

Sentencia C-781/01

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Revisión formal de norma anterior a Constitución vigente

REGULACION CAMBIARIA-Antecedentes

CAMBIO INTERNACIONAL-Regulación

LEY MARCO-Características

LEY MARCO DE CAMBIO INTERNACIONAL

CAMBIO INTERNACIONAL-Principios sobre la regulación/JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Autoridad cambiaria

REGIMEN CAMBIARIO-Señalamiento

REGULACION CAMBIARIA-Autoridades

REGIMEN DE CAMBIO INTERNACIONAL-Constitución vigente

REGIMEN DE CAMBIO INTERNACIONAL-Régimen de inversión de capitales

CAMBIO INTERNACIONAL-Operaciones

FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y LEY MARCO-Semejanzas y distinciones

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN UNA LEY

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Alcance/LEY MARCO-Alcance

FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y LEY MARCO-Presupuestos de temporalidad y precisión

CAMBIO INTERNACIONAL-Fijación de régimen de inversiones/LEY MARCO DE CAMBIO INTERNACIONAL-Fijación de régimen de inversiones

LEY MARCO DE CAMBIO INTERNACIONAL-Régimen de inversión de capitales

REGIMEN DE CAMBIO INTERNACIONAL-Reserva de ley bajo Constitución anterior

REGIMEN DE CAMBIO INTERNACIONAL-Reserva de ley bajo Constitución vigente

Referencia: expediente D-3346

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del artículo 15 de la Ley 9ª de 1991

Actor: Luis Carlos Sáchica Aponte

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241-4 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada y se subraya lo demandado:

“LEY 09 DE 1991

(enero 17)

Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias

El Congreso de Colombia

DECRETA

TITULO I

De las normas generales en materia de cambios internacionales

(...)

CAPITULO III

De las inversiones

Artículo 15. Régimen de inversiones. El régimen general de la inversión de capitales del exterior en el país y de las inversiones colombianas en el exterior será fijado por el Gobierno Nacional. En desarrollo de esta función se señalarán las modalidades, la destinación, forma de aprobación y las condiciones generales de esas inversiones.

Efectuada una inversión de capitales del exterior en el país en debida forma, el inversionista tendrá derecho para remitir al exterior las utilidades provenientes de la inversión y para reembolsar el capital invertido y las ganancias de capital, con sujeción a los límites y condiciones que señale el Gobierno Nacional. (...)1

II. LA DEMANDA

Considera el actor que la disposición demandada violaba lo dispuesto en el artículo 76 numeral 10 (sic)2 de la Constitución de 1886 bajo la cual la Ley 9ª de 1991 fue expedida, y actualmente el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política de 1991.

Señala que “el inciso primero del artículo 15 de la Ley 9ª de 1991 está afectado de vicio de

inconstitucionalidad en cuanto, tanto bajo el régimen de la anterior Constitución, dentro de cuya vigencia fue expedida, como en la actual, no cumple los requisitos exigidos en ésta ni en la otra Carta, para que el Congreso pudiera habilitar al Gobierno como legislador extraordinario en orden a dictar el Régimen de Inversiones extranjeras. En uno y otro régimen constitucional el otorgamiento de las llamadas 'facultades extraordinarias' (que sí revisten al Gobierno para dictar normas con fuerza legislativa) son facultades temporales y precisas, y el inciso primero del artículo 15 es de vigencia indefinida y no es preciso.

"En efecto, el artículo 15 demandado no señaló el término para dictar el régimen general de inversión de capitales extranjero en el país y de las inversiones colombianas en el exterior, condición ineludible de la investidura de facultades extraordinarias al Gobierno, pues, se trata de una excepción a la regla de que la ley la dicta directamente el Congreso, que es el significado de las expresiones *pro tempore*, de la anterior Constitución, y que en la nueva es un plazo que no puede exceder de seis meses.

"Por tanto, tratándose de materia reservada por ambos estatutos a la ley, se requería la atribución expresa de esa potestad al Gobierno, pero en forma transitoria, y precisando la materia. Requisito éste que tampoco cumple el artículo acusado, ya que define la cuestión en la forma ampliada y vaga que significan 'régimen general de inversiones', que son los términos en que el Congreso indicó el objeto de las facultades que asignaba al Gobierno indefinidamente, sin ninguna precisión, pues, agrega el artículo 15 que, en ejercicio de las mismas, se señalarán 'las condiciones generales' de dichas operaciones".

Considera, en síntesis, que la norma demandada es inconstitucional "porque las facultades de regulación legislativa que confió al Gobierno, no pueden ser indefinidas en el tiempo y la materia".

III. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La doctora Elizabeth Cadena Fernández, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en este proceso para oponerse a los argumentos de la demanda y solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, en cuanto la Ley 9ª de 1991 es una ley general, expedida con base en el artículo 150-19 de la Constitución, y no una ley de facultades extraordinarias proferida según el artículo 150-10 de la Carta.

Señala que la competencia otorgada al Gobierno Nacional por la norma acusada para expedir el régimen general de la inversión de capitales del exterior en el país y de las inversiones colombianas en el exterior, no corresponde al ejercicio de una competencia otorgada al Congreso por el ordenamiento superior y por lo tanto no requería atender los requisitos establecidos en el artículo 150-10 de la Constitución. (...) Por el contrario se trata de un asunto donde la competencia legislativa del Congreso se halla limitada a la formulación del marco o cuadro general, que requiere de la participación del Gobierno y de la Junta Directiva del Banco de la República para reglamentar el asunto íntegramente. Los tres entes deben coordinar su función de regular los cambios internacionales a lo dispuesto por la ley que establece el marco de las normas generales que señalan los objetivos y los criterios propios de esta categoría de ley.

2. Intervención del Ministerio de Comercio Exterior

La doctora Martha Lucía Casas de Montoya, en representación del Ministerio de Comercio Exterior, intervino en este proceso para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, en cuanto ésta se refiere a un asunto propio del régimen de cambio internacional, el cual, según lo consagra el artículo 150-19 de la Constitución, se regula a través de una ley general, marco o cuadro.

Considera que aunque la Ley 9ª de 1991 fue expedida durante la vigencia de la Constitución del 86, bajo la vigencia de la Constitución de 1991 conserva su carácter de ley general o cuadro porque fija las reglas y los criterios que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional para regular el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República.

Además, el tema de la inversión extranjera es inherente a la regulación del régimen de cambio internacional y en esa medida la facultad otorgada al Gobierno Nacional en la norma demandada es constitucional porque forma parte de las materias que por estar reguladas por una ley marco, el Gobierno Nacional tiene plenas facultades para desarrollarla dentro de los lineamientos generales trazados por el legislador.

3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

El doctor Luis Edmundo Suárez Soto, en representación del Departamento Nacional de Planeación, presentó escrito para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada. No obstante, advierte la Corte que el escrito fue aportado al proceso en forma extemporánea, motivo por el cual se abstendrá de considerar sus argumentos.

4. Intervención ciudadana

El doctor Marco Aurelio Llinás Volpe, en su calidad de ciudadano en ejercicio, intervino en este proceso con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

Precisa que la Ley 9ª de 1991 está conformada por dos (2) Títulos, cada uno con finalidad diversa y plenamente definida en su campo de aplicación normativa. El Título Primero fija las normas generales en materia de Cambios Internacionales y de Inversión Extranjera, en el cual se encuentra la norma demandada (art. 15, inciso 1º). El Título Segundo contiene disposiciones complementarias a la ley marco, entre las que se encuentra el otorgamiento de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley en el tema cambiario (art. 32). A partir de la diferenciación mencionada, considera que el demandante confunde el contenido de los dos artículos de la Ley 9ª/91. Afirma además que el artículo 15, en cuanto a la temporalidad de la atribución dada al Gobierno, no requería cumplir con las exigencias del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2467 recibido el 8 de marzo de 2001, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

Considera que se trata de una ley marco o cuadro y no de una ley de facultades extraordinarias. Por lo tanto, la competencia para la regulación del régimen general de inversión de capitales tanto en el exterior como en el país, hace parte de la política general del régimen de cambio internacional, y como tal, corresponde ejercerla en forma concurrente al Congreso de la República y al Ejecutivo por expresa disposición de los artículos 150-19, literal a) y 189-25 de la Constitución de 1991, que corresponden a las materias tratadas en los artículos 76-22 y 120-22 de la Constitución de 1886. Esta conclusión se obtiene al hacer una lectura integral del artículo 15 de la ley 9ª de 1991 y no solamente del inciso demandado.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTO DE LA DECISION

1. Señala el actor que la norma demandada no cumplía durante la vigencia de la Constitución de 1886 ni cumple ahora en vigencia de la Constitución Política de 1991 los requisitos constitucionales exigidos para que el Congreso de la República pudiera habilitar al Gobierno Nacional como legislador extraordinario para dictar el régimen de inversiones extranjeras. Agrega que con el otorgamiento de facultades extraordinarias, temporales y precisas, se reviste al Gobierno para dictar normas con fuerza legislativa y que, por el contrario, la norma demandada ni es precisa ni su vigencia está definida.

Con apreciación diferente sobre la norma demandada, el Ministerio Público y los intervinientes consideran que la Ley 9ª de 1991 es una ley marco, expedida con base en el artículo 76, numeral 22 de la Constitución de 1886, y corresponde ahora a las leyes generales consagradas en el artículo 150-19 de la Constitución de 1991.

1. Problema jurídico

2. De acuerdo con los planteamientos expuestos, la Corte deberá, en primer lugar, determinar si el artículo 15 de la Ley 9ª de 1991 corresponde a una ley marco o a una ley de facultades extraordinarias y, en segundo lugar, según el tipo de ley de que se trate, establecer si son constitucionales o no los márgenes de precisión y de temporalidad de la norma acusada.

Para tal propósito se mencionarán los antecedentes de la regulación cambiaria; la pertenencia del régimen de inversión de capitales al régimen de cambio internacional; las semejanzas y diferencias entre el otorgamiento de facultades extraordinarias y la ley general o ley marco, y las condiciones de temporalidad y de precisión en ambas modalidades de legislación.

3. Los cargos formulados en relación con la temporalidad y la precisión de la decisión legislativa contenida en la norma demandada se refieren a vicios de procedimiento y no a vicios de carácter material. En estas circunstancias, la revisión de constitucionalidad de la norma demandada se hará únicamente en relación con la Constitución anterior y no con la de 1991.

Esta Corporación ha determinado que los vicios de procedimiento de una ley se aprecian a la

luz de la Constitución vigente en el momento de expedición de la ley y no de acuerdo con la nueva Carta Política. Al respecto, en la sentencia C-176 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, expuso, por ejemplo, que “Si se acusa una norma preconstituyente por no cumplir con esas exigencias de forma, la preceptiva constitucional aplicable es la Carta de 1886 con sus respectivas reformas, pues la formación de un acto jurídico -como una ley- se rige por las reglas vigentes al momento de su expedición, y no por la normatividad posterior. En efecto, la regulación ulterior no puede generar una inconstitucionalidad sobreviniente por vicios de formación de un acto que fue regularmente expedido”.

Antecedentes de la regulación cambiaria. El régimen de inversión de capitales hace parte del régimen de cambio internacional.

4. El control de cambios se estableció en Colombia en 1931 como función a cargo del legislador ordinario y, excepcionalmente, de autoridades cambiarias creadas por la ley o autorizadas por ésta. Con la ley 1ª de 1959, sobre régimen de cambios internacionales y comercio exterior, la Junta Directiva del Banco de la República se constituyó en autoridad cambiaria.³ Posteriormente, con la creación de la Junta Monetaria en 1963 se trasladó a este organismo las funciones de regulación cambiaria. El Decreto 444 de 1967 reguló la materia y mantuvo en la Junta Monetaria la función de la regulación cambiaria.⁴

5. La reforma constitucional de 1968 modificó la estructura tradicional de reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo. En el Acto Legislativo No. 1 de ese año se estableció una distribución concurrente de competencias entre el Congreso y el Gobierno para la regulación de determinadas materias económicas, en las cuales, hasta entonces, existía la distribución clásica de funciones entre las dos ramas del poder público, es decir la regulación de las materias económicas, de un lado, por el Congreso a través de leyes ordinarias y su desarrollo por el Gobierno a través de decretos reglamentarios o, de otro lado, a través del otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para que expidiera la regulación económica por medio de decretos con fuerza material de ley. El régimen de cambios internacionales hizo parte de las materias objeto de la nueva modalidad de regulación.

La decisión del constituyente en 1968 fue la de otorgar capacidad normativa al Gobierno en materias económicas, con la consecuente reducción de la competencia del Congreso en estos campos. La finalidad de la reforma fue la de establecer mecanismos más eficientes para enfrentar los retos impuestos por la realidad económica, dinámica y cambiante, los cuales exigen decisiones oportunas, sin necesidad de recurrir al trámite legislativo que incluye la elaboración, presentación, reparto, discusión, aprobación, sanción y publicación de la ley. Como argumento a favor de la reforma se expuso también la eventual inconveniencia de la publicidad de las materias debatidas en las Cámaras, la especialidad temática y la complejidad de los asuntos objeto de regulación, lo cual explicaba la frecuente delegación legislativa en el Gobierno para regular los asuntos económicos.⁵

De acuerdo con los artículos 11 numeral 22, y 41 numeral 22 del Acto legislativo No. 1 de 1968, incorporados en los artículos 76 numeral 22, y 120 numeral 22 de la Constitución de 1886, al Presidente de la República le correspondía regular el cambio internacional, con sujeción a la normas generales dictadas para tal efecto por el Congreso. Este nuevo tipo de

ley fue denominado por la doctrina como ley marco o ley cuadro, con lo cual se alude al papel del legislador en el señalamiento de los límites, pautas, marco o lineamientos generales de actuación para la regulación de la correspondiente materia por el Gobierno.

Decía el numeral 22 del artículo 76 de la anterior Constitución:

Art. 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

22) Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Y el numeral 22 del artículo 120:

Art. 120. Corresponde al presidente de la república como jefe de Estado y suprema autoridad administrativa:

(...)

22) Organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior y modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 del artículo 76.

De acuerdo con los anteriores preceptos constitucionales, la Corte Suprema de Justicia señaló las siguientes características de la ley marco:

Esta ley se caracteriza por señalar principios, pautas, métodos, políticas generales de actividad gubernamental, respecto de los temas indicados en el numeral 22 del artículo 76 y así se les conoce como "Marco", determinando los linderos y contenidos amplios sobre materias allí señaladas, pero que deja su concreción al Ejecutivo por medio de "Decreto", como lo precisa el numeral 22 del artículo 120 de la Constitución.

La ley marco por sus características y contenidos una vez tramitada a instancias del Gobierno y sancionada como tal por el Presidente, es general, con más políticas que hipótesis concretas, orientaciones que decisiones específicas.

Está vedado frente a ellas al legislativo, por imperio del inciso 2º del artículo 76 y numeral 22 del 76, sin previa iniciativa gubernamental, tramitarla a propuesta de los congresistas o legislar ordinariamente o facultar extraordinariamente al Ejecutivo respecto de las mismas y prohibido la tramitación sin sujeción gubernamental, introducir normas tendientes a legislar sobre ellas o conceder al ejecutivo facultades pro-tempore relacionadas con estas materias: la reserva de la iniciativa inhibe al legislador para la producción de leyes marco. Sin embargo, una vez el Gobierno ha hecho uso de tal iniciativa, no puede impedir a su instancia

la culminación del correspondiente trámite legislativo.6

7. La Ley 9ª de 1991 fue la primera ley marco en materia de cambios internacionales, aprobada en desarrollo del artículo 76 numeral 22 de la Constitución anterior. A pesar de la existencia desde 1968 de los preceptos constitucionales, la regulación cambiaria la ejerció la Junta Monetaria hasta 1991, en aplicación del decreto 444 de 1967 y por ausencia de la ley marco que desarrollara esta materia.

8. La Constitución Política de 1991 estableció dos principios sobre la regulación de los cambios internacionales: en primer lugar, conservó la figura de la ley marco a la cual denomina ley general (C.P. arts. 150, numeral 19, literal b) y, en segundo lugar, asignó simultáneamente a la Junta Directiva del Banco de la República la calidad de autoridad cambiaria, conforme a las funciones que le asigne la ley (C.P., arts. 371 y 372).7 Es necesario indicar que si bien el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución de 1991 no le asigna expresamente al Presidente de la República la función de señalar el régimen cambiario, esta función está contemplada en el artículo 150, numeral 19, literal b) de la Carta.

De esta manera, la Constitución de 1991 distribuyó las funciones que deben cumplir las tres autoridades encargadas ahora de la regulación cambiaria, como se observa en las disposiciones que se citan en seguida:

De conformidad con el literal b) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República por medio de las también llamadas “ley marco”, “dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...) b) Regular el comercio exterior y señalar el cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”. Igualmente le compete, mediante ley ordinaria, “Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas” (C.P., art. 150-13), y “Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva” (C.P., art. 150-22). En el artículo 371 le asigna al Banco de la República, entre otras, las funciones de regulación de la moneda, de los cambios internacionales y del crédito, la emisión de la moneda legal y la administración de las reservas internacionales, las cuales ejercerá en coordinación con la política económica general. Así mismo, en el artículo 372 le otorga a la Junta Directiva del Banco de la República el carácter de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley; señala también este artículo que el Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, las reglas para la constitución de reservas, entre ellas las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.

9. De otra parte, el régimen de inversión de capitales hace parte de la regulación cambiaria. El artículo 1º del decreto 444 de 1967, por ejemplo, señalaba que el régimen de cambios internacionales y de comercio exterior tiene por objeto promover el desarrollo económico y social y el equilibrio cambiario a través de los siguientes medios: “e) Repatriación de capitales y reglamentación de las inversiones colombianas en el Exterior”.

El título de la ley 9ª de 1991 se refiere a asuntos cambiarios⁸ y en ella incluye el capítulo III, sobre el régimen de inversión de capitales (arts. 15 a 17). El Congreso de la República titula de la siguiente manera la ley 9ª de 1991: “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias”. (resaltado fuera de texto)

Posteriormente, en desarrollo de los principios consagrados en la ley 9ª de 1991 el Gobierno Nacional expidió el decreto 1735 de 1993, “por el cual se dictan normas en materia de cambios internacionales”. El artículo 1º de este decreto define y señala las operaciones de cambio: “Artículo 1º. Operaciones de cambio. Defínense como operaciones de cambio todas las comprendidas dentro de las categorías señaladas en el artículo 4º de la Ley 9ª de 1991, y específicamente las siguientes: (...) 2. Inversiones de capital del exterior en el país; 3. Inversiones colombianas en el exterior (...)”.⁹

En el mismo sentido, con base, entre otras, en las facultades consagradas en el artículo 15 de la ley 9ª de 1991 y oído previamente el concepto del Consejo Nacional de Política Económica, Conpes, se expidió el decreto No. 2080 del 18 de abril de 2000, “por el cual se expide el Régimen General de Inversiones de capital del exterior en Colombia y de capital colombiano en el exterior”.¹⁰

Semejanzas y diferencias constitucionales entre el otorgamiento de facultades extraordinarias y la ley general o ley marco.

10. El otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno Nacional y la ley general o ley marco representan dos modalidades de ejercicio de la potestad legislativa por parte del Congreso de la República. Si bien tienen algunas semejanzas, existen suficientes elementos para distinguirlas, tal como se expone a continuación:

11. Los aspectos comunes más relevantes entre el otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno y la ley marco o general están referidos a parte del proceso legislativo. Ambas leyes se aprueban en cuatro debates, requieren de la sanción del Gobierno Nacional y se publican en el Diario Oficial. Señalan, a su manera, límites a la actuación normativa del Gobierno y son objeto de control público de constitucionalidad. Requieren de la participación normativa del Gobierno a través de decretos para poder tener a disposición la respectiva regulación, en cuanto la decisión del legislador, por sí sola, carece de eficacia legislativa suficiente. Igualmente expresan la concreción del principio de libertad de configuración legislativa.

12. Las diferencias materiales y de procedimiento se resumen en lo siguiente:

La figura de la delegación de competencia legislativa del Congreso en el Gobierno fue consagrada en 1886 en el artículo 76 numeral 10 de la Constitución Política.¹¹ La ley general establecida en la Constitución de 1991 corresponde a la anteriormente denominada por la doctrina como ley marco o ley cuadro, la cual fue instituida en la reforma constitucional de 1968 (A.L. 1 de 1968, art. 11, nl. 22).

Las facultades extraordinarias regularmente se otorgan en una ley ordinaria, situación que no excluye que también sea procedente conferirles en otro tipo de ley, incluso en una ley

general.¹² Lo anterior permite afirmar que no existe una ley especial denominada “ley de facultades extraordinarias” sino la decisión del Congreso de otorgar en el Gobierno facultades para la regulación de asuntos propios de la competencia ordinaria del legislador. De esta manera, no hay ley de facultades extraordinarias sino facultades extraordinarias en una ley, que bien puede ser una ley ordinaria o uno de los tipos especiales de ley, con la condición que en la aprobación del artículo o artículos de la ley en los cuales se realice la delegación legislativa se atiendan los requisitos consagrados en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución. Por el contrario, la ley general es un tipo especial de ley.

A través del otorgamiento de facultades extraordinarias el Congreso de la República inviste de autoridad al Gobierno Nacional para expedir decretos con fuerza de ley, en asuntos que son de competencia del legislador ordinario.¹³ En la ley marco el Congreso dicta las normas generales y señala los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para ejercer las funciones que en ciertas materias le asigna la Constitución.

En las facultades extraordinarias se presenta la delegación de competencia legislativa, propia del Congreso de la República, en el Gobierno.¹⁴ En la ley general el Congreso no otorga facultad legislativa al Gobierno en cuanto la regulación de las correspondientes materias económicas exige la participación conjunta, indelegable e irrenunciable tanto del legislativo como del ejecutivo. En el primer caso se “establecen los parámetros dentro de los cuales debe moverse el Ejecutivo para legislar en forma extraordinaria”¹⁵ y en el segundo “Las leyes marco suponen una distribución de competencias entre el legislativo y el ejecutivo”.¹⁶

Existe una amplia y variada gama de materias que pueden ser objeto de facultades extraordinarias, la cual comprende los asuntos propios de la potestad legislativa del Congreso, con las excepciones expresamente señaladas en el artículo 150-10 de la Constitución.¹⁷ Las leyes generales están instituidas para regular en forma concurrente entre Congreso y Gobierno, los asuntos económicos expresamente indicados en el artículo 150-19 de la Constitución. Las facultades extraordinarias tienen por objeto cualesquiera de las materias que integran el campo de la legislación ordinaria mientras que la reserva material de ley general constituye una excepción al principio de la cláusula general de competencias del legislador ordinario.¹⁸ La restricción material para el Congreso se expresa en la prohibición de expedir leyes ordinarias que regulen asuntos sometidos a reserva de ley general y la de otorgar facultades extraordinarias al Gobierno en estas materias (C.P., art. 150-10).¹⁹

El Congreso, al otorgar facultades extraordinarias, no desarrolla la materia legislativa que delega en el Gobierno.²⁰ Su papel se limita a señalar o precisar las materias en las que inviste temporalmente de competencia legislativa al ejecutivo para que ejerza, por una sola vez, tales facultades.²¹ En la ley marco el Congreso señala al Gobierno “las pautas generales dentro de las cuales este último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en forma dinámica y de fácil modificación”.²²

Las facultades extraordinarias deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno. Por su parte, la iniciativa para la presentación del proyecto de ley general corresponde al principio general sobre la iniciativa legislativa (C.P. arts. 154, 155 y 156), excepto las leyes a que se

refieren los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, las cuales solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno (C.P., art. 154).

Las facultades extraordinarias se otorgan con un plazo determinado (pro tempore en la Constitución de 1886 y no superior a seis meses en la de 1991) y se agotan cuando el Gobierno hace uso de ellas, dentro del plazo y por una única ocasión, o cuando vence el término dado sin que el Gobierno las haya ejercido;²³ la ley general se aprueba con carácter indefinido, no señala plazos al Gobierno para la expedición de los decretos que la complementen y permite al Gobierno ejercer su potestad regulatoria cuantas veces sea necesario. Si no se hace uso de las facultades extraordinarias, éstas se extinguen cuando vence el término señalado por el Congreso, figura inexistente en la ley general.

La decisión de otorgar facultades extraordinarias al Gobierno requiere la aprobación de la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara; la aprobación de la ley general se realiza por la mayoría simple en cada uno de los debates.

Para otorgar facultades extraordinarias se requiere que la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje (C.P./86, art. 76-12 y C.P./91, art. 150-10);²⁴ tales circunstancias no se exigen para la aprobación de la ley general.

Las facultades extraordinarias deben ser precisas y expresas.²⁵ En la ley general el legislador dispone de cierta flexibilidad para regular las materias económicas. Aunque la Constitución no señala la extensión de la ley general, el mayor alcance de la ley implica menor espacio para la actuación del decreto. Existe de todas maneras un límite al legislador y al Gobierno de acuerdo con la materia específica y cualquier exceso repercutirá en la inexecutablez de la ley o en la nulidad de los decretos.

Los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de la ley de facultades tienen rango legislativo, con efectos similares a los de una ley ordinaria y corresponde a la Corte Constitucional revisar su constitucionalidad (C.P. arts. 150-10 y 241-5).²⁶ Los decretos expedidos por el Gobierno Nacional son de naturaleza administrativa y, aunque no pertenecen a la potestad reglamentaria del Gobierno, son demandados en su inconstitucionalidad ante el Consejo de Estado (C.P., art. 237-2).²⁷ Al respecto señaló esta Corporación:

La Corte debe afirmar en esta ocasión que, pese al carácter general atribuido por la Constitución a los preceptos integrantes de las leyes “marco”, como no hay un traslado de competencia legislativa a la cabeza del Gobierno, sino que éste debe desarrollar, sin salirse de su órbita ejecutiva, los lineamientos, las políticas y los criterios fijados en la ley, habrá necesariamente disposiciones dotadas de un carácter más específico pero siempre legislativo, en la medida en que la materia correspondiente está reservada exclusivamente al legislador. En otros términos, en este tipo de leyes lo que queda para la actividad de regulación del Gobierno solamente puede ser de índole administrativa, pues en virtud de ellas no está investido el Presidente de la República de la atribución de legislar, a la manera como sí acontece con las leyes de facultades extraordinarias.²⁸

Los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias regulan ampliamente la materia delegada; los decretos expedidos en desarrollo de la ley general complementan la

regulación de la materia económica, dentro del marco diseñado en la respectiva ley.

Los decretos expedidos en uso de la delegación legislativa no pueden ser modificados por el Gobierno, a menos que se le otorguen nuevas facultades sobre la misma materia, y los decretos expedidos en desarrollo de leyes generales pueden ser modificados en cualquier tiempo por el Gobierno, siempre y cuando respeten el marco establecido en la ley general.

Finalmente, cuando el Gobierno actúa en ejercicio de facultades extraordinarias lo hace en cumplimiento de función legislativa, cuyo titular es el Congreso de la República; cuando actúa en aplicación de la ley general lo hace en ejercicio de una función administrativa propia, otorgada por la Constitución Política (C.P./86, art. 120-22 y C.P./91, art. 189-25).²⁹

13. Como se aprecia, aunque existen semejanzas entre la delegación de competencias legislativas en el Gobierno y la ley general, son ellas claramente diferenciables entre sí, a partir de aspectos como la titularidad de la función, la finalidad de las normas, las materias objeto de regulación, la temporalidad de las decisiones, el requisito de consenso para su aprobación, la naturaleza de los respectivos decretos, el juez competente para conocer de las demandas contra los decretos, entre otras.

Los presupuestos de temporalidad y precisión en la delegación legislativa y en la ley general o ley cuadro.

14. Un elemento adicional para diferenciar entre la figura de la delegación legislativa y la ley general, en el cual enfatiza el autor en la demanda, está referido a la temporalidad de las decisiones del Congreso y a la precisión de las materias tratadas en cada ley.

15. El Congreso debe señalar con precisión el término durante el cual otorga facultades extraordinarias al Gobierno. La anterior Constitución no señalaba límites temporales mínimos ni máximos, pero sí exigía que la delegación se hiciera pro tempore, es decir por un tiempo determinado. En la Constitución de 1991 se señala un término máximo de 6 meses a las facultades extraordinarias. El señalamiento de un término se explica en tanto la delegación constituye, en este caso, una prórroga del principio general de competencia legislativa en el Congreso. Al ser la delegación una figura que consagra una excepción, no puede admitirse que por esta vía se fusione indefinidamente en un órgano el cumplimiento de las funciones legislativa y ejecutiva, sin atentar contra caros principios democráticos y de separación de poderes. Por lo tanto, la limitación temporal de las facultades extraordinarias tiene el propósito de garantizar que la configuración legislativa esté a cargo del órgano de representación política y democrática por excelencia, el Congreso de la República.

De otro lado, la naturaleza especial de la ley marco o ley general no exige, por principio, el señalamiento de límite temporal de sus disposiciones. Desde la adopción de este tipo de ley en la reforma constitucional de 1968 se ha considerado que las normas generales que en ella se expiden tienen duración indefinida, sin restricción alguna sobre la expiración de sus efectos.

16. Acerca de la delimitación del objeto de las facultades extraordinarias, se exige al Congreso precisar las materias en las cuales se concede la delegación legislativa. En los artículos 76 numeral 12 de la Constitución de 1886 y 150 numeral 10 de la de 1991 se

emplea la expresión “precisas facultades extraordinarias” para aludir a la condición impuesta al legislador de determinar, con precisión, el objeto de la delegación legislativa. Sobre el particular la Corte ha conservado su línea jurisprudencial señalada en la sentencia C-074 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón, en donde dijo que “En materia de facultades extraordinarias, la jurisprudencia ha señalado que el concepto ‘precisión’ se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere”.³⁰

Es diferente la exigencia en relación con las materias de ley marco, en tanto la Constitución establece un criterio más flexible en la expedición de las reglas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los asuntos que constituyen la reserva constitucional de ley general.³¹

17. Los criterios expuestos acerca de la temporalidad y precisión de las facultades extraordinarias y de la ley general son axiales en la argumentación de la demanda. A su vez, constituyen base importante de la decisión que adopte esta Corporación sobre la constitucionalidad de la norma demandada. Si se concluye que el artículo 15 de la ley 9ª de 1991 fue expedido con base en el artículo 76 numeral 12 de la Constitución de 1886, referente a las facultades extraordinarias, deberán aplicarse los criterios señalados antes en relación con la condición pro tempore y de precisión exigidos en la delegación legislativa; por el contrario, si se determina que el artículo 15 de la ley 9ª se expidió en aplicación del artículo 76 numeral 22 de la Constitución de 1986, serán las condiciones de atemporalidad y de marco general el que se tenga en cuenta en el análisis.

Naturaleza del artículo 15 de la ley 9ª de 1991

18. El actor demanda el inciso primero del artículo 15 de la ley 9ª de 1991 por considerar que vulnera los preceptos sobre las leyes de facultades extraordinarias establecidos en su momento en el artículo 76 numeral 12 de la Constitución de 1886 y ahora en el artículo 150 numeral 10 de la Carta Política de 1991, en especial en lo referente a la precisión y a la temporalidad de las facultades delegadas en el Gobierno.

20. Se impone entonces considerar el texto íntegro del artículo 15 de la Ley 9ª de 1991 para determinar la naturaleza de su contenido.

Artículo 15. Régimen de inversiones. El régimen general de la inversión de capitales del exterior en el país y de las inversiones colombianas en el exterior será fijado por el Gobierno Nacional. En desarrollo de esta función se señalarán las modalidades, la destinación, forma de aprobación y las condiciones generales de esas inversiones.

Efectuada una inversión de capitales del exterior en el país en debida forma, el inversionista tendrá derecho para remitir al exterior las utilidades provenientes de la inversión y para reembolsar el capital invertido y las ganancias de capital, con sujeción a los límites y condiciones que señale el Gobierno Nacional.

Mediante normas de carácter general se podrán establecer regímenes excepcionales de acuerdo con el destino de la inversión, tales como los correspondientes a los sectores financiero, de hidrocarburos y minería.

Con excepción de aquellos asuntos referentes a la transferencia de recursos al exterior, la inversión extranjera en Colombia, será tratada para todos los efectos de igual forma que la inversión de nacionales colombianos.

Las condiciones de reembolso de la inversión y de la remisión de utilidades legalmente vigentes en la fecha de registro de la inversión extranjera, no podrán ser cambiadas de manera que afecten desfavorablemente a los inversionistas extranjeros, salvo temporalmente cuando las reservas internacionales sean inferiores a tres meses de importaciones.

Parágrafo. Las normas que se expidan en desarrollo de este artículo no podrán conceder condiciones y otorgar tratamientos discriminatorios a los inversionistas extranjeros frente a los inversionistas privados nacionales.

El artículo 15 de la ley 9ª de 1991 se refiere a lo siguiente: Los parámetros para que el Gobierno señale el régimen de la inversión de capitales; la procedencia de la remisión de utilidades y los reembolsos de capital invertido; la autorización para establecer regímenes especiales para algunos sectores o actividades económicas; la igualdad de tratamiento a la inversión de extranjeros y nacionales colombianos; lo referente a la transferencia de recursos al exterior, y la prohibición para conceder concesiones y otorgar tratos discriminatorios a los inversionistas. Como se aprecia, no se trata de una norma que otorgue facultades extraordinarias al Gobierno. Por el contrario, la materia que desarrolla este artículo hace parte de la reserva constitucional de ley marco, en la cual, precisamente, desde la Carta Política anterior está la prohibición constitucional de ser regulada a través de facultades extraordinarias.³²

21. De acuerdo con lo expuesto, los asuntos tratados en el artículo 15 de la ley 9ª de 1991 son propios del régimen de inversión de capitales, materia a su vez perteneciente al régimen de cambios internacionales. Además, en relación con la norma demandada existen varios aspectos, como los siguientes, que permiten resaltar que se está frente a una ley general o ley marco y no frente al otorgamiento de facultades extraordinarias en el Gobierno Nacional:

a. En el trámite del respectivo proyecto de ley que culminó con la aprobación de la ley 9ª de 1991, siempre estuvo presente la voluntad del legislador de aprobar una ley marco. Al respecto, en la exposición de motivos se señaló lo siguiente:

A partir del Acto Legislativo No. 1 de 1968 se introdujo un cambio sustancial en la forma de legislar, entre otras, en materia de cambios internacionales y de comercio exterior. Hoy la legislación en esas materias debe realizarse mediante leyes cuadro cuya naturaleza, expresada por el propio constituyente, significa el ejercicio compartido de una función constitucional en la que cada Órgano tiene delimitada su competencia.

El Congreso dictando normas generales y el Ejecutivo desarrollándolas, sin que aquél pueda legislar en detalle ni éste ir más allá de lo previsto en la ley, en una forma semejante a unas autorizaciones permanentes.

Así por ejemplo, mediante decretos ejecutivos dictados dentro de los lineamientos previstos

en una ley marco vigente desde 1971, el Código de Aduanas ha sido reformado en varias ocasiones sin intervención del Legislativo.

El Presidente Lleras Restrepo en mensaje al Congreso Nacional el 20 de julio de 1967 destacó la característica de esta reforma en lo que respecta la Estatuto Cambiario en los siguientes términos:

En realidad, con respecto a estos puntos, como en muchas otras materias, la reforma viene a consagrar, con carácter permanente, un sistema que el Ejecutivo ha tenido que practicar, una y otra vez, ya acogiéndose al régimen de facultades extraordinarias previsto por el ordinal 12 del artículo 76, ya apelando a las del estado de sitio.

Frecuentemente se han votado facultades extraordinarias, para, por ejemplo, modificar el arancel de aduanas; y cosa semejante ha ocurrido con las reglamentaciones atinentes a los cambios internacionales.

Hoy existe ya, contenido en el Decreto-ley 444 de 1967, un estatuto de cambios y comercio exterior y sus normas están inspiradas en el espíritu de la reforma constitucional, puesto que, bajo dicho estatuto, las autoridades monetarias y la Superintendencia de Comercio Exterior manejan conforme a las normas generales, la política cambiaria y comercial respectivamente.

Este sistema de las leyes cuadro explica la gran diferencia que se encuentra entre el articulado del proyecto de ley y la especificidad del anterior estatuto cambiario expedido en 1967, es decir antes de la vigencia del Acto Legislativo número 1 de 1968.

De esta forma se incorporan a nuestra legislación los avances normativos de otros países sobre esta materia, tales como los que imperan actualmente en España, México y Chile. En estos países, como en muchos otros, las normas básicas en materia cambiaria y de comercio exterior son muy simples, otorgando la necesaria amplitud de regulación al Ejecutivo de acuerdo con las circunstancias del momento.

De conformidad con lo anterior, el proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso constituirá ley marco, con base en la cual el Gobierno Nacional, directamente y a través de la Junta Monetaria, el Conpes y el Consejo Directivo del Comercio Exterior, expedirá las regulaciones específicas, que siguiendo los criterios y principios generales de la ley habrán de constituir el nuevo régimen.³³ (resaltado fuera de texto)

b. El artículo 15 de la ley 9ª de 1991 consagra las pautas, los principios o las reglas generales para que el Gobierno complemente el régimen de la inversión de capitales del exterior en el país y de las inversiones colombianas en el exterior. El inciso primero, objeto de la demanda, expresamente diseña el marco de actuación al Gobierno. Allí se lee: “En desarrollo de esta función se señalarán las modalidades, la destinación, forma de aprobación y las condiciones generales de esas inversiones”. Más adelante el mismo artículo 15 señala que “Mediante normas de carácter general se podrán establecer regímenes excepcionales ...”. (subrayado fuera de texto)

c. La propia ley 9ª de 1991 dice en el artículo 3º que “Las funciones consagradas en este

título serán ejercidas por el Gobierno Nacional y por conducto (...) del Consejo de Política Económica y Social las previstas en el artículo 13". En la ley 9ª hay una nota aclaratoria sobre la remisión al artículo 13, para precisar que se refiere es al artículo 15, el cual es el objeto de objeto de esta demanda. Dice la aclaración: "La remisión que en el último renglón del artículo 3º se hace al artículo 13, en lo que se refiere al Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, debe entenderse efectuada al artículo 15 de la Ley".

d. Además del artículo 15, la ley 9ª de 1991 contiene otros artículos en los que se expresa la calidad de ley general. Por ejemplo, en el artículo 1º dice que "La regulación en materia de cambios internacionales será ejercida con sujeción a los criterios, propósitos y funciones contenidos en la presente ley, ...". En el artículo 16 prescribe que "Mediante reglas de carácter general, el Gobierno Nacional podrá determinar cuáles empresas de servicios inherentes al sector de (...) podrán celebrar contratos dentro del país en divisas (...)". (resaltado fuera de texto)

e. En el título de la ley 9ª de 1991 señala expresamente su carácter de ley general o ley marco. En él se lee: "Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias". (resaltado fuera de texto)

f. Fue tan precisa la distinción que hizo el legislador entre las dos modalidades de legislación en referencia que, además de la naturaleza de ley marco que otorgó al artículo 15 de la ley 9ª de 1991, en el artículo 32 expresó plenamente lo que entendía por otorgamiento de facultades extraordinarias al Gobierno Nacional. Dice el artículo 32:

Artículo 32. Facultades extraordinarias. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de un año contado a partir de la publicación de la presente Ley, para los siguientes efectos:

1. Modificar la estructura y funciones de la Superintendencia de Control de Cambios, organismo en el cual se podrá establecer un sistema especial de carrera administrativa y fuentes específicas de recursos, (...).
2. Establecer el régimen sancionatorio de las infracciones a las normas que contempla esta Ley y demás disposiciones que la desarrolle, en particular, el aplicable a los intermediarios del mercado cambiario, (...)

Al comparar los artículos 15 y 32 de la ley 9ª resalta la precisión conceptual que empleo el legislador en relación con las figuras de ley marco, en el primero, y de delegación de competencias legislativas en el ejecutivo, en el segundo.

g. El régimen de inversión de capitales a que se refiere el artículo 15 demandado pertenece al régimen de cambio internacional, materia que estaba expresamente señalada en la reserva de ley marco en el artículo 76 numeral 22 de la Constitución anterior, y que corresponde ahora a la reserva de ley general consagrada en el artículo 150 numeral 19, literal b), de la Constitución de 1991. Como ya se señaló, esta materia no podía ser objeto de delegación legislativa por pertenecer, desde 1968, a la reserva constitucional de ley marco.

h. Se encuentra también la expresa mención que hace el artículo 150 numeral 19 de la actual Constitución Política al régimen de cambios internacionales, como una de las materias que integran la cláusula de reserva de ley general. Además, en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución vigente hay una expresa disposición que prohíbe otorgar facultades extraordinarias para regular las materias señaladas en el numeral 19, entre las cuales se encuentra el régimen de cambios internacionales.

22. En síntesis, la norma demandada, inciso primero del artículo 15 de la ley 9ª de 1991, reguló una materia reservada a la ley marco por la Constitución vigente en el momento de su expedición, es decir la Constitución de 1886 (artículos 76 -numeral 22- y 120 -numeral 22-). Ella no contiene la decisión del Congreso de la República de otorgar facultades extraordinarias al Gobierno Nacional sino la determinación de las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el mencionado efecto (CP/86, art. 76, nl. 22).

Por lo anterior, se declarará la exequibilidad de la norma acusada, pero solo respecto de los cargos formulados por el actor.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar exequible el inciso primero del artículo 15 de la ley 9ª de 1991 en los términos expuestos en la parte motiva y solo por los cargos formulados en relación con la especificidad y la temporalidad de las atribuciones dadas en esta norma.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

- 1 Diario Oficial No. 39.634 del 17 de enero de 1991.
- 2 Por la estructura de la demanda y por el contenido de los argumentos expuestos por el demandante se deduce que hace referencia al numeral 12 de la Constitución Política de 1886 y no al numeral 10 como en varias ocasiones lo señala en su escrito.
- 3 Ley 1ª de 1959, artículos 18, 20, 35 y 41, entre otros.
- 4 El decreto 444 de 1967, sobre régimen de cambios internacionales y de comercio exterior, fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno por la ley 6ª de 1967. Sobre las funciones en materia cambiaria de la Junta Monetaria ver por ejemplo los artículos 5º-k, 11, 12, 13, 15 y 17.
- 5 “La institución de las leyes marco permite simultáneamente resguardar el principio democrático - puesto que el Congreso conserva la facultad de dictar y modificar las normas básicas para la regulación de una materia - y reaccionar rápidamente ante la dinámica de los hechos a través de decretos del Gobierno que adapten la regulación específica de la materia a las nuevas situaciones”. Sentencia C-054 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.
- 6 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 25 de septiembre de 1986, M.P. Jaime Pinzón López. Ref. Exp. 1465.
- 7 Para la expedición del régimen cambiario la Constitución de 1991 consagró una participación tripartita: el Congreso, el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República. Sobre este asunto ver, por ejemplo, la sentencia C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- 8 El Congreso de la República titula de la siguiente manera la ley 9ª de 1991: “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias”. (resaltado fuera de texto)
- 9 Diario Oficial No. 41.017 del 2 de septiembre de 1993, pág. 1.
- 10 Diario Oficial No. 44.205 del 25 de octubre de 2000, pág. 29 a 33.
- 11 El artículo 76-10 de la Constitución adoptada en 1886 decía: “Art. 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones (...) 10. Revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”. Esta fórmula se conservó hasta 1991. De otro lado, en relación con la evolución de las apreciaciones de la doctrina acerca de la figura de las facultades extraordinarias, puede consultarse la sentencia C-503 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

13 En la sentencia C-290 de 1997, M.P., Jorge Arango Mejía, la Corte Constitucional expresó que “Desde el punto de vista constitucional, la regla general es la de que, en principio, el Congreso es el llamado a reformar y derogar las leyes. Excepcionalmente, el Presidente puede reemplazarlo si aquél, lo reviste de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley”. Por su parte, en la sentencia C-503 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, dijo que “Por virtud de la figura de las facultades extraordinarias, el Congreso de la República, en ciertos casos y cumplidos determinados requisitos, habilita al Gobierno para que ejerza la función legislativa”.

14 Ver por ejemplo la Sentencia C-1546 de 2000, M.P. Jairo Charry Rivas.

15 Sentencia C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

16 Sentencia C-1111 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Ver también las sentencias C-332 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz; C-955 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández, y C-1161 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

17 El artículo 150-10 de la Constitución Política prescribe que “Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 -léase 19- del presente artículo, ni para decretar impuestos”.

18 Ver por ejemplo la sentencia C-1161 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

19 Hay materias que no pueden dejar de hacer parte de una ley marco. Ver sentencias C-428 de 1997 y C-955 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

20 Ver sentencia C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

21 En la sentencia C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, se dijo: “Dichas leyes no desarrollan temas en particular; simplemente se limitan a enunciarlos, de manera que sea el Ejecutivo quien adelante el trabajo legislativo”. En el mismo sentido, en la sentencia C-052 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz, se afirmó: “las normas mediante las cuales se confieren facultades extraordinarias se limitan a enunciar las materias que el Presidente de la República debe desarrollar”.

22 Sentencia C-013 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

23 Al respecto ver las sentencias C-608 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein; C-138 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-271 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz; C-329 y C-382 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell; y C-1269 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

24 Sobre esta condición de oportunidad ver las sentencias C-271 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz; C-725 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-1546 de 2000, M.P. Jairo Charry Rivas y C-504 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

25 Ver las sentencias C-271 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz; C-725 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, y C-1374 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

26 En vigencia de la Constitución del 86, el control de constitucionalidad de los decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarios lo ejercía la Corte Suprema de Justicia (C.P./86, art. 214-2a).

27 Sobre la naturaleza administrativa de los decretos expedidos en desarrollo de leyes generales, ver las sentencias C-608 de 1999, C-710 de 1999, C-955 de 2000 y C-1111 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, y C-725 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

28 Sentencia C-955 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

29 Ver sentencias C-608 de 1999, C-710 de 1999 y C-1111 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández, y C-725 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

30 Ver sentencias 700 de 1999 y C-245 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández; C-1316 de 2000 y C-1493 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, y C-503 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

31 Ver sentencias C-248 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz, C-196 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, y C-383 de 1999 y C-747 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

32 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 25 de septiembre de 1986. M.P. Jaime Pinzón López. Ref. Exp. 1465.

33 Anales del Congreso No. 76 del 26 de septiembre de 1990, pág. 4.