

Sentencia C-710/01

LEY-Remisión a decreto reglamentario que fija procedimiento para sanciones

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Doble condición

El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ESTADO DE DERECHO-Aspectos básicos y fundamentales

La consagración constitucional del principio de legalidad se relaciona con dos aspectos básicos y fundamentales del Estado de derecho: con el principio de división de poderes en el que el legislador ostenta la condición de representante de la sociedad como foro político al que concurren las diferentes fuerzas sociales para el debate y definición de las leyes que han de regir a la comunidad. Y de otro lado, define la relación entre el individuo y el Estado al prescribir que el uso del poder de coerción será legítimo solamente si está previamente autorizado por la ley. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ESTADO DE DERECHO-Complejidad

Su posición central en la configuración del Estado de derecho como principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar -definir lo permitido y lo prohibido- como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición, hacen del principio de legalidad una institución jurídica compleja conforme a la variedad de asuntos que adquieren relevancia jurídica y a la multiplicidad de formas de control que genera la institucionalidad.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Graduación de las formas de coerción

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Significado de la palabra ley

CLAUSULA DE RESERVA DE LEY/DERECHO-Legalidad y legitimidad/**LEY**-Elaboración

La cláusula de reserva de ley atiende al desarrollo del principio de división de poderes unido a la necesidad de que el derecho además, de ser legal sea legítimo. El significado de la legitimidad del derecho se encuentra estrechamente vinculado al principio democrático de elaboración de las leyes.

SOCIEDAD-Normas producto de un procedimiento/**SOCIEDAD**-Principios a garantizar

Las normas que rigen una sociedad deben ser el producto de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad, tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del

pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad, que no es homogénea.

SOCIEDAD-Reglamentación/LEY-Resultado de la reglamentación de la sociedad/LEY-Procedimiento democrático y respeto de derechos fundamentales

El resultado de la reglamentación -las leyes- debe ser el reflejo de un procedimiento altamente democrático para que las normas no sean producto ni de la imposición arbitraria por el uso de la fuerza, ni de la imposición de las mayorías sobre las minorías y que además, sea un procedimiento sujeto al dispositivo contramayoritario del respeto de los derechos fundamentales que no pueden ser desconocidos en el devenir legislativo por el imperio de los intereses de turno o al calor de las pasiones coyunturales.

CLAUSULA DE RESERVA DE LEY-Prohibición de concesión de facultades extraordinarias

La cláusula de reserva de ley identifica constitucionalmente asuntos que deben ser de exclusiva competencia del legislador ordinario y frente a los cuales le está prohibido conceder facultades extraordinarias.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Casos de prohibición de concesión

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Expedición de normas sancionadoras

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN DERECHO SANCIONADOR-Límites y concesión

Frente a las facultades extraordinarias es preciso aclarar que en la Constitución de 1991 además, de estar sujetas a la cláusula de reserva de ley estas facultades cuando se confieren en especial para proferir normas relativas al derecho sancionador, no son ilimitadas y además, frente a su concesión la Corte ha dicho que la razón obedece a la distinción que se hace de la intensidad de afectación de los derechos de las personas que varía entre el derecho penal y las sanciones administrativas.

DERECHO SANCIONATORIO-Facultades del legislador ordinario y extraordinario

ACTIVIDAD LEGISLATIVA-No es absoluta/**ESTADO DE DERECHO**-Ningún poder es omnipotente

Si el principio de legalidad rige tanto el ejercicio de las funciones de los servidores públicos y a su vez es principio rector del derecho sancionador esto significa que el desarrollo de la actividad legislativa no es ni omnímoda ni absoluta. Se considera como característica central, distintiva del Estado de derecho que ningún poder puede ser omnipotente.

LEGISLADOR-Límites/LEGISLADOR FRENTE AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Sujeción/**CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA**-Sujeción a la Constitución

En el caso del legislador es un poder que está sujeto a lo dispuesto por la Constitución y su función de legislar debe desarrollarse dentro de los

parámetros establecidos por la norma de normas. La sujeción del legislativo al principio de legalidad es la razón para que exista control de constitucionalidad de las leyes, porque a pesar de ser el órgano de representación popular por excelencia, se considera un poder constituido. El marco de referencia dentro del cual puede ejercer la cláusula general de competencia es la Constitución, no puede en virtud de la representación popular, asumir poderes de constituyente primario.

LEGISLADOR FRENTE AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD- Límites constitucionales

CLAUSULA DE RESERVA DE LEY-Límites impuestos al legislador/CLAUSULA DE RESERVA DE LEY-Remisión a otro texto

Conforme a lo prescrito por la Constitución los límites impuestos al legislador bajo la reserva de ley son de un lado la identificación de temas frente a los cuales no puede conferir facultades extraordinarias y del otro, frente a los principios que integran el contenido material del principio de legalidad como garantía para el juzgamiento de personas. No es posible inferir de la reserva de ley que una remisión o envío que el mismo legislador, en este caso el ordinario en ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa, hace a otro texto sea de suyo inexequible. Tal consideración sin mayores precisiones impone al debate político restricciones que no se derivan en estricto sentido de la Carta Política.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA- Competencia reglada

TECNICA LEGISLATIVA-Falta no implica inexequibilidad

LEY-Remisión constituye falta de técnica por legislador

LEY-Remisión/LEY-Remisión a decreto reglamentario

La remisión constituye una forma por medio de la cual el legislador incorpora a la ley un texto diferente, esto significa que tal y como los otros asuntos que trata la ley, el texto al que se remite es el que en el presente existe y el legislador ha considerado apropiado para incorporar a la ley y por ende los cambios al mencionado texto deberán hacerse por cuenta del mismo legislador tal y como se modifica, deroga o se crea otra ley. En ningún momento es posible considerar que por hacer la remisión a un determinado decreto reglamentario, este envío concede al ejecutivo facultades para cambiar el procedimiento en uso de facultades reglamentarias.

LEY EN DERECHO SANCIONADOR-Remisión a decreto reglamentario en procedimiento

LEGISLADOR EN DERECHO SANCIONADOR-Modificación de procedimiento por remisión

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE-Remisión a decreto para procedimiento de imposición de medidas y sanciones/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Remisión a decreto para procedimiento de imposición de medidas y sanciones

Referencia: expediente D-3287

Demanda de inconstitucionalidad contra el
parágrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de
1993

Actor: Ernesto Rey Cantor

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., cinco (5) 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, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que presentó, en uso de su derecho político el ciudadano Ernesto Rey Cantor, contra el parágrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

"Ley 99 de 1993

(Diciembre 22)

Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el sistema nacional ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 85.- Tipos de sanciones. *El Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:*

1. Sanciones:

a) Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución;

b) Suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización;

c) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión;

d) Demolición de obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o licencia, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables, y

e) Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción.

2. Medidas preventivas:

a) Amonestación verbal o escrita;

b) Decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos e implementos utilizados para cometer la infracción;

c) Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización, y

d) Realización dentro de un término perentorio, los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas.

Parágrafo 1. El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la entidad responsable

dentro del control, ni de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados.

Parágrafo 2. Las sanciones establecidas por el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar.

Parágrafo 3. Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya.

Parágrafo 4. En el caso del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las sanciones contempladas en los artículos 28, 29 y 35 de la Ley 47 de 1993, se aplicarán, sin perjuicio de las previstas en este artículo".

II. LA DEMANDA

Considera el doctor Rey Cantor que la disposición acusada vulnera el artículo 29 de la Constitución Política porque el legislador omitió reglamentar integralmente el debido proceso administrativo que debía seguirse para imponer las sanciones previstas en la Ley 99 de 1993.

Sostiene el actor que el Congreso en el aparte demandado, remitió a un procedimiento establecido en un decreto de naturaleza administrativa, toda vez que fue proferido por el Presidente de la República en uso de facultades reglamentarias que no tienen fuerza de ley.

Manifiesta el demandante que en materia de proceso administrativo sancionatorio, el legislador debió establecer las reglas que debían seguirse para la

investigación y aplicación de sanciones, con observancia del principio de legalidad y no como lo señaló en el párrafo demandado con una remisión a un procedimiento creado por un decreto reglamentario, toda vez que tal procedimiento desconoce el imperativo constitucional previsto en el artículo 29 de la Carta Política al prescribir que "nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".

Concluye por tanto su demanda afirmando que es a través de ley que se debió reglamentar el procedimiento administrativo sancionatorio y no en un acto administrativo como lo es el Decreto 1594 de 1984.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano Arturo Arboleda García, quien obra en representación del Ministerio del Medio Ambiente, presenta escrito mediante el cual solicita a la Corte declarar exequible la disposición acusada.

Afirma que no es cierto como lo sostiene el actor, que el párrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 viola el debido proceso administrativo y el principio de legalidad, toda vez que el legislador en uso de su cláusula general de competencia determinó con la expedición de la legislación en referencia que en caso de aplicarse las sanciones contempladas en el artículo demandado, se acudiría a un procedimiento claro, expedito y completo como lo es el establecido en el Decreto 1594 de 1984.

En lo referente a la legalidad del Decreto 1594 sostiene el interviniente que esta reglamentación se encuentra vigente, que goza de la presunción de legalidad y que se aplica hasta tanto no sea modificada, sea derogada o sea declarada inconstitucional mediante fallo judicial. Incluso menciona que en el artículo 197 se establece claramente el procedimiento sancionatorio a seguir, de tal manera que al presunto infractor se le garantiza el ejercicio de su derecho de defensa

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación ha presentado escrito en el cual solicita a la Corte declarar, en relación con el párrafo tercero del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, su inexequibilidad, pero con efectos diferidos hasta tanto el Congreso de la República expida la norma que determine el procedimiento a seguir en el juzgamiento de las infracciones contra el Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, contenidas en la Ley 99 de 1993.

Manifiesta que corresponde al legislador bien el ordinario (Congreso de la República) o el extraordinario (Presidente en uso de facultades extraordinarias), dar vigencia al principio de legalidad, obligación que la puede ejercer haciendo remisiones a otras regulaciones que en todo caso deben tener fuerza de ley.

Considera el Jefe del Ministerio Público que el párrafo demandado es contrario a la Constitución, toda vez que la remisión que en éste se ordena, se refiere a un precepto que carece de rango legal.

Aprueba que el procedimiento contenido en el Decreto 1594 de 1984 al que se refiere el párrafo 3 del artículo 85, fue proferido en ejercicio de la facultad reglamentaria reconocida al Presidente de la República en el numeral 3 del artículo 120 de la Constitución de 1886 (actual artículo 189, numeral 11 de la Carta de 1991), facultad que en ningún caso habilitaba al Jefe del Estado, para diseñar procedimiento alguno que permita la aplicación de las sanciones contempladas por el legislador a las conductas señaladas en el artículo 85.

Con fundamento en lo anterior, el alto funcionario público considera que el párrafo demandado es inconstitucional, por remitir a un procedimiento contenido en un decreto sin fuerza de ley y, por ende, contrario al principio de legalidad al que hace referencia el artículo 29 del Texto Fundamental.

Sin embargo solicita el Procurador que la Corte declare inexecutable el párrafo acusado pero que los efectos del fallo se difieran a un término prudencial en el que el legislador deba regular el procedimiento aplicable a las infracciones contempladas en la Ley 99 de 1993, en atención a que el procedimiento enjuiciado es el que en la actualidad se aplica a los procesos que cursan ante las autoridades ambientales resultando afectado con tales decisiones el interés público que caracteriza a los derechos colectivos, y teniendo de presente el contenido del artículo 79 de la Constitución según el cual constituye un deber del Estado la protección e integridad del ambiente.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

El demandante considera que el párrafo 3° del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 viola el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución, porque hace una remisión a un decreto reglamentario en el que se estableció el procedimiento a seguir para imponer las sanciones previstas en el mencionado artículo^[1]. Asunto que según su consideración está sujeto a la reserva de ley y no podía establecerse por medio de una reglamentación elaborada por el ejecutivo.

En las intervenciones el representante del Ministerio del Medio Ambiente considera que el demandante olvida que el procedimiento previsto en el Decreto 1594 de 1984 o el estatuto que lo modifique o sustituya, fue asumido por el Congreso en uso de sus facultades y que tal procedimiento cumple con las principales garantías procesales del derecho a la defensa, la solicitud de pruebas y la interposición de recursos.

A su turno el señor Procurador General de la Nación considera que la remisión hecha por el legislador al Decreto reglamentario, viola el principio de legalidad porque este principio exige que el señalamiento tanto de las conductas reprochables, la sanción por incurrir en ellas, como el procedimiento para su imposición, lo fije directamente el legislador, bien sea el ordinario o el extraordinario. De otra parte afirma que el legislador está facultado para hacer

una remisión a una ley específica que si bien puede ser considerado un error de técnica legislativa no es por sí mismo un vicio que afecte la constitucionalidad de la norma remitente, salvo que la norma a la que se remite o envía no tenga la naturaleza de una ley, pues se violaría el principio de legalidad que no se subsana por el hecho mismo de la remisión.

El problema jurídico que debe entrar a resolver la Corte se refiere a la necesidad de esclarecer si la remisión que hace el Congreso, en uso de su facultad legislativa, a un decreto reglamentario en el que se fija un procedimiento administrativo para la imposición de sanciones a quienes incurran en las conductas antijurídicas previstas por la Ley 99 de 1993, viola el principio de legalidad contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política.

En qué consiste el principio de legalidad

1. El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador.

Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas.

La consagración constitucional del principio de legalidad se relaciona con dos aspectos básicos y fundamentales del Estado de derecho: con el principio de división de poderes en el que el legislador ostenta la condición de representante de la sociedad como foro político al que concurren las diferentes fuerzas sociales para el debate y definición de las leyes que han de regir a la comunidad. Y de otro lado, define la relación entre el individuo y el Estado al prescribir que el uso del poder de coerción será legítimo solamente si está previamente autorizado por la ley. *Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa.*

Su posición central en la configuración del Estado de derecho como principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar -definir lo permitido y lo prohibido- como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición, hacen del principio de legalidad una institución jurídica compleja conforme a la variedad de asuntos que adquieren relevancia jurídica y a la multiplicidad de formas de control que genera la institucionalidad.

Si bien todas las conductas no son objeto de reglamentación y mucho menos objeto de sanciones sino sólo aquellas en las que se identifican actos u omisiones que atentan gravemente contra los derechos de las personas, la respuesta jurídica no es la misma. La graduación de las formas de coerción o administración de la fuerza atienden al daño causado y al impacto del mismo en la sociedad. Pero también existen otro tipo de reglamentos, sanciones y procedimientos encaminados a garantizar el cumplimiento de deberes que los ciudadanos tienen como miembros de una comunidad y así, el pago de impuestos, el uso de los recursos naturales, el desempeño de actividades de riesgo, la prestación de servicios públicos y el ejercicio de profesiones u oficios que impliquen un riesgo social, son aspectos que también son objeto de reglamentación estatal para exigir un determinado comportamiento y para imponer sanciones a quienes faltan a estos deberes.

La primera pregunta que surge respecto del sentido del principio de legalidad y de su consagración constitucional en el artículo 29 de la Carta Política es sobre cuál es el significado la palabra ley prescrito en la norma superior.

2. El uso constitucional de la palabra ley puede entenderse en dos sentidos, bien como la norma que emana del órgano competente -el legislador- ordinario, en estricto sentido el Congreso; o bien, como toda norma jurídica esto es todo el derecho vigente. En este último sentido, la proposición jurídica vinculante de obligatorio cumplimiento no atiende al órgano competente sino a la condición de obligatoriedad en su observancia. En la Constitución encontramos menciones de la voz ley que no pueden reducirse a la cláusula de competencia porque si no cómo entender la afirmación del artículo 13 cuando se prescribe que *toda persona nace libre e igual ante la ley*. ¿Es posible entender que sólo la igualdad se exige de la ley producida por el legislador? O lo previsto en el artículo 6º *Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por la omisión y extralimitación de sus funciones*. ¿Se infiere correctamente que sólo se es responsable por la infracción a las leyes emitidas por el legislador? O la prescripción hecha por el artículo 4º inciso 2 *Es deber de los nacionales y extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes...* ¿Se refiere sólo a las leyes proferidas por el legislador? Desde luego que no es esa la intención del Constituyente.

Si la palabra ley no la utiliza la Constitución Política de una manera unívoca entonces la pregunta obligada se relaciona con el significado que dicha expresión adquiere en el artículo 29. ¿Le es dable al intérprete deducir automáticamente de la prescripción del artículo constitucional que la referencia hecha se relaciona de forma exclusiva con el uso de la palabra ley en sentido formal, se refiere el artículo sólo a las normas producidas únicamente por el Congreso?

La respuesta al interrogante planteado parte por reconocer la necesidad de complementar la proposición jurídica prevista en el artículo 29 de la Carta Política, con la cláusula de reserva de ley establecida en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución.

La reserva de ley y la facultad de legislar

3. La cláusula de reserva de ley atiende al desarrollo del principio de división de poderes unido a la necesidad de que el derecho además, de ser legal sea legítimo. El significado de la legitimidad del derecho se encuentra estrechamente vinculado al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el producto de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad, tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad, que no es homogénea.

El resultado de la reglamentación -las leyes- debe ser el reflejo de un procedimiento altamente democrático para que las normas no sean producto ni de la imposición arbitraria por el uso de la fuerza, ni de la imposición de las mayorías sobre las minorías y que además, sea un procedimiento sujeto al dispositivo contramayoritario del respeto de los derechos fundamentales que no pueden ser desconocidos en el devenir legislativo por el imperio de los intereses de turno o al calor de las pasiones coyunturales.

La cláusula de reserva de ley identifica constitucionalmente asuntos que deben ser de exclusiva competencia del legislador ordinario y frente a los cuales le está prohibido conceder facultades extraordinarias. El artículo 150 numeral 10º de la Constitución establece que el poder legislativo no podrá conceder facultades extraordinarias para expedir:

- Códigos. La doctrina entiende por código el conjunto de disposiciones sustantivas o procesales pertenecientes a una rama de la legislación. La acción de codificar consiste en reunir y ordenar de modo sistemático y metodológico, normas que integran un cuerpo prescriptivo ^[2]
- Leyes Estatutarias. Se regularán por medio de leyes estatutarias los derechos y deberes fundamentales de las personas, los procedimientos y los recursos para proteger esos derechos, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.
- Leyes orgánicas. Las leyes orgánicas son las que dicta el Congreso para establecer las normas a las cuales deberá sujetarse la actividad legislativa. Hacen parte de estas leyes las normas que definen el reglamento del Congreso y de cada una de sus Cámaras, las que fijan y adoptan el presupuesto y el plan de desarrollo, y las que asignan competencias a las entidades territoriales.
- Las normas por medio de las cuales se crean servicios administrativos y técnicos de las Cámaras.
- Y según jurisprudencia de la Corte Constitucional ^[3] las leyes marco a las que hace referencia el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política. Estas leyes establecen las normas de carácter general a las que debe sujetarse el Gobierno para ejercer sus funciones constitucionales de inspección y vigilancia, organización del crédito público, regulación del comercio exterior, señalar el régimen de cambio internacional, modificar las disposiciones del régimen de aduanas, regular la actividad financiera, bursátil y

aseguradora, regular cualquier actividad relacionada con el manejo, el aprovechamiento y la intervención de recursos captados del público, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, establecer el régimen de prestaciones sociales mínimas para los trabajadores oficiales y modificar la estructura de ministerios, departamentos administrativos y demás organismos de la administración nacional.

En este sentido si se considera que la palabra ley utilizada en el artículo 29 de la Constitución atiende exclusivamente a las normas proferidas por el Congreso sería preciso afirmar que en la enumeración, previamente descrita, se encuentra prohibida la concesión de facultades extraordinarias al ejecutivo para expedir normas relacionadas con todas las formas del poder sancionador que puede ser punitivo, policivo, tributario, disciplinario y correctivo. Esta conclusión no se deriva de la reserva de ley prevista para el legislador ordinario en el numeral 10° del artículo 150.

En repetidas ocasiones la Corte ha reconocido la constitucionalidad de las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo para proferir normas que establecen sanciones y de los decretos ley con contenido sancionador^[4].

“Corresponde entonces, al legislador ordinario, en ejercicio de la cláusula general de competencia (art. 150 C.N.), o al legislador extraordinario, debidamente facultado para ello, dictar regímenes penales de cualquier índole (disciplinaria, contravencional, administrativa, penal etc.) señalando el procedimiento para la aplicación de las sanciones que allí se contemplen. Sin embargo, no sobra recordar que el Congreso no puede otorgar facultades al Presidente de la República, para expedir códigos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150-10 del Estatuto Superior.

Así las cosas, bien podía el Congreso, sin violar disposición constitucional alguna, otorgarle facultades extraordinarias al Presidente para expedir el régimen sancionatorio aplicable a las infracciones cambiarias y el

procedimiento para su aplicación, en los asuntos de competencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, como se contempla en la norma impugnada ^[5].”

El uso de la palabra ley en el artículo 29 en primer lugar no puede entenderse exclusivamente como las normas proferidas por el legislador ordinario. Pero frente a las facultades extraordinarias es preciso aclarar que en la Constitución de 1991 además, de estar sujetas a la cláusula de reserva de ley estas facultades cuando se confieren en especial para proferir normas relativas al derecho sancionador, no son ilimitadas ^[6] y además, frente a su concesión la Corte ha dicho que la razón obedece a la distinción que se hace de la intensidad de afectación de los derechos de las personas que varía entre el derecho penal y las sanciones administrativas.

“El derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto ^[7].”

La Corte Constitucional ha hecho la distinción de la intensidad de la aplicación de los principios rectores del derecho sancionador para distinguir las facultades del legislador ordinario y del extraordinario:

Esta Corporación tiene bien establecido que si bien el derecho penal no es más que una de las especies del derecho sancionador, sin embargo los principios penales se aplican, mutatus mutandi, a los distintos ámbitos en donde opera el derecho sancionador. En efecto, en reiterada jurisprudencia esta Corporación ha establecido que los principios del derecho penal -como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado^[8]. Y es que la Constitución es clara en señalar que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP art. 29). Por consiguiente, el actor tiene razón en que la definición de una infracción debe respetar los principios de legalidad y proporcionalidad que gobiernan la actividad sancionadora del Estado.

10- Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa^[9]. Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir "también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas"^[10]

11- Las sanciones administrativas deben entonces estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferírsele al Gobierno una facultad abierta en esta materia...^[11]"

Frente a la definición de la reserva de ley y conforme al doble sentido del principio de legalidad la pregunta siguiente consiste en interrogarse sobre la constitucionalidad de las remisiones que hace el legislador en ejercicio de su facultad de expedir las leyes (Artículo 150).

¿Es la remisión legislativa un acto contrario a la Constitución?

4. Si el principio de legalidad rige tanto el ejercicio de las funciones de los servidores públicos (artículo 6º) y a su vez es principio rector del derecho sancionador (artículo 29) esto significa que el desarrollo de la actividad legislativa no es ni omnímoda ni absoluta. Se considera como característica central, distintiva del Estado de derecho que ningún poder puede ser omnipotente.

En el caso del legislador es un poder que está sujeto a lo dispuesto por la Constitución y su función de legislar debe desarrollarse dentro de los parámetros establecidos por la norma de normas. La sujeción del legislativo al principio de legalidad es la razón para que exista control de constitucionalidad de las leyes, porque a pesar de ser el órgano de representación popular por excelencia, se considera un poder constituido. El marco de referencia dentro del cual puede ejercer la cláusula general de competencia es la Constitución, no puede en virtud de la representación popular, asumir poderes de constituyente primario.

Conforme a lo expuesto si el principio de legalidad es tan estricto incluso para limitar el ejercicio del poder político del órgano de representación popular la pregunta necesaria es saber cuáles son los límites del legislador respecto a la expedición de leyes relativas al derecho sancionador.

El legislador y el principio de legalidad

5. Frente al punto el artículo 29 de la Constitución resulta claro y expreso: *Nadie podrá ser juzgado sino frente a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

Del principio de legalidad se infiere que los límites impuestos al legislador por parte del constituyente hacen referencia a un contenido material de las garantías fundamentales que deben respetarse para poder legítimamente aplicar sanciones: ***Nullum crimen sine lege*** No existe delito sin ley, ***Nulla poena sine praevia lege*** no existe pena sin ley previa, ***Nemo iudex sine lege*** la persona sólo puede ser juzgada por sus actos por el juez previamente establecido y ***Nemo damnetur nisi per legale indicum*** nadie puede ser castigado sino en virtud de un juicio legal, con el pleno respeto de la presunción de inocencia, del derecho a la defensa, la controversia probatoria, la asistencia técnica y a las formas propias del juicio.

Además de los principios fundamentales que rodean el principio de legitimidad que rige el juzgamiento, se ha mencionado la reserva de ley establecida en el numeral 10° del artículo 150 de la Constitución como los límites establecidos por el constituyente al legislador para ejercer su facultad de legislar.

6. En atención a lo expuesto, desconoce el legislador los límites constitucionales al hacer una remisión? Al parecer el simple acto de remitir que consiste en indicar en el texto de la ley proferida otro lugar distinto, que puede ser dentro de la misma norma u otro texto cualquiera, donde consta lo que atañe al punto tratado, no constituye por sí mismo una vulneración a lo previsto por la Carta Política.

Al señor Procurador General le asiste toda la razón al calificar el acto de la remisión como un mecanismo contrario a la técnica legislativa. Si la legislación debe ser especialmente clara, lo cual redundaría en seguridad jurídica al tener los destinatarios de las normas certeza sobre lo reglado, muchos son los asuntos que atentan contra la claridad: estos van desde el inadecuado uso del lenguaje, pasan por la deficiente puntuación, continúan con la confusa titulación, numeración o división de las leyes, hasta con el uso de remisiones que dispersan, dificultan y hacen de la interpretación de la ley un laberinto. Aspectos que en su conjunto atentan gravemente contra la claridad, armonía y coherencia del sistema jurídico. Pero afirmar que la falta de técnica legislativa constituye por si misma una inexequibilidad convertiría el debate político de elaboración de las leyes en un mero acto de redacción.

El Jefe del Ministerio Público considera que la remisión hecha por el legislador, en el parágrafo 3° del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, no sólo es un acto de falta de técnica legislativa sino que constituye una violación al debido proceso porque se remite a un procedimiento administrativo prescrito por un decreto reglamentario. El señor Procurador afirma que las remisiones en el asunto tratado, sólo son válidas si el envío se hace a otra norma que tenga el carácter de ley conforme al principio de reserva legal. Considerar que la remisión en materia de derecho sancionador es válida sólo cuando se hace frente a otra ley en sentido formal es decir, cuando se remite a un texto normativo prescrito por el legislador ordinario o extraordinario, es una inferencia que no se deduce de la reserva legal y por el contrario es una afirmación que establece un límite adicional al legislador no previsto en la Constitución Política.

7. Conforme a lo prescrito por la Constitución los límites impuestos al legislador bajo la reserva de ley son de un lado la identificación de temas frente a los cuales no puede conferir facultades extraordinarias y del otro, frente a los principios que integran el contenido material del principio de legalidad como garantía para el juzgamiento de personas. No es posible inferir de la reserva de ley que una remisión o envío que el mismo legislador, en este caso el ordinario en ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa, hace a otro texto sea de suyo inexecutable. Tal consideración sin mayores precisiones impone al debate político restricciones que no se derivan en estricto sentido de la Carta Política. Al respecto la Corte ha sostenido que:

“La Constitución de 1991 ha mantenido tal cláusula general de competencia en el Congreso, por lo cual esta rama del poder tiene la facultad de desarrollar la Constitución y regular legislativamente la vida del país, no sólo en ejercicio de las atribuciones que expresamente le confiere la Carta, sino también en aquellas materias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos del Estado. Se trata pues de una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así, el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede con las prohibiciones del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado^[12].”

En sentencia C- 1335 de 2000 la Corte al estudiar la constitucionalidad del artículo 1° del Decreto Ley 2282, en las que el legislador extraordinario hace dos remisiones para establecer condiciones de procedimiento consideró:

La Corte Constitucional ha sostenido, al interpretar el alcance del mandato constitucional del artículo 150.2, que el legislador tiene un amplio margen de discrecionalidad en su facultad de expedir códigos, para establecer todos los elementos de cada una de las actuaciones que se adelantan en la jurisdicción: es libre en la configuración de los procesos con todas sus etapas, instancias y recursos, siempre y cuando - y este es su único límite - respete los postulados de la Carta Política^[13]. Entonces es la ley la que

consagra los presupuestos, requisitos, características y efectos de las instituciones procesales, cuyo contenido, en tanto que en desarrollo de la Constitución y concreción de los derechos sustanciales, no puede contradecir los postulados de aquélla ni limitar de modo irrazonable o desproporcionado éstos.

La remisión que hace el legislador sí es una falta a la técnica legislativa pero no corresponde a un acto inexecutable por desconocer el principio de legalidad^[14]. La remisión consagrada en el parágrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, no constituye en sí misma una violación al principio de legalidad porque es producto del debate político en el que el legislador decidió incluir en la ley un procedimiento que responde al principio de legalidad, al establecer conforme a la exigencia de la *lex certa*, un procedimiento previo y específico para aplicar las sanciones administrativas de multas, suspensión de actividades o cierre de las empresas a quienes incurran en las conductas prohibidas por la ley mediante la cual se diseñó el Sistema de Protección del Ambiente. Igual el legislador habría podido remitir a cualquier otro texto en el que se consagraría un procedimiento que él considerara, dentro del correspondiente debate democrático, adecuado para los fines que persigue la legislación por aprobar. El uso de la remisión en sí misma no constituiría la inexecutable, sólo si del estudio del contenido del texto al que se remite se establece una vulneración al aspecto material del debido proceso, si existirían razones para la declaratoria de inconstitucionalidad por desconocer los límites prescritos para el legislador.

"Se debe partir de la base de que el legislador, mientras al consagrar las disposiciones que rigen los procesos no ignore ni contraría las garantías básicas previstas por el Constituyente, goza de discreción para señalar las formas de cada juicio, que habrán de servir como puntos de referencia indispensables para saber si en la práctica, en cada asunto particular, ha sido acatada la garantía fundamental ^[15]."

"Es indudable que corresponde al legislador determinar cuáles son las formas procedimentales que debe regir la tramitación de los respectivos procesos, ante las distintas jurisdicciones. La Corte reiteradamente ha

reconocido cierta autonomía y libertad del legislador para regular las formas y formalidades del debido proceso, que sólo encuentran su límite en los mandatos constitucionales que consagran los derechos, deberes y garantías, en los que constituyen principios y valores esenciales del orden constitucional, y en el respeto por la racionalidad y razonabilidad de las normas en cuanto ellas se encaminen a alcanzar fines constitucionales legítimos ^[16]."

8. La remisión constituye una forma por medio de la cual el legislador incorpora a la ley un texto diferente, esto significa que tal y como los otros asuntos que trata la ley, el texto al que se remite es el que en el presente existe y el legislador ha considerado apropiado para incorporar a la ley y por ende los cambios al mencionado texto deberán hacerse por cuenta del mismo legislador tal y como se modifica, deroga o se crea otra ley. En ningún momento es posible considerar que por hacer la remisión a un determinado decreto reglamentario, este envío concede al ejecutivo facultades para cambiar el procedimiento en uso de facultades reglamentarias. La remisión que se hace al procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1984 significa justamente lo que el término remisión indica, se entiende que el envío querido por el legislador es frente al procedimiento establecido por el mencionado Decreto, plenamente identificable, de manera clara e inequívoca tal y como fue reglamentado en su oportunidad y no cualquier procedimiento que pueda el ejecutivo en uso de facultades reglamentarias expedir. Considerar que la remisión habilita al ejecutivo para cambiar el procedimiento sí constituye una violación al principio de legalidad y a la reserva de ley porque el legislador ordinario habría hecho un traslado indefinido e

ilimitado de la potestad legislativa frente al juzgamiento administrativo de los ciudadanos en materia ambiental. Acto que desconocería el principio de legalidad y la facultad de legislar conferida por el artículo 150 y los requisitos exigidos para conferir facultades extraordinarias previstos en el numeral 10° de mismo artículo.

Para modificar, adicionar, cambiar o derogar el procedimiento establecido en la remisión del párrafo 3° del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 sólo puede hacerlo el legislador, como corresponde al cambio de una ley ordinaria conforme lo establece la Constitución. Si para cambiarlo, modificarlo o sustituirlo el legislador decide nuevamente remitir a otro texto, ese es un asunto propio del poder de legislar, no se considera una práctica ajustada a la técnica legislativa, pero el debate sobre la conveniencia o no del contenido de la respectiva remisión será objeto de discusión política que es en propiedad, lo que prescribe el principio de legalidad cuando requiere el origen legislativo de las normas preexistentes para juzgar a las personas.

La remisión hecha por el Congreso, en uso de la cláusula general de facultades, en el párrafo 3° del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, prescribe que el procedimiento para la imposición de sanciones previstas en la Ley, será el definido en el Decreto 1594 de 1984, luego la referencia final, hecha en la norma, respecto *al estatuto que lo modifique o sustituya* no admite otra interpretación que la de entenderse como una expresión que a futuro sólo puede ejercer el legislador, en ningún momento constituye una concesión de facultades indefinidas e indeterminadas al ejecutivo.

DECISIÓN

En consideración de lo expuesto la Corte declara la constitucionalidad del párrafo 3° del artículo 85 de la Ley 99 de 1993.

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:

Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo 3° del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 respecto a los cargos formulados y siempre que se entienda la expresión *al estatuto que lo modifique o sustituya* como una facultad que a futuro sólo puede ejercer el legislador.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

ESCOBAR GIL

RODRIGO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

MONTEALEGRE LYNETT

EDUARDO

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

HERNÁNDEZ

CLARA INÉS VARGAS

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Para una mejor ilustración sobre la remisión se hace un resumen del procedimiento establecido en el capítulo XVI del Decreto 1594. el proceso se iniciara de oficio, a solicitud o información de funcionario público, por denuncia o queja, presentada por cualquier persona o como consecuencia de haberse tomado una medida preventiva o de seguridad.

En el caso de que exista un proceso penal o de otra índole, no se dará lugar a la suspensión del proceso sancionatorio.

Conocido el hecho o la denuncia, el Ministerio de Salud, o su entidad delegada, ordenara la correspondiente investigación, para verificar los hechos o las omisiones constitutivas de la infracción para ello, se podrán realizar todas las diligencias que se consideren necesarias, tales como visitas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, pruebas químicas o de otra índole.

En caso de que el Ministerio de Salud o su entidad encargada, compruebe que el hecho investigado no ha existido, que el presunto infractor no lo cometió, o que las normas previstas en la ley no lo consideren como infracción o lo permitan, así como que el proceso sancionatorio no podía iniciarse o proseguirse, deberá declarar la cesación de procedimiento. Tal decisión deberá ser notificada personalmente al presunto infractor.

En el caso de continuar con el proceso mediante notificación personal se pondrán en conocimiento del infractor, los cargos que se le imputan y éste tendrá acceso al expediente. Si no se puede notificar personalmente, se dejara una citación escrita con un empleado o dependiente responsable del establecimiento, para que la persona indicada, proceda a notificarse dentro de los 5 días siguientes. Si no, se notificará por edicto, durante los siguientes 5 días calendario, al vencimiento de los cuales se entenderá surtida la notificación.

El presunto infractor, directamente o por intermedio de apoderado tendrá 10 días para presentar sus descargos, y para aportar todas las pruebas que considere pertinentes y conducentes. Los costos que demande la práctica de las pruebas quedaran a cargo de la parte que las solicite. El Ministerio de Salud o su entidad encargada, decretará la práctica de la pruebas que considere conducentes, las que se llevaran a cabo dentro de los 30 días siguientes, término que se podrá prorrogar por otros 30 días, si en el término inicial no se hubieran podido practicar las decretadas.

Vencido el anterior término y dentro de los 10 días hábiles posteriores al mismo, el Ministerio de Salud o su entidad delegada, procederá a calificar la falta y a imponer la sanción que considere del caso, de acuerdo con dicha calificación. Dentro del decreto se establecieron causales de agravación y de atenuación de la conducta sancionada, que deben ser aplicadas por el Ministerio al momento de la imposición de la sanción.

Las sanciones deberán imponerse mediante resolución motivada expedida por el Ministerio de Salud o su entidad encargada, deberán notificarse personalmente al afectado dentro de los 5 días hábiles siguientes a su expedición. Si no se pudiese realizar dicha notificación, se hará por edicto de conformidad con el Decreto 01 de 1984.

Si se encuentra que el presunto infractor, no ha incurrido en violación de las entidades sanitarias, se expedirá una resolución por la cual se declare al presunto infractor como exonerado de responsabilidad y se ordenará archivar el respectivo expediente. El funcionario que no defina la situación bajo su estudio, incurrirá en causal de mala conducta.

Ante la decisión de sancionar o exonerar al presunto infractor, procederán los recursos de reposición y de apelación, según el caso, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la notificación del fallo y deberán interponerse y sustentarse por escrito.

Las sentencias serán susceptibles únicamente del recurso de reposición cuando sean expedidas por el Ministerio de Salud, las demás serán susceptibles de los recursos de reposición y de apelación este último ante el Ministerio mencionado. El recurso de apelación se concederá en efecto devolutivo.

Las sanciones podrán consistir en amonestación, multas, decomiso de productos o artículos, suspensión y cancelación de los registros de los permisos de vertimiento o de la autorización sanitaria de funcionamiento y cierre temporal o definitiva del establecimiento, edificación, o servicio.

Cuando sea del caso iniciar o adelantar un procedimiento sancionatorio o una investigación para la cual es competente el Ministerio de Salud, éste podrá comisionar a los servicios Seccionales de Salud, para que adelanten la investigación o el procedimiento pero la sanción o la exoneración de responsabilidad será decidida por el Ministerio. Igualmente cuando se deban practicar pruebas fuera de la jurisdicción de un Servicio Nacional de Salud, el jefe del mismo deberá solicitar al Ministerio de Salud la comisión para el servicio que debe practicarlo, caso en el cual el Ministerio señalara los términos apropiados.

Cuando una entidad diferente a las que integran el Sistema Nacional de Salud, tenga pruebas en relación de conducta, hecho o omisión que este investigando autoridad sanitaria, tales pruebas deberán ser puestas de oficio a disposición de la misma para que formen parte de la investigación o procedimiento.

Cuando una sanción se imponga por un determinado período, éste empezara a contarse desde el momento de ejecutoria de la resolución que la imponga y se computara para efecto de la misma, el tiempo transcurrido bajo una medida de seguridad o preventiva.

[2] Ver entre otras sentencias C-252 de 1994, C-296 de 1995, C-046 de 1998, C-1111, C-1164 y C-1713 de 2000.

[3] Ver entre otras C-021 de 1994, C-1161 de 2000

[4] Ver entre otras sentencias C-559 de 1992, C-059 de 1997C-564 y C-1161 de 2000

[5] Sentencia C-052 de 1997.

[6] Al respecto la Sentencia C-1316 de 2000 considera: Dado que la cláusula general de competencia legislativa está radicada en el Congreso de la República, el traslado temporal de esa actividad al Presidente de la República mediante la concesión de facultades extraordinarias, es de carácter excepcional y está sujeta a una serie de requisitos y condicionamientos, que quedaron codificados en el artículo 150-10 del Estatuto Supremo, a saber: 1. Solamente se pueden conferir cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, 2. Deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno, 3. No se pueden otorgar sino por un término máximo de seis (6) meses, y 4. No se pueden conceder para decretar impuestos, expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del mismo artículo, esto es, para crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras.

A más de lo anterior, las facultades deben ser claras y precisas, es decir, individualizadas, pormenorizadas y determinadas. Al respecto ha dicho la Corte:

"El que las facultades extraordinarias deban ser "precisas", significa que, además de necesarias e indispensables para el logro de determinado fin, han de ser también puntuales, ciertas, exactas. Ello es explicable, pues son la excepción a la regla general que enseña que de ordinario la elaboración de las leyes "corresponde al Congreso". Así, pues, en tratándose de la competencia para el ejercicio de facultades extraordinarias, no cabe duda de que el Presidente de la República debe discurrir bajo estrictos criterios restrictivos."Sent. C-050/97 M.P. Jorge Arango Mejía.

[7] Sentencia 564 de 2000.

[8] Al respecto pueden consultarse las sentencias C-599 de 1992, C-390 de 1993, C-259 de 1995, C-244 de 1996 y C-690 de 1996, entre otras.

[9] Ver, entre otras, las sentencia C-597 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 12.

[10] Sentencia C-417/93. MP José Gregorio Hernández Galindo. Consideración de la Corte No 3. En el mismo sentido, ver sentencia C-280 de 1996.

[11] Sentencia C-1161 de 2000.

[12] Sentencia C-527 de 1994.

[13] Sentencias C-005 de 1993, C-222 de 1995, C-005 de 1996, C-619 y C-742 de 1999 MP Jose Gregorio Hernández Galindo; C-384 de 2000 MP Vladimiro Naranjo Mesa; C-430 de 1996 y C-547 de 1997 MP Carlos Gaviria Díaz; C-657 de 1996 y C-135 de 1999 MP Fabio Morón Díaz; C-038 y 109 de 1995, C-081 de 1996 y C-429 de 1997 MP Alejandro Martínez Caballero.

[14] Ver entre otras sentencias la C-564 de 2000 en la que se reconoce la constitucionalidad de las tipificaciones de infracciones administrativas en las que el legislador -incluso extraordinario- hace uso de remisiones normativas que completen o determinen el contenido de la tipificación sin entrar a calificar qué tipo de norma puede ser objeto del envío incluso hace referencia a las resoluciones del Banco de la República como normas que integran la tipificación de las conductas definidas como infracción cambiaría.

[15] Sentencia C-095 de 2000.

[16] Sentencia C-5599 de 2000. Frente al mismo tema se puede consultar la sentencia C-742 de 1999.