de algunos fallos en los que no ha procedido de esta manera, ha decidido orientar su doctrina en el sentido de señalar que siempre que se acusen disposiciones o todo un decreto ley, expedido con fundamento en facultades extraordinarias es deber de la corporación analizar si la ley de habilitación legislativa al conferirles respetó los parámetros y exigencias establecidos en el artículo 150-10 de la Carta.”<sup>143</sup>*

En esta sentencia se señala qué situaciones configuran invasiones a la órbita del legislador. La jurisprudencia es consistente en sostener que las violaciones al término de ejercicio y regular temas expresamente prohibidos por la norma.

*“Cuando el acto presidencial correspondiente se extiende a temas diversos del señalado en la ley de facultades o se expide cuando el término de las mismas ha expirado, el Gobierno invade la órbita constitucional propia del Congreso, en*

<sup>141</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>142</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-164 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>143</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1316 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

*una forma de exceso en el ejercicio de las atribuciones conferidas y, por tanto, viola no solamente el artículo 150, numeral 10, sino el 113 de la Constitución Política y todo el sistema de distribución de competencias entre las ramas del poder público.*<sup>144</sup>

*“La desobediencia del gobierno al mandato constitucional en lo referente a los límites materiales y temporales de las facultades extraordinarias, conduce necesariamente a la declaratoria de inexecutable de los decretos expedidos por fuera del marco legal, pues en este caso se da una invasión de competencias, una incursión inconstitucional de la rama ejecutiva en las funciones legislativas.”*<sup>145</sup>

La extralimitación en las facultades extraordinarias constituyen un vicio de fondo, no de forma, ya que se trata de una cuestión de competencia:

*“En lo relativo al ejercicio de las facultades extraordinarias por el Presidente, lo cual guarda relación con la competencia para legislar, no por ello se queda en el plano de las formalidades únicamente, sino que tiene que ver con una cuestión de fondo que le juez constitucional debe siempre dilucidar lograr la eficacia y la supremacía de los principios que inspiran el Estado de Derecho.”*<sup>146</sup>

Señala la sentencia que se puede incurrir en exceso si las facultades se interpretan analógica o extensivamente:

*“Para que se presente inconstitucionalidad por exceso en el uso de facultades extraordinarias, se requiere que se establezca con claridad que la materia tratada en los decretos leyes que se consideran viola las atribuciones conferidas se refieran a temas no incorporados en las respectivas autorizaciones, por lo que el juez de constitucionalidad debe verificar si el gobierno puede haber desarrollado una función que, sin corresponder a interpretaciones analógicas o extensivas, resulta necesariamente de la investidura excepcional.”*<sup>147</sup>

Cuando se violan los parámetros señalados por el Legislador en la ley habilitante no sólo se invade la órbita del legislador, sino que además se desconoce toda la estructura del Estado que consagra la división de poder:

*“Los decretos que expida el gobierno invocando facultades extraordinarias cuando se refieran a materias diferentes a las señaladas en forma taxativa por el legislador ordinario, son inconstitucionales, porque, además de quebrantar la ley a que el ejecutivo debía ceñirse, se invade la órbita propia del legislador, porque el gobierno sólo puede expedir*

<sup>144</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-164 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>145</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 132 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>146</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-039 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>147</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

*normas con fuerza legislativa en virtud de la facultad concedida, que si no es suficiente para adoptar las medidas contenidas en los decretos leyes, deja a éstos despojados de su competencia. Se viola el artículo 150 numeral 10 y numeral 3, a cuyo tenor los representantes del pueblo deben ejercer el poder público en los términos que la Constitución indica. También resultan desconocidos los artículos 121 y 123 de la Carta según los cuales ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley. Es transgredido también el artículo 113 donde se consagran funciones separadas en cabeza de cada una de las ramas del poder.”<sup>148</sup>*

#### 4.1.2. Vicios De Fondo Y Forma:

La Corte Constitucional en el estudio que hace de la exequibilidad de los decretos leyes ha señalado la clara diferencia que existe entre los vicios de forma y los de fondo. Los primeros son aquellos que se producen cuando se encuentra una contradicción sustancial entre las normas del decreto ley y los preceptos incluidos en la constitución. Aparecen cuando se genera un desbordamiento de las facultades concedidas; este vicio se considera un problema de falta de competencia para expedir el acto, que se traduce en un problema de capacidad jurídica.

Los vicios de forma, se definen como aquellos que aparecen cuando se presentan fallas en el procedimiento mediante el cual se expide el decreto ley, si falló el proceso legislativo, el decreto ley nunca tuvo tal carácter y tienen que retrotraerse tales efectos.

La diferencia entre ambos tipos de vicios se concreta en la jurisprudencia en el debate sobre el término de caducidad para la interposición de la demanda de

---

<sup>148</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

inexequibilidad ejercida por medio de la acción pública. Según dice el artículo 242 numeral 3, las acciones por vicios de forma caducan en un año contado desde la publicación del acto, pero no señala nada en lo relativo a la caducidad de los vicios de fondo, por lo cual éstos no caducan, ya que se considera que tratándose de vicios que tocan con la legitimidad del acto, no se pueden interponer límites a su ejercicio, porque con la acción pública lo que se busca es proteger el derecho subjetivo y objetivo.

En Colombia, la inexequibilidad no se produce por el desconocimiento de la ley delegante, sino por el desconocimiento directo de la constitución ya que es ésta la que define las condiciones y límites de la legislación delegada.

La doctrina española considera que cada delegación de facultades extraordinarias implica una atribución concreta de la potestad legislativa por parte del congreso y que los decretos leyes no existirán si el término de ejercicio de la facultad ha caducado por el paso del tiempo o por el agotamiento de la facultad o si estos decretos son expedidos por un órgano distinto al gobierno. Estas consideraciones son claras ya que si se violan los parámetros que señalan la delegación se están expidiendo normas viciadas de incompetencia y por lo tanto expedidas sin capacidad.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> Igancio Gutierrez "Los Controles de la Legislación Delegada" Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, 1995. Pág. 259.

La Corte Suprema de Justicia sostuvo que el desbordamiento de las facultades era un vicio de forma, más adelante, la Corte Constitucional modificó esta posición y señaló el tipo de vicio de constitucionalidad que constituía este desbordamiento:

*“Durante una época la Corte sostuvo la teoría de que el desbordamiento en el ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del Presidente se asimilaba a un vicio de forma por lo cual la acción dirigida a impugnarlo era la del artículo 242 numeral 3 de la Constitución, cuyo término de caducidad era de un año. Pero a partir de 1993 con la sentencia No. C-546 de 1993, se corrigió esa posición y se dijo que : la competencia en derecho público, equivale a la capacidad en el derecho privado. Pero mientras la capacidad es la regla general en el derecho privado, en el derecho administrativo es la excepción, pues los funcionarios sólo pueden hacer aquello para lo que estén expresamente facultados por la normatividad. No se puede confundir la competencia con la forma, porque de la forma sólo puede hacer uso el sujeto calificado para verter en ella el contenido del acto que de esa forma adquiere significación jurídica. La falta de competencia genera un vicio que hace anulable el acto de derecho público indebidamente producido, igual que ocurre con la incapacidad en el derecho privado, que produce una nulidad que no tiene ninguna relación con la desafortunada elección de la forma que ha de corresponder al acto según su naturaleza jurídica.*

*Las normas que facultan a un órgano o a un funcionario para que temporalmente ejerza funciones que de modo permanente están atribuidas a otro órgano o funcionario, tiene un carácter excepcional y por lo tanto no se pueden extender más allá de los límites fijados. La extralimitación en el ejercicio de estas funciones, que formalmente pueden haberse desarrollado sin tacha, implican falta de competencia y por esta falta del presupuesto esencial que da al funcionario o a la entidad legitimidad para acceder a la forma.”<sup>150</sup>*

El maestro Ciro Angarita, fue el primer magistrado en plantear el cambio de percepción frente al desbordamiento del Gobierno en el ejercicio de las facultades extraordinarias, posición que llegó a generar un cambio en la jurisprudencia.

*“El magistrado Ciro Angarita Barón presentó salvamento de voto a la sentencia C-042 de 1993, señala que le preocupa que en la sala plena se haya impuesto la tesis según la cual los aspectos de competencia relacionados con el ámbito material del ejercicio de las facultades extraordinarias son vicios de forma, porque en su opinión los aspectos de competencia y de contenido material son de fondo porque se relacionan con la materia de la atribución por lo tanto no se pueden convalidar por el paso del tiempo. Para el esta decisión atenta contra los alcances de la acción pública ciudadana como mecanismo eficaz para controlar los excesos del Presidente cuando legisla. El magistrado considera que ni en la jurisprudencia ni en la doctrina existe alguna posición en que se defina la extralimitación material de las facultades extraordinarias como un vicio de forma, sino que ese término se utiliza para denominar las irregularidades en que un órgano puede incurrir dentro del procedimiento de formación de un acto o de expresión de su voluntad por pretermisión o incumplimiento de las formalidades o ritualidades indispensables para su válida expedición, publicación, aprobación. Los vicios de forma se relacionan con el procedimiento señalado*

<sup>150</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-102 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

*en la Constitución para la expresión de la voluntad de cualquier órgano determinado, es decir, al cómo y no al qué o contenido del acto que la está autorizado para dictar.*<sup>151</sup>

Este aparte plantea que de la concepción que se tenga sobre el tipo de vicio que genera el desbordamiento en el ejercicio de las facultades extraordinarias, depende también el término de caducidad de la acción de inconstitucionalidad contra los decretos leyes.

*“El artículo 242-3 de la Carta Política que establece un término de caducidad para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, no comprende, en modo alguno, aquellas que se dirigen a atacar el acto por desbordamiento en el ejercicio de la competencia. No podría hacerlo, porque si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene la competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab-initio, del presupuesto esencia para surgir al mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma. Así pues, cuando la controversia conlleva la definición acerca de quien profirió el acto demandado gozaba de competencia para ello, o si se desbordó en el ejercicio de las mismas, no resulta aplicable la caducidad prevista en la norma mencionada, y es pertinente, por consiguiente, el examen de fondo.*<sup>152</sup>

La sentencia plantea que el cambio de enfoque frente al tipo de vicio a considerarlo un vicio de fondo, amplía la posibilidad de control judicial.

*“Hacer extensiva la caducidad por vicios de forma a la inconstitucionalidad por extralimitación en el ejercicio de la competencia , implicaría dejar sin control una gran cantidad de normas que lo requieren, para evitar que la democracia y el Estado de Derecho pierdan su fisonomía, por lo tanto la Corte Constitucional ha seguido decidiendo de fondo sobre demandas por exceso en el uso de las facultades extraordinarias por parte del Presidente de la República, así hayan pasado más de seis meses. (C-102/94 cita la sentencia C-546/93).*

*“La falta de competencia por parte del Presidente de la República no es subsanable por el legislador ordinario así sea éste el órgano que confiere las facultades.*<sup>153</sup>

<sup>151</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-042 de 1993. Msalvasmanto de voto de Ciro Angarita Barón.

<sup>152</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-046 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>153</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-102 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

#### 4.1.3. Decretos Leyes Anteriores A La Constitución De 1991

A raíz del cambio constitucional de 1991 donde se limitó la figura de las facultades extraordinarias surgió la cuestión de bajo cual de los ordenamientos constitucionales debía ser estudiada la legislación expedida entre el momento en que dejó de regir la Constitución de 1886 y comenzó la vigencia de la nueva Carta Política. Existe abundante jurisprudencia que clarifica esta cuestión y que concluye en que desde el punto de vista formal, la constitucionalidad de los decretos leyes deben ser estudiados según el ordenamiento que estaba vigente en el momento en que se concedieron las facultades extraordinarias, así durante el término para la expedición de éstas, haya ocurrido el cambio en la constitución. Esto porque estas normas las que indican la competencia, que redundan en la capacidad del legislativo para expedir las normas con fuerza de ley. La Corte Constitucional ha señalado que en este caso se trata de una situación de “*ultra-actividad*” de la constitución anterior y que el estudio debe hacerse tomando como punto de referencia la Constitución de 1886, así el análisis lo esté haciendo la Corte Constitucional e igual hacerlo así la Corte Suprema de Justicia ya haya hecho un estudio de exequibilidad del decreto ley demandado.

A diferencia de los vicios de forma, los vicios de fondo si deben ser estudiados bajo las preceptivas de la constitución vigente en el momento en que se hace el estudio de exequibilidad.

A continuación vamos a hacer una transcripción de los fallos de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional sobre el estudio de los decretos leyes durante la época del tránsito constitucional.

*“La cuestión aquí es que se otorgaron unas facultades extraordinarias según las prescripciones de la Constitución derogada y su ejercicio se realiza durante la vigencia de la nueva Constitución por que al momento no se había vencido el término para el cual fueron concedidas y la nueva Carta reduce significativamente este término. Los casos fallados durante el tránsito constitucional, es decir, a partir del 7 de julio de 1991 por la Corte Suprema de Justicia y por la Corte Constitucional involucran situaciones donde ha habido que determinar el parámetro normativo que habrá de servir para evaluar el aspecto formal y el material de las facultades extraordinarias otorgadas y ejercidas antes de la vigencia de la Constitución de 1991. Los fallos al respecto al han sido claros y uniformes al señalar que los aspectos formales de las facultades como temporalidad, precisión...deberán ser fallados a la luz de las normas vigentes en el momento en que se expidió la disposición habilitante (Corte Suprema de Justicia, sentencias Nos. 85, 87, 93, 100, 107 y 119 de 1991. También Corte Constitucional, sentencias Nos. C-005, C-221, C-417, C-434, C-465) Vamos a transcribir estos fallos:*

*(...)Considera la Corporación que la valoración del ejercicio de una competencia, esto es, la definición acerca de si un órgano estatal obró o no de conformidad con las reglas que la fijan, debe hacerse necesariamente mediante el cotejo con los preceptos vigentes al tiempo en que se efectivizó, dado que por constituir éstos su fuente de validez son los que determinan la regularidad de su ejercicio. Mal podrían enervarse los efectos de lo que en su momento estuvo correctamente ejercido desde el punto de vista de la competencia, por el sólo hecho de que en un momento ulterior se produjere un cambio normativo, pues ello equivaldría a asignarle efectos retroactivos al nuevo ordenamiento respecto de actos con cuya emisión, dentro del término y con los demás requisitos exigidos por el antiguo, ya se había consumado o agotado el ejercicio de la competencia correspondiente.*

*“Téngase en cuenta además, que la validez formal de la expedición de un acto, en la que queda incluido el elemento de la competencia de su autor, depende de acuerdo con criterios de aceptación general en materia de aplicación de la norma jurídica en el espacio y en el tiempo, de la ley vigente en el momento de su celebración, plasmada en los conocidos aforismos *locus regit actum* y *tempus regim actus*. En otras palabras, la nueva ley sobre competencia y forma regirá *ex nunc*, no *ex tunc*.*

*Así que en este preciso punto está lejos de tener cabida el fenómeno de la retroactividad de la nueva Constitución; al contrario, lo que sucede es que la de 1886 continúa proyectando efectos aún después de perder vigencia o aplicabilidad. Para el caso, los efectos de la norma de facultades se objetivan en los decretos de desarrollo, cuya supervivencia de pende de aquella, en tratándose de competencias y rituación*

*La Corte Suprema reiteró la doctrina*

*A este respecto la Corte ha señalado que cuando se trate de una ley de facultades extraordinarias expedidas al amparo de la Constitución anterior y según sus requisitos y formalidades, el decreto dictado al amparo de la Constitución derogada y que las desarrollaba debe ajustarse a sus prescripciones, que como se ha señalado más arriba estuvieron consagradas en el numeral 12 del artículo 76 de la Carta de 1886. Es una solución lógica y coherente, ya que carecería de fundamento exigir el cumplimiento de*

contenidos normativos que no existían al momento de expedirse la ley de facultades extraordinarias y el decreto con fuerza de ley que las desarrolló. Hay que señalar también que bajo la vigencia de la Carta de 1991, estuviera corriendo todavía un término que otorgaba facultades extraordinarias al Presidente sobre una materia prohibida por el nuevo ordenamiento jurídico, esas facultades no podrían ser ejercidas porque serían contrarias a la Constitución, y tal vicio se extendería obviamente al decreto que las desarrollara.

Ahora bien, cabe preguntarse cuál es el régimen constitucional que debe servir de referencia para revisar la constitucionalidad de que trata el presente expediente. La norma acusada, fue expedida bajo la vigencia de la Constitución anterior, en desarrollo igualmente de una ley normada por los preceptos de ese orden superior. Una primera respuesta se impone al interrogante planteado: las revisiones de exequibilidad que adelante la Corporación deben realizarse a partir de la Constitución vigente, por cuanto el control de constitucionalidad que tiene a su cargo, resultaría inocuo para los fines institucionales que le son propios, que no son otros que el aseguramiento de la conformidad del orden político-jurídico de la Carta fundamental. Ninguna funcionalidad institucional justifica una labor de la Corte Constitucional que se orientara a retrover la constitucionalidad de un precepto a una Constitución inexistente. Sin perjuicio de lo anterior, se han previsto por la dogmática jurídica, en su capítulo sobre la "vigencia de las leyes en el tiempo", reglas que determinan efectos cuya validez se consolidó conforme al orden precedente. Entre estas reglas, se encuentran las relacionadas con las condiciones procedimentales de existencia de las leyes, de manera que las normas sobre trámite en la elaboración de la ley, habiéndose cumplido, le garantizan a ésta su validez, hacia el futuro, aun cuando sobrevengan cambios a dichos trámites. Así, la acusación de inconstitucionalidad de una norma, con base en violaciones procedimentales, tal el presente caso, habilita hacia el futuro las reglas superiores que autorizaban la expedición de decretos extraordinarios, para con base en ellos adelantar un juicio de constitucionalidad. (Ver sobre el particular Sentencias Nos. 85, 87 y 116 de 1991; 01 y 03 de 1992, de la honorable Corte Suprema de Justicia).

A este respecto la Corte Suprema de Justicia ha dicho:

*Distinto sería el caso si las acusación de inconstitucionalidad contra el decreto versara, no sobre si hubo o no extralimitación en el ejercicio de las facultades, es decir sobre un problema de nuda competencia, sino sobre el contenido de aquél; pues es indudable que en ese evento sí prevalecerán sin más los nuevos tipos constitucionales y que a ellos tendrá que amoldarse inexorablemente toda legislación anterior, en vista del efecto retrospectivo inmediato de los primeros.*

*Es aquí justamente cuando pueden presentarse las hipótesis jurídicas de derogatoria o reforma por la norma superior (inconstitucionalidad sobreviniente) o de purga de inconstitucionalidad.*

*También variará la situación en el caso de que al entrar a regir la flamante Constitución Política estuvieran todavía corriendo el término señalado en la ley de facultades. Es claro que si éstas ya no pueden concederse, cesa en su ilegitimidad la ley, por ende los decretos que en lo sucesivo se dictaren invocando las autorizaciones vedadas también se verían afectadas, porque al fin y al cabo la capacidad normativa del Presidente, que no se había agotado, quedaría ipso jure recortada*

*En el mismo orden de ideas la Corte Constitucional ha dicho que como cuestión de fondo lo que debe hacer la Corte es examinar si la ley que ha sido acusada parcialmente en cuanto a su constitucionalidad, se ajustó en su momento a las provisiones de la Constitución de 1886 y si ahora es contraria o está ajustada a lo dispuesto en la Constitución de 1991, es un examen que debe realizarse debido al tránsito en la normatividad constitucional. La Corte hace este examen teniendo en cuenta todos los elementos como son la derogatoria expresa o tácita de la ley, la inconstitucionalidad sobreviniente y la convalidación constitucional. Por lo tanto la disposición jurídica que se acusa debe ser mirada bajo los siguientes aspectos:*

1. En lo relativo a la validez formal, es decir al procedimiento que se siguió en la expedición de la ley. Lo que incluye la competencia del órgano que es autor del acto jurídico que está sometido en el espacio y en el tiempo a la ley vigente en el momento lugar de su expedición. Supone que lo relativo al tema del procedimiento en la expedición de una ley no se aplica retroactivamente, salvo mención expresa de la Constitución.

2. Examinar si el acto cumplió con los demás requisitos formales como los revistos en el artículo 76 numeral 12 de la Constitución de 1886, para las leyes de facultades extraordinarias como los requisitos de precisión y temporalidad.

3. Cabe determinar si la disposición acusada de la ley 60 de 1990 es inconstitucional frente a la nueva Constitución. Esta ley es el fundamento de la validez formal y material de los decretos

Se puede afirmar que cuando en el artículo 150 en el numeral 10 se señala un límite temporal de hasta seis meses para las facultades extraordinarias, este límite recorta inmediatamente las facultades a las que alude el artículo 32, en virtud de la aplicación automática de la Constitución de 1991.

Cuando se considera la situación concreta en este caso, es claro que la expedición del decreto 2406 de 1991 se realizó en un término que contado a partir de la fecha de promulgación de la Carta de 1991, se ajusta materialmente a sus prescripciones. Por lo anterior, no se puede hablar de una indebida actividad de la norma habilitante, porque en la legislación preexistente la regla general es la supervivencia de la misma.

El hecho de que la nueva Constitución haya establecido un nuevo límite temporal para el ejercicio de las facultades extraordinarias no significa que esto constituya automáticamente causal de derogatoria si, de otra parte su aplicación se ajusta al espíritu de las nuevas disposiciones. Lo que ha querido el constituyente, es que el ejercicio de las facultades extraordinarias no se prolongue más de seis meses.

El fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente ocurre cuando una disposición que era originalmente constitucional, por contradecir abierta y materialmente normas de la nueva Constitución se vuelva totalmente inejecutable. Los efectos de ésta se asimilan a los de la derogatoria y por lo tanto no se podría emitir un fallo de mérito por falta de objeto. Este fenómeno sólo puede ocurrir en las normas vigentes en el momento que cobra vida el nuevo estatuto.<sup>154</sup>

Cuando los motivos por los que hay que revisar la constitucionalidad de una norma expedida con anterioridad a la nueva Constitución tiene que ver con su materia hay que hacer el estudio de constitucionalidad con base a la Constitución vigente en ese momento para verificar si las normas demandadas pueden sobrevivir dentro del ordenamiento jurídico porque son compatibles con la Constitución vigente o si han sido derogadas por ser incompatibles con ella y por lo tanto no pueden seguir vigentes.<sup>155</sup>

Cuando hay que decidir si hubo exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias ejercidas antes de la entrada en vigencia de la nueva Carta, el objeto de análisis es formal porque lo que busca saber es si al momento de dictar el decreto el Presidente tenía la competencia para legislar tanto en lo relativo al término como a las materias.<sup>156</sup>

<sup>154</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-014 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>155</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-514 de 1992 M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo.

<sup>156</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-514 de 1992 M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo.

Esta sentencia trata sobre las cuestiones que sucedieron con el cambio de la regulación de las facultades extraordinarias en lo relativo al término de ejercicio de éstas:

*“No se puede pretender que el Congreso previera la exigencia futura del constituyente de reducir el término de operancia de las facultades extraordinarias y actuara de conformidad. Las leyes de facultades cuyo término de ejercicio se extiende más allá de la fecha de su entrada en vigencia, deben interpretarse a la luz de la nueva Constitución porque sus efectos están por consumarse y la Constitución no enfrenta un fenómeno acabado que deba respetar, sino un curso de actuación de los poderes públicos que debe ser regido por ella. El Presidente no puede decir que la exigencia constitucional relativa al límite temporal de los seis meses es la entrada en vigencia de la nueva Constitución que redujo el término de las facultades extraordinarias a seis meses no implica la derogatoria automática de todas las leyes de facultades anteriores a su vigencia que tenían un periodo de utilización más amplio y cuyo vencimiento se realizaba con posterioridad a ella. No es algo imprevisible o de imposible cumplimiento. La diferencia es que mientras para el congreso la exigencia constitucional del límite temporal de los seis meses es posterior e imprevisible; para el Presidente que es quien debe ejercer las facultades esa exigencia es anterior y por lo tanto previsible. Deben declararse constitucionales por el aspecto temporal las leyes de facultades extraordinarias dictadas con anterioridad cuya vigencia vaya más allá de la fecha de entrada en vigencia de la nueva Constitución, siempre que el término por vencerse no pase de seis meses a partir de esa fecha, en el caso que no sea así, el exceso no tendrá sustento constitucional y se entenderá extinto.”<sup>157</sup>*

Esta sentencia trata sobre las cuestiones que suceden cuando con el cambio en la regulación de las facultades extraordinarios en lo relativo a los temas que el Gobierno puede regular, especialmente decretar impuestos.

*“Cuando se trata de verificar la constitucionalidad de una norma preconstitucional frente a las reglas de competencia para expedirla, debe examinarse a la luz de las que la regulaban en el momento de su expedición. Si esto es así, los artículos acusados, en cuanto corresponda definir si fueron dictados por el órgano competente, deben ser vistos bajo la óptica de la Constitución de 1886 con sus reformas, es decir, según las prescripciones de la Carta Política que estaba vigente cuando tales disposiciones ingresaron en el mundo jurídico, y de ninguna manera de conformidad con las normas introducidas apenas en la Constitución de 1991, menos todavía si éstas consagraron restricciones antes no existentes acerca del otorgamiento y ejercicio de facultades extraordinarias. En su momento, no podía adivinar el Congreso que en el futuro le sería prohibido de manera absoluta conferir autorizaciones legislativas temporales al Gobierno para establecer impuestos o para consagrar cualquiera de los elementos integrantes del tributo. Vistas así las cosas, ya que durante la vigencia de la Constitución de 1886 era perfectamente posible que el Congreso revistiera **pro tēmpore** al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias (art. 76, numeral 12) para expedir normas mediante las cuales se crearan tributos o se estipularan modificaciones respecto de los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de aquellos, no se violaba la Constitución por el sólo hecho de otorgar*

<sup>157</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*al jefe de Estado atribución excepcional para establecer mecanismos fiscales de ajuste de los tributos según la evolución del fenómeno inflacionario, para producir efectos variables en la determinación de las cifras a cargo de los contribuyentes según el momento de su liquidación y pago, ni tampoco se desconocía el Estatuto Fundamental del Estado por el hecho de que el Presidente hubiese dictado los decretos con fuerza de ley que desarrollan dicha facultad. No lo prohibía la Constitución como hoy lo prohíbe ni se daban, por tanto las razones de inconstitucionalidad que, ya en vigencia de la actual Carta Política, afectaban el Decreto en mención. Las disposiciones impugnadas serán declaradas exequibles pero únicamente por haberse expedido por el Presidente de la República con base en unas facultades extraordinarias que en su momento podían serle concedidas, Todas ellas se expidieron antes del 7 de julio de 1991, fecha en la cual entro a regir la actual Carta Política. Pero la Corte advierte que, ya en vigor la Constitución Política de 1991, el Congreso en el único órgano que puede modificar, adicionar o suprimir las aludidas normas, dado su carácter tributario, y, por tanto, no puede, sin vulnerar el artículo 150-10 de aquélla, conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo para tal efecto.”<sup>158</sup>*

La Corte señala que no pueden darse efectos retroactivos a la Constitución para revisar la constitucionalidad de normas que fueron expedidas bajo una normatividad anterior.

*“Por esto cuando una disposición dictada en razón del ejercicio de las facultades extraordinarias es atacada por exceso en el ejercicio, lo que se está alegando es la incompetencia del ejecutivo para expedirla. La definición de una competencia, debe hacerse mediante el cotejo con los preceptos vigentes en el momento en que se ejerció dado que por constituir estos preceptos su fuente de validez son los que determinan la regularidad de su ejercicio. No podrían enervarse los efectos de lo que en su momento estuvo correctamente ejercido desde el punto de vista de la competencia, por el hecho de que posteriormente se produzca un cambio normativo, pues esto sería como darle efectos retroactivos al nuevo ordenamiento respecto de actos cuya emisión dentro del término y con los demás requisitos exigidos por el antiguo, ya se había consumado o agotado el ejercicio de estas competencias.*

La Jurisprudencia sostiene que si se ejercen facultades fuera del termino, los decretos leyes, nacen viciados.

*...Si bajo la vigencia de la Constitución de 1991 todavía estuviera corriendo un término que otorgara facultades tratándose de una ley de facultades extraordinarias expedida bajo la vigencia de la Carta anterior, el decreto en sus aspectos formales debe ceñirse a lo señalado en esta normatividad. Esta es una solución lógica, porque cómo se va a exigir el cumplimiento de contenidos normativos que no existían al expedirse la ley de facultades extraordinarias al Presidente sobre una materia que estuviera prohibida por la nueva Constitución, esas facultades no podrían ser ejercidas ya que serían contrarias a la Constitución y ese vicio se extendería al decreto que las desarrollara.*

<sup>158</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 1999 M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo

La Corte Constitucional tiene competencia para revisar normas que ya han sido estudiadas por la Corte Suprema de Justicia a la luz de la Constitución que regía cuando la norma fue expedida.

*...La Corte Constitucional ha señalado que los decretos emitidos con base en facultades extraordinarias conferidas bajo la Constitución anterior, pueden ser revisadas en su constitucionalidad así ya hayan sido revisadas por la Corte Suprema de Justicia, pero el nuevo juicio en lo referente a los aspectos formales y por el ejercicio preciso de la competencia material dada por el congreso, debe hacerse a la luz de la constitución vigente al tiempo de su expedición, por ser un caso de ultra-actividad de la Constitución en la cual siguen rigiendo los requisitos exigidos por ella así haya dejado de existir esto para consolidar la validez de los decretos expedidos. El cumplimiento de las normas sobre trámite y las demás formalidades previstos para la expedición de leyes y de decretos-leyes le garantizan a éstos, su validez hacia el futuro, así sobrevengan cambios en las normas que establecían su trámite.”<sup>159</sup>*

*“Para las disposiciones anteriores a la Constitución de 1991, no se puede exigir el respeto al límite establecido en ésta, en lo referente a las materias que bajo la nueva normatividad superior no pueden ser objeto de facultades extraordinarias como el caso de la expedición de códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, según lo señala el artículo 150 numeral 10.”<sup>160</sup>*

## 4.2. CONTROL POLÍTICO:

El control político de la delegación delegada es ejercido por el congreso, que junto con el control judicial forman un sistema con miras a evitar que el ejecutivo utilice las facultades extraordinarias para fines diferentes a los previstos. Este control, al igual que el judicial, es posterior, lo ejerce cuando estudia la solicitud de las facultades extraordinarias. Este tipo de control es muy importante porque le da al control judicial un equilibrio político proveniente del cuerpo que más representatividad democrática tiene y que por lo tanto puede realizar

consideraciones de conveniencia que el análisis jurídico no está en posibilidades de hacer.

Este control se fundamenta en el inciso segundo del numeral 10 del artículo 150 que consagra la posibilidad que tiene el Congreso de modificar los decretos leyes que hayan sido dictados por el Gobierno en el momento en que el Presidente agota su competencia para legislar. El Congreso puede introducir cambios en la regulación hecha en ejercicio de facultades extraordinarias e incluso puede llegar a derogar esta normatividad porque una vez extinguida la habilitación, el Congreso readquiere la potestad legislativa.

*“La función de modificar los decretos leyes dictados por el gobierno se ha asignado al congreso; después de dictados así no haya pasado todo el término de las facultades, el gobierno ya cumplida su misión carece de competencia para modificarlos. Porque no habiéndose vencido el término, no pueden concurrir los dos poderes y el gobierno no puede, alegando un supuesto status de legislador temporal, derogar leyes que hayan podido modificar decretos leyes previamente expedidos en uso de las mismas facultades extraordinarias. La interpretación de la Corte se basa en la naturaleza de la concesión y en apreciar de manera restrictiva el ejercicio de la función legislativa cuando se realiza por un órgano diferente.”<sup>161</sup>*

El control político se hace necesario para asegurar la posibilidad de participación y publicidad que debe regir la expedición de las leyes, debe darse paso al debate que permita la confrontación de las ideas. El control político es un instrumento indispensable para mantener el carácter democrático del proceso legislativo.

---

<sup>159</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 1994 M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>160</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-057 de 1994 M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>161</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

## CONCLUSIONES

Podemos concluir que en Colombia ha existido una larga tradición de normas cuya iniciativa y desarrollo han correspondido al ejecutivo, sobretodo en asuntos que son materia de codificación. En tal sentido, la reglamentación hecha por la Constitución de 1991 a la figura de la legislación delegada proveniente de facultades extraordinarias ha estrechado el campo de acción con el que anteriormente contaba el Presidente en el ejercicio de funciones legislativas. Los límites impuestos han permitido que esta técnica legislativa vuelva a ocupar el lugar que le corresponde dentro del ordenamiento jurídico en cuanto permite que se mantengan intactos los principios de legalidad y reserva de ley en los que se funda la nueva jerarquía de las fuentes normativas en la Carta vigente.

Del estudio de la normatividad que se ha expedido a través de decretos leyes a partir de 1991 hasta el presente, se hace claro que se ha hecho uso de las facultades en los casos en los que la normatividad ha requerido mayor especialización técnica, en la mayoría de los casos aspectos relativos a la estructura del Estado, también se ha hecho uso de la delegación en casos en los cuales las connotaciones políticas dificultan a un cuerpo colegiado lograr un acuerdo.

La técnica legislativa de las facultades extraordinarias desconoce los principios que le dan legitimidad a la ley en sentido formal como son los de publicidad y ser fruto de un debate y una votación en la cual participan sectores representativos de la sociedad, sin embargo, este tipo de normas cuentan con el rango, la fuerza y el valor de la ley, características que detentan desde el momento en que el congreso le delega al Presidente la facultad de legislar, lo cual le permite a los decretos leyes contar con la misma legitimidad de la ley y producir una normatividad que es reconocida, respetada y acatada por los destinatarios de las normas.

En la legislación delegada, al igual que en el caso de la expedición de leyes en sentido formal, se mantiene la intervención de todas las ramas del poder público, del Congreso ya que éste órgano es quien entrega la potestad al ejecutivo para legislar en los casos en que lo considera pertinente y por medio de la ley delegante señala el marco dentro del cual puede moverse el ejecutivo al legislar y del poder judicial porque la Constitución le ha entregado a la Corte Constitucional el estudio de la conformidad de los decretos leyes a la constitución.

En un régimen presidencial donde existe una amplia legitimidad de la rama ejecutiva por contraste con una pérdida progresiva de legitimidad de la rama legislativa, probablemente la mayoría de los ciudadanos estaría dispuesta a aceptar la legislación delegada como un reparto natural de competencias, cuyos resultados son juzgados con benevolencia y reconocidos probablemente, por las mayores calidades técnicas que se derivan del minucioso trabajo de los

funcionarios por contraste con la difícil concertación política en las corporaciones de elección popular.

Sin embargo, como hemos visto a lo largo de este estudio el asunto va más allá de la “elegancia juris” , puesto que en última instancia lo que está en juego es la separación de los ámbitos de actuación de los poderes públicos como principio fundante del Estado democrático liberal.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha encargado de decantar los temas relativos a las facultades extraordinarias en cuanto que los fallos uniformes de la Corte generan principios generales que sirven de fundamento para la interpretación y aplicación de esta figura. A pesar de las prescripciones del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política son claras en cuanto a los límites de la potestad que se le puede entregar al ejecutivo, las sentencias de la Corporación se han encargado de precisar temas como quien es el titular de la facultad legislativa, que la jurisprudencia ha entendido que no sólo es el Presidente, sino también puede ser cualquier otro funcionario que sea ministro o director de departamento administrativo como lo señala el artículo 189, o incluso un ministro delegatario de funciones presidenciales. En cuanto al tema de los requisitos de necesidad y conveniencia que aduce el Presidente para solicitar las facultades se ha concluido que se trata de un acto congresional que obedece al criterio político del congreso y por lo tanto no puede ser objeto de un análisis de tipo jurídico. El señalamiento de la finalidad para la cual se entregan las facultades extraordinarias determina los derroteros que deben seguir los decretos

leyes. El término por el cual se conceden las facultades se define por la Corte como un término de caducidad que si llega a ser desconocido va a incidir en la validez de la norma. Las restricciones en los temas obedecen al respeto al principio de reserva de ley que busca que algunos temas que tienen importancia no sean trasladados al ejecutivo, sino que en su regulación pueda tener participación la representatividad política y democrática del congreso. El concepto de precisión fue afinado por la Corte al señalar que se refiere a que el congreso le señale al ejecutivo las directrices y los criterios a los cuales debe someterse para legislar pero sin caer en el detalle ni en lo minucioso porque en tal caso se encontraría usurpando la potestad que le entregó al Presidente.

La Corte Constitucional también sostuvo su posición frente al control de constitucionalidad que ésta ejerce frente a los decretos leyes afirmando que tiene la competencia para conocer de los vicios de fondo y forma. Define la caducidad para conocer de los vicios de forma, que no existe para los de fondo y decide que la exequibilidad de los decretos leyes expedidos con anterioridad a la Carta del 91 deben ser conocidos bajo la normatividad vigente en ese momento, como una cuestión de ultraactividad de la Constitución del 86. El control político lo ejerce el Congreso como forma de intervención del cuerpo con la representatividad democrática en la legislación delegada.

En síntesis opino que el aporte de la Corte Constitucional al entendimiento de la figura de las facultades extraordinarias ha sido supremamente valioso ya que se ha encargado de estudiar a profundidad todos los temas relacionados con la figura

y dentro su amplia jurisprudencia ha tenido pocas contradicciones, lo que hace que las normas jurídicas que crea en su labor jurisprudencial sea un cuerpo homogéneo y confiable que sirve de criterio interpretativo para el legislador ordinario y extraordinario.

La conclusión más importante que se desprende de esta investigación es que el proceso por el cual se le entrega al ejecutivo la emisión de las normas margina a la sociedad de la posibilidad de participar en la toma de las decisiones que la afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural, como lo consagra uno de los principios fundantes del Estado colombiano en el artículo 2° de la Constitución Política ya que no se da un debate ni se permite conocer el contenido de las normas que se expiden porque no se cumple con el principio de publicidad. Estas restricciones conducen a que la ciudadanía se encuentre perpleja ante la normatividad que se expide y sin la posibilidad de controvertir las decisiones a nivel político por lo cual la única salida posible es recurrir a los estrados judiciales a atacar la constitucionalidad de las normas. Por lo anterior, se requiere que la ley regule el ejercicio de las facultades extraordinarias para que una vez concedidas éstas sean utilizadas de forma tal que se garantice la publicidad, la participación y la discusión.

## BIBLIOGRAFÍA

BRAVO ARTEAGA Juan Rafael: “Nociones Fundamentales de Derecho Tributario” Ediciones Rosaristas, Bogotá 1997.

CHARRY URUEÑA Juan Manuel: “Sistema Normativo de la Constitución de 1991” Editorial Temis, Bogotá 1993.

CHARRY URUEÑA Juan Manuel: “Justicia Constitucional. Derecho Comparado y Colombiano” Colección Banco de la República, Bogotá 1993.

CHEVALIER Jean Jaques: “Los Grandes Textos Políticos” Editorial Aguilar, Madrid 1981.

COPETE LIZARRALDE Alvaro: “Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano” Editorial Temis, Bogotá 1957.

GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás Ramón: “Curso de Derecho Administrativo” Editorial Civitas, Madrid 1980.

GUTIERREZ GUTIERREZ Ignacio: “Los Controles de la Legislación Delegada” Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, Madrid 1995.

IBÁÑEZ NAJAR Jorge Enrique: “Exigencias Constitucionales para el Otorgamiento Facultades Extraordinarias” Revista Universitas No. 92, Bogotá junio de 1997.

JACKISH Carlota: “Teoría de la División de Poderes” Fundación Konrad Adenauer CIEDLA, Buenos Aires 1994.

JACKISH Carlota: “Algunos Aspectos del Debate Actual sobre presidencialismo vs. Parlamentarismo en Latinoamérica” en Revista Contribuciones Vol. 1, Fundación Konrad Adenauer 1995.

LOEWENSTEIN Karl: “Teoría de la Constitución” Editorial Ariel, Madrid 1976.

NARANJO MESA Vladimiro: “Teoría Constitucional e Instituciones Políticas” Editorial Temis, Bogotá 1994.

PEREZ ESCOBAR Jacobo: “Derecho Constitucional Colombiano” Editorial Temis, Bogotá 1996.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Libardo: “Derecho Administrativo” Editorial Temis, Bogotá 1996.

SIERRA PORTO Humberto A.: “Concepto y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana” Universidad Externado de Colombia, Bogotá 1998.

## CITAS TEXTUALES JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

-Corte Constitucional C-1316 del 26 de septiembre de 2000. Artículos 3,6,10,25 y 26 parciales del Decreto 266 de 2000. (Por el cual se dictan normas para suprimir y reformar las regulaciones, trámites y procedimientos) Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Inexequible.

-Corte Constitucional C-164 del 23 de febrero de 2000. Artículo 43 del Decreto 1295 de 1994. (Determina la organización y administración del sistema general de riesgos profesionales). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Inexequible.

- Corte Constitucional C-748 del 6 de octubre de 1999. Artículos 64, 121, 126, 135, 136, 163, 138 (parcial) y 155 (parcial) del Decreto 1818 de 1998 (Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos). Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Inhibe de decidir en relación con todos los artículos demandados.

-Corte Constitucional C-702/99 del 20 de septiembre de 1999. Ley 489 de 1998 (organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional). Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón. Exequible el artículo 7 menos la frase “Que se le otorgan por medio”. Exequibles las expresiones “permanente” y “si fuere del caso, del sector privado” del paragrafo 2 del artículo 38; “y personas privadas” del artículo 59 e inexequible la expresión “prorrogables” del numeral 2 del artículo 111. Exequibles los artículos 47, 52, literales a,e,f,j,k,l y m del artículo 54, 55, 120. Inexequibles los artículos 51, 53, literales b,c,d,g,h,i del artículo 54. Inhibe de decidir en relación con la expresión “las superintendencias” del artículo 68. Tiene salvamentos de voto.

- Corte Constitucional C-252 del 21 de abril de 1999. Artículos 329, inc. 1, num. 1; 332, inc. 1, num. 1,2,3 y 4; 334, inc. 1,3 y 5; 338; 339; 340, inc. 1 y 2; 342; 346, inc. 1; 347, inc. 1, num 1 y 2, primera parte del inc. 1 y último inc; 349; 350; 351; 352 del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989). Y contra los artículos 330, inc. 1; 331, inc. 1, 2, 3 y 4; 332, num. 6; 333; 333-2; 334, inc. 2 y 4; 335; 343; 345; 347, num. 2, segunda parte del inc. 1; 348; 348-1, del Estatuto Tributario. Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Exequibles.

-Corte Constitucional C-078 del 17 de febrero de 1999. Art. 177 de la Ley 201 de 1995 (Establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación). Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Inexequible.

-Corte Constitucional C-032/99 del 27 de enero de 1999. Art. 89 numeral 2 de la Ley 181 de 1995 (Dicta disposiciones para el fomento del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y crea el Sistema Nacional del Deporte). Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Exequible.

-Corte Constitucional. C-30/99 de 27 del enero de 1999. Decreto Ley 1681 de 1997 (Fusión Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y Comisión Nacional de Moralización). Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández. Exequible. Hay salvamento de voto Eduardo Cifuentes y Vladimiro Naranjo.

-Corte Constitucional. C-773 de 10 de diciembre de 1998. Artículo 53 del Decreto Ley 1295 de 1994 (bonos pensionales). Magistrado Ponente Hernando Herrera. Exequible.

-Corte Constitucional. C-540 de 1o. de octubre de 1998. Parágrafo 1o. del artículo 8 del Decreto Ley 1675 de 1997 (solo indemnizan a empleados -de carrera-) IDEMA. Magistrado Ponente Carlos Gaviria. Exequible.

-Corte Constitucional. C-498 de 15 de septiembre de 1998. Ley 344 de 1996 (racionalización del gasto público). Magistrado Ponente Hernando Herrera. Exequible. Hay un salvamento parcial de voto de José Gregorio Hernández.

-Corte Constitucional. C-270 de 3 de junio de 1998. Decreto Ley 1675 de 1997 (IDEMA). Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo. Exequible.

-Corte Constitucional. C-254 de 27 de mayo de 1998. Decreto Ley 1672 de 1997 (FONANOT). Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo. Exequible.

-Corte Constitucional. C-140 de 15 de abril de 1998. Artículo 30 de la Ley 344 de 1996 y Decreto Ley 1670 de 1997 (facultades extraordinarias, racionalización del gasto público y supresión Comisionado de Policía). Magistrado Ponente Carlos Gaviria. Exequible. INEXEQUIBLE Decreto Ley 1670 de 1997.

-Corte Constitucional. C-126 de 1o. de abril de 1998. Artículos 19 y 20 de la Ley 23 de 1973, Decreto Ley 2811 de 1974, y num 1 del Artículo 39 de la Ley 142 de 1994. (Código Nacional de Recursos Naturales) Magistrado Ponente Alejandro Martínez. Exequible.

-Corte Constitucional. C-113 de 25 de marzo de 1998. Artículo 61, num 7o. de la ley 49 de 1990, y artículos 1o. y 4o. del Decreto Ley 1751 de 1991. (Saneamiento aduanero). Magistrado Ponente Hernando Herrera. Inhibida.

-Corte Constitucional. C-88 de 18 de marzo de 1998. Inciso primero del Artículo 6o. del Decreto Ley 1679 de 1997. (Fusión Mineralco). Magistrado Ponente Alejandro Martínez. Exequible.

-Corte Constitucional. C-46 de 25 de febrero de 1998. Artículo 207 del Decreto Ley 1333 de 1986. (Impuesto de industria y comercio). Magistrado Ponente Hernando Herrera. Exequible.

-Corte Constitucional. C-26 de 11 de febrero de 1998. Artículo 57 (parcial) del Decreto Ley 2150 de 1995. (Descongestión de trámites. Licencias). Magistrado Ponente Alejandro Martínez. Exequible.

-Corte Constitucional. C-597 de 20 de noviembre de 1997. Artículo 1o. del Decreto Ley 973 de 1994. (Régimen de inhabilidades e incompatibilidades). Magistrado Ponente Hernando Herrera. Estese a C-140/96. Exequible inciso primero. INEXEQUIBLE "socios".

-Corte Constitucional C-428 del 4 de septiembre de 1997. Artículos 13 numerales a,b,14,15,18,22,26,29,y 30 de la Ley 344. (Racionalización del gasto público). Magistrados Ponentes José Gregorio Hernández, Alejandro Martínez, Vladimiro Naranjo. Exequible, salvo el artículo 15.

- Corte Constitucional C-405 del 28 de agosto de 1997. Artículo 1 del Decreto 1655 de 1991. (Por el cual se armoniza la Nomenclatura Nandina del actual Arancel de Aduanas, los bienes gravados y excluidos del Impuesto sobre las Ventas mencionados expresamente con su clasificación arancelaria en el Estatuto Tributario bajo la Nomenclatura Nabandina). Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Exequible.

-Corte Constitucional C-290 del 16 de junio de 1997. Artículos 39 parcial, 43 y 44 de la ley 222 de 1995. (Ley que modifica el libro II del Código de Comercio y expide un nuevo régimen de procesos concursales): Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. Exequible el inciso 2 del artículo 38. Inexequible en el mismo inciso del artículo 38 la expresión "que contendrá como mínimo las manifestaciones exigidas por el reglamento". Inexequible el artículo 44 salvo la expresión "EXPEDICION DE REGLAMENTOS..." Tiene salvamento de voto de Eduardo Cifuentes.

-Corte Constitucional C-254 del 28 de mayo de 1997. Artículos 23-28 del Decreto 1080 de 1996 (Reestructura la Superintendencia de Sociedades). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Inexequible los artículos 27 y 28.

-Corte Constitucional C-243 del 20 de mayo de 1997. Artículo 135 del Decreto ley 2150 de 1995(Supresión y reforma de procedimientos y trámites innecesarios

existentes en la administración pública). Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Inexequible.

-Corte Constitucional C-180 del 10 de abril de 1997. Artículos 2 numerales 2, 13, 17 parcial y 32 parcial; 4 numeral 28; 7 numeral 2 parcial; 8 numeral 1 parcial, 15 literal g y 16 literal b; 9 numeral 1 parcial y 14 parcial; 23 parcial; 24; 25 parcial y 26 del Decreto 1080 de 1996 (Reestructura la Superintendencia de Sociedades). Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Exequible.

-Corte Constitucional C-105 del 6 de marzo de 1997. Artículo 27 del Decreto ley 1045 de 1978. (Reglas generales para aplicación de normas sobre prestaciones sociales de empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional). Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Inexequible.

-Corte Constitucional C-077 del 20 de febrero de 1997. Artículos 40-45 y 143-144 del decreto 2150 de 1995 (Supresión y reforma de procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública). Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell. Artículos 40-45 estese a lo resultado en la sentencia C-395 de 1996 Inexequibles los artículos 143 y 144.

-Corte Constitucional C-064 del 11 de febrero de 1997. Artículo 94 del Decreto 2150 de 1995 (Supresión y reforma de procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública). Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. Exequible y estese a lo resuelto en la sentencia C-662 de 1996.

-Corte Constitucional C-052 del 6 de febrero de 1997. Artículo 180 de la Ley 223 de 1995 y el Decreto 1092 de 1996. (Normas sobre racionalización tributaria). Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Exequible

-Corte Constitucional C-050 del 6 de febrero de 1997. Artículo 64 del Decreto 2150 de 1995 (Supresión y reforma de procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública). Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. Inexequible. Hay salvamento de voto de Eduardo Cifuentes.

-Corte Constitucional C-633 del 21 de noviembre de 1996. Artículo 38 del Decreto 2150 de 1995 (Supresión y reforma de procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Exequible.

-Corte Constitucional C-610 del 13 de noviembre de 1996. Apartes del artículo 1 del Decreto 1302 de 1994 (Adición al régimen pensional de los aviadores civiles). Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell. Inexequible.

-Corte Constitucional C-600 del 6 de noviembre de 1996. Artículo 125 del Decreto 2150 de 1995 (Supresión y reforma de procedimientos o trámites innecesarios

existentes en la administración pública). Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Exequible. Hay salvamento de voto de Antonio Barrera y José Gregorio Hernández.

-Corte Constitucional C-562 del 24 de octubre de 1996. Artículo 105 parcial de la Ley 115 de 1994 y 129 parcial del Decreto 2150 de 1995. (Ley general de educación) (Supresión y reforma de procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública). Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. Inexequible el artículo 129 del Decreto Ley 2150 y Exequible el artículo 105 de la Ley 115. Hay salvamento de voto de Eduardo Cifuentes.

-Corte Constitucional C-433 del 12 de septiembre de 1996. Artículos 133 y 134 del Decreto 2150 de 1995. (Supresión y reforma de procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública). Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Inexequible. Hay aclaración de voto de Fabio Morón y Vladimiro Naranjo.

-Corte Constitucional C-368 del 14 de agosto de 1996. Artículo 76 del Decreto 2150 de 1995. (Supresión y reforma de procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández. Inexequible.

-Corte Constitucional C-140 del 9 de abril de 1996. Parte del Decreto 973 de 1994 (Régimen de inhabilidades e incompatibilidades dictada en uso de las facultades extraordinarias de la Ley 100 de 1993 artículo 248 numeral 4). Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. Exequibles los artículos 1 literal b, 2,3,4 y 5 excepto la palabra "socios" del literal b del artículo 1 que se declara inexequible con algunas advertencias.

-Corte Constitucional C-138 del 9 de abril de 1996. Artículo 1 de la Ley 174 de 1994. (Saneamiento aduanero y disposiciones en materia tributaria). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Inexequible.

-Corte Constitucional C-119 del 21 de marzo de 1996. Artículo 81 de la Ley 190 de 1995 (Moralidad en la administración pública y erradicación de corrupción administrativa). Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell. Exequible.

-Corte Constitucional C-020 del 23 de enero de 1996. Artículo 46 del Decreto-Ley 262 de 1994 (Carrera del personal de agentes de la Policía Nacional). Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Inexequible. Hay tres salvamentos de voto de Jorge Arango, Hernando Herrera y Fabio Morón.

-Corte Constitucional C-498 del 7 de noviembre de 1995. Artículo 24 incisos 1 y 2 parciales del Decreto 1299 de 1994. (Emisión, redención y demás condiciones de

los bonos pensionales). Magistrado Ponente Hernado Herrera Vergara y Alejandro Martínez Caballero. Inexequible.

-Corte Constitucional C- 398 del 7 de septiembre de 1995. Artículo 4 literal ñ del Decreto 1279 de 1994. (Reestructuración del Ministerio de Agricultura). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Exequible.

-Corte Constitucional C-397 del 7 de septiembre de 1995. Artículos 1.1.0.5 parcial, 4.1.2.2, 4.1.2.3 y 4.1.2.4 numerales 5,6 y 7 del Decreto 0653 de 1993; 9, numerales 2,3,5,6,7,10 y 14 de la Ley 32 de 1979; 6,8,9,12,13,14,15 y 16 del Decreto 831 de 1980. (Estatuto orgánico del mercado público de valores, Comisión Nacional de Valores, Estructura y organización de la Comisión Nacional de Valores). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández. Inexequible el artículo 36 de la Ley 32 de 1993 y el Decreto 0653 de 1993. Exequible los numerales 2,3,5,6,7,10,14 del artículo 9 de la Ley 32 y el artículo 6 del Decreto 831 de 1980.

-Corte Constitucional C-376 del 24 de agosto de 1995. Artículos 139 y 248 de la Ley 100 de 1993. (Crea el sistema de seguridad social) y los Decretos 656,1259,1281 a 1302 y 1314 de 1994 dictados con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas al presidente en éstos artículos. Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. Exequible los artículos 139 salvo el numeral 7 y 248. Estese a lo resultado en la sentencia C-255 de 1995. Exequibles todos los decretos.

-Corte Constitucional C-366 del 16 de agosto de 1995. Literal d del artículo 3 del Decreto 1888 de 1969 modificado por al artículo 1 del Decreto 2281 de 1989. (Régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional). Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Inexequible.

-Corte Constitucional C-296 del 6 de julio de 1995. Artículo primero literales b y f de la Ley 61 de 1993 y Decreto 2335 de 1993 (Facultades extraordinarias al Presidente para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos y reglamentar la vigilancia y seguridad privada). Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Exequibles los artículos 1,14,15,24,31,37,57,48,59, párrafo segundo del artículo 61,62,63,67,68,70,77,90,95,96,97,98,99,105 Y 107 del Decreto 2335 de 1993 por los vicios de forma estudiados en la sentencia. Exequibles literales b y f del artículo primero de la ley 61 de 1993 Inexequible la expresión “de guerra o de uso privativo de la fuerza pública” contenido en el art. 9 del Decreto 2335. Estese a lo dispuesto en la sentencia C-031 de 1995.

-Corte Constitucional C-265 del 22 de junio de 1995. Artículo 38 del Decreto 1279. (Reestructura el Ministerio de Agricultura). Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell. Exequible.

-Corte Constitucional C-262 del 20 de junio de 1995. Parágrafo 1 del artículo 113 de la Ley 99 y los artículos 1,11,22,23 y 31 del Decreto 1275 de 1994. (Creación del Ministerio del Medio Ambiente Y el SINA el Decreto reestructura la CVC y crea EPSA). Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Exequible.

- Corte Constitucional C-255 del 7 de junio de 1995. Artículo 674 del Decreto-Ley 1298 de 1994. (Estatuto orgánico del sistema general de seguridad social). Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. Inexequible. Estese a lo resuelto en la sentencia C-195 de 1994. Hay salvamento de voto de Fabio Morón Díaz.

-Corte Constitucional C-246 del 1 de junio de 1995. Artículos 15 y 16 parciales del Decreto 1280 de 1994. (Se revisa el régimen aplicable a los cigarrillos y se crea el fondo tabacalero de compensación tributaria). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Inexequible. Hay dos salvamentos de voto de Carlos Gaviria y Jorge Arango.

-Corte Constitucional C-051 del 16 de febrero de 1995. Artículos 338 parcial del Código sustantivo del Trabajo, Decretos 2663 y 3743 de 1950. Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. Inexequible.

-Corte Constitucional C-039 del 9 de febrero de 1995. Artículo 28 parcial del Decreto 585 de 1991. (Crea Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología COLCIENCIAS). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Exequible.

-Corte Constitucional C-417 del 22 de septiembre de 1994. Artículos 1,2,3,5,6,8,9,10,11,13,14,15,16,17,21,22,23,24,28,29,30,31,32,33,34,35,36,37,47, 48,49,54,55,56,57,58,60,61,63,64,65,66,67,70,71,72,73,74,75,76,77,79,80,81,82,83,84,85,86,87,88,89,90,92,93,94,95,96,97,105,107,108,112,113 y 114 todos parciales y los artículos 18,19 y 20 en su totalidad del Decreto-Ley 41 de 1994 (Modifica las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional). Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Inexequible.

-Corte Constitucional C-252 del 26 de mayo de 1994. Artículo 25 de la Ley 45 (Estatuto orgánico del sistema financiero), Decreto 1730 de 1991 (Orgánico del sistema financiero), Artículos 19 y 36 de la Ley 35 de 1993(Regulación de actividades financieras bursátiles y aseguradora, Decreto 654 de 1993, Decreto 655 de 1993, Decreto 656, Decreto 663 de 1993. Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell. Exequible. Estese a lo señalado en las sentencias C-588 de 1992 y C-024 de 1993. Hay salvamentos de voto de Eduardo Cifuentes, Hernando Herrera, Fabio Morón y Vladimiro Naranjo.

-Corte Constitucional C-188 del 19 de abril de 1994. Artículo 33 parcial y 35 del Decreto 663 de 1993. (Estatuto orgánico del sistema financiero). Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Exequible.

-Corte Constitucional C-102 del 10 de marzo de 1994. Algunos apartes de los artículos 188 y 191 del Decreto 2324 de 1984. (Reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria). Carlos Gaviria Díaz. Exequible. Estese a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de junio 12 de 1990.

-Corte Constitucional C-080 del 28 de febrero de 1994. Artículos 41,42,43,44 del Decreto 2304 de 1989. (Modificaciones al Código Contencioso Administrativo). Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Estese a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de junio 12 de 1990.

-Corte Constitucional C-057 del 15 de febrero de 1994. Literal s del Artículo 1.8.2.3.5 del Decreto 1730 de 1991 y contra el literal p del numeral 9 del artículo 295 y el numeral 15 del artículo 300 del Decreto 663 de 1993. (Reconocimiento de la dwsvalorización de las acreencias en las entidades financieras intervenidas y en liquidación). Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Exequible.

-Corte Constitucional C-267 del 8 de julio de 1993. Revisión oficiosa del Decreto 682 de 1993. (Modifica el Decreto 624 de 1993). Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara. Exequible.

-Corte Constitucional C-216 del 9 de junio de 1993. Varios artículos del Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Exequible los artículos 2,3,4,5,7,10,13,14,16,27,63,11,113,118,120,165,179,180,183 y 185. Exequible el inciso 3 del artículo 9 con excepción de las palabras “por vía general”. Inexequible el artículo 246.

-Corte Constitucional C-168 del 29 de abril de 1993. Artículos 39 y 59 del Decreto-Ley 2651 de 199. (Normas transitorias para desongestionar los despachos judiciales). Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Inexequible.

-Corte Constitucional C-153 del 22 de abril de 1993. Revisión constitucional del Decreto 262 de 1993. (Modifica el Decreto 07 de 1993). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Exequible.

-Corte Constitucional C- 132 del 1 de abril de 1993. Artículos 2.4.13.2.25 y 2.4.13.4.4 adicionados al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero mediante el Decreto 2505 de 1991. (Transforma el Fondo de Promoción de Exportaciones en el Banco de Comercio Exterio, define su naturaleza jurídica, organización y funciones). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Inexequible el artículo 2.4.13.2.25 y Exequible el artículo 2.4.13.4.4

-Corte Constitucional C-126 del 30 de marzo de 1993. Artículos 24 inciso 2,25,34 y 39 del Decreto-Ley 2274 de 1991. (Normas tendientes a asegurar la debida

organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución de 1991). Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell. Inexequible el inciso 2 del artículo 24. Exequible los artículos 25,34 y 39.

-Corte Constitucional C-113 del 25 de marzo de 1993. Inciso 2 parcial del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991. Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. Inexequible los Incisos 2,4 del artículo 21 y el artículo 24.

-Corte Constitucional C-074 del 25 de febrero de 1993. Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 1755 de 1991. (Disposiciones sobre la Caja de Crédito Agrario). Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón. Exequible.

-Corte Constitucional C-042 del 11 de febrero de 1993. Artículo 45 parcial del Decreto-Ley 2304 de 1989. (Modifica el Código Contencioso Administrativo). Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Inhibida para conocer por haber operado la caducidad. Hay salvamento de voto de Ciro Angarita.

-Corte Constitucional C-025 del 4 de febrero de 1993. Artículos 18 parcial,20,24,27,28.146,183 parcial,146,266 parcial,267,173 parcial,306 parcial,307,316 parcial,317,318 parcial,319,393 parcial, y 1,2,4 y 5 transitorios de la Ley 5 de 1995. (Reglamento del Congreso). Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Inexequible. Exequible la Ley 6 y se declara inhibida respecto de los artículos transitorios 1,2,3 y 393 de la Ley 5.

-Corte Constitucional C-014 del 21 de enero de 1993. Acción de inconstitucionalidad del Decreto extraordinario 2406 de 1991. (Suprime la Oficina de Cambios). Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón. Exequible.

-Corte Constitucional C-013 del 21 de enero de 1993. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 01 de 1991 y contra los Decretos 036 y 037 de 1992. (Estatuto de Puertos Marítimos). Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Exequible salvo el artículo 6 del Decreto 035 de 1992.

-Corte Constitucional C-003 del 14 de enero de 1993. Inciso final artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. Inexequible.

-Corte Constitucional C-608 del 14 de diciembre de 1992. Decreto 2911 de 1991 y artículo 25 Ley 49 de 1990. Magistrado Ponente Jaime Sanín Greiffenstein. Exequible.

-Corte Constitucional C-599 del 10 de diciembre de 1992. Artículos 7 parcial, 9 parcial, 21 parcial, 26, 27 parcial del Decreto-Ley 1746 de 1991. Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Exequible los artículos 7,19 y 21 Inexequible los

artículos 26 y 27. Hay salvamento de voto de Ciro Angarita, Eduardo Cifuentes y Alejandro Martínez.

-Corte Constitucional C-586 del 12 de noviembre de 1993. Artículo 51 del Decreto 2651 de 1991. (Normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales). Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Exequible.

-Corte Constitucional C-560 del 20 de octubre de 1992. Artículos 3 literal p y 7 literal 11 del Decreto -Ley 1472 de 1990. (Reorganiza la Superintendencia Nacional de Salud). Magistrado Ponente Simón Rodríguez Rodríguez. Inexequible.

-Corte Constitucional C-558 del 15 de octubre de 1992. Contra el vocablo “sustituye” contenido en el artículo 4.3.0.0.5 del Decreto 1730 de 1991. (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero). Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón. Exequible.

-Corte Constitucional C-553 del 8 de octubre de 1992. Artículo 25 del Decreto 1745 de 1991. (Recursos financieros de la Superintendencia de Cambios). Magistrado Ponente Jaime Sanín Greiffenstein. Inexequible.

-Corte Constitucional C-549 del 5 de octubre de 1992. Artículos 1-15 y 17 del Decreto-Ley 1750 de 1991. (Ejercicio de facultades extraordinarias en materia penal aduanera). Magistrado Ponente Simón Rodríguez Rodríguez. Exequible.

-Corte Constitucional C-514 del 10 de septiembre de 1992. Artículos 1, 5,7,8,9 y 10 del Decreto 1678 de 1991. (Regulan las prestaciones sociales de los empleados públicos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Inexequible.

-Corte Constitucional C-511 del 3 de septiembre 1992. Decreto 2250 de 1991. (Modifica el Decreto 1751 de 1991). Inexequible. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

-Corte Constitucional del 3 de septiembre de 1992. Decreto-Ley 2183 de 1991. (Modifica el régimen aduanero). Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Inexequible.

- Corte Constitucional C-478 del 6 de agosto de 1992. Artículo 94 de la Ley 38 de 1989 (Estatuto orgánico del presupuesto nacional). Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz Exequible.

- Corte Constitucional C-479 del 13 de agosto de 1992. Artículo 2 de la Ley 60 de 1990 y el Decreto 1660 de 1991 (Sistemas especiales de retiro del servicio mediante compensación pecuniaria). Magistrado Ponente José Gregorio

Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero. Exequible el artículo 2 de la Ley 60 de 1990 e Inexequible el Decreto 1660 de 1991.

-Corte Constitucional C-435 del 2 de junio de 1992. Artículo 15 del Decreto 2288 de 1989. (Disposiciones relacionadas con la jurisdicción de lo Contencioso administrativo). Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Exequible.

-Corte Constitucional C-434 del 25 de junio de 1992. Numeral 1 del artículo 2 de la Ley 60 de 1990m y el Decreto 1660 de 1991. (Establecen sistemas especiales de retiro del servicio mediante compensación). Exequible.

-Corte Constitucional C-417 del 18 de junio de 1992. Artículo 32 del 111 de 1991. Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz. Inexequible.

-Corte Constitucional C-416 del 18 de junio de 1992. Varios artículos del Decreto-Ley 112 de 1991. (Establece régimen de remuneración del personal de empleados públicos docentes de la Universidad de la Amazonía). Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. Inexequible.

-Corte Constitucional C-005 del 11 de mayo de 1992. Decreto 335 de 1992 (Fija lo sueldos para el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional y empleados públicos del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía). Magistrado Ponente Jaime Sanin Greiffenstein. Exequible

-Corte Suprema de Justicia Sentencia No. 101 del 26 de agosto de 1991. Salvamento de Voto. Decreto 1787 de 1990. (Intervención del Estado en la industria del transporte). Magistrados Ponentes Fabio Morón Díaz y Rafael Mendez Arango.

-Corte Suprema de Justicia sentencias citadas 85, 87, 93, 100, 107, 116 y 119

-Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 39 del 29 de mayo de 1986.