

13 de febrero de 2023

El Gobierno Nacional ha presentado ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que contiene una serie de facultades extraordinarias para el Presidente de la República.

La **Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)** observa con preocupación que algunas facultades no están suficientemente motivadas, y que, en su mayoría, no son claras ni precisas. Por lo tanto, deberán ser modificadas por el Congreso y, en caso de permanecer en la ley, examinadas por la Corte Constitucional.

El propósito de la ley del PND no es darle poderes extraordinarios al Gobierno Nacional. El PND contiene los ejes, proyectos y políticas principales que cada gobierno pretende implementar durante sus cuatro años de administración.

La Constitución permite que, excepcionalmente, el Congreso le pueda ceder temporalmente algunas de sus funciones legislativas al Gobierno Nacional si éste lo solicita y lo justifica adecuadamente. Así mismo, condiciona la entrega de esos poderes a unas precisas condiciones temáticas, temporales y de procedimiento, y habilita al Congreso para que, después, modifique cualquier decreto ley resultante.

El numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política establece que le corresponde al Congreso hacer las leyes, y que, mediante una ley, el Congreso podrá “[r]evestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.

**Este poder, cuyo carácter es extraordinario, debe ser utilizado cuidadosamente, pues implica una transferencia de un poder legislativo al Gobierno Nacional. Las facultades extraordinarias pueden implicar una suplantación del poder legislativo, y el aumento y la concentración del poder ejecutivo.**

No es inusual que los gobiernos utilicen las leyes de los planes de desarrollo para pedir estos poderes. El Proyecto de Ley del PND que presentó el Gobierno Nacional pide al Congreso catorce facultades extraordinarias distintas.

Cinco de estas facultades (las contenidas en el artículo 160, y en los literales j,k,l y m del artículo 298) son temáticas, y se refieren a la reclusión de la población indígena, a la política de reindustrialización y fortalecimiento de la economía popular, a la creación, adquisición y equipamiento del hospital San Juan de Dios, a la regulación de los usos alternativos de la planta de coca, del cannabis y de sustancias psicoactivas, y a la unificación de los sistemas de transferencias y subsidios.

La Corte Constitucional ha establecido que las leyes de facultades extraordinarias deben contener “una expresa motivación que sustente su concesión” (C-159 de 2021). La Fundación para el Estado de Derecho advierte que ni el proyecto de ley ni las bases del PND contienen motivaciones suficientes para estas facultades. Así mismo, algunas de estas facultades son muy amplias e imprecisas, e incumplen el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-417 de 1993, C-757 de 2002, C-575 de 2012, C-745 de 2012, C-630 de 2014) que indica que **“las facultades deben ser**

claras y precisas, es decir, individualizadas, pormenorizadas y determinadas” (C-1316 de 2000).

Otras nueve facultades extraordinarias (literales a-i del artículo 298) son también amplias e imprecisas. Se trata de las facultades para “crear, escindir, fusionar, suprimir, integrar, o modificar la naturaleza jurídica, de entidades de la rama ejecutiva,” y para crear y modificar empresas y fondos cuenta dependientes del Ejecutivo.

Un ejemplo de un PND anterior hace evidente el carácter amplio e impreciso de estas facultades. La ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018) le dio facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para modificar, crear y eliminar entidades del orden nacional para fomentar el desarrollo rural y agropecuario. El artículo 107.a facultó al Presidente para “crear una entidad u organismo perteneciente a la rama ejecutiva del Orden Nacional del sector descentralizado, fijando su objeto y estructura orgánica, responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural, de la política de acceso a tierras y la gestión de la seguridad jurídica para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo”. Este artículo, que derivó en la creación de la Agencia Nacional de Tierras, cumple con lo establecido por la Constitución en materia de precisión de las facultades extraordinarias.

Por el contrario, las facultades extraordinarias contenidas en la ley del PND presentado por el Gobierno Nacional actual le dan un poder inédito al Gobierno para modificar la estructura de cualquier entidad del orden nacional y del sector centralizado o descentralizado. Esto quiere decir que los límites, presupuestos, nóminas y funciones de las entidades podrán ser modificadas con un decreto ley presidencial.

Estas facultades vulneran la separación de poderes, el gobierno constitucional y el Estado de Derecho, pues, salvo en condiciones excepcionales y debidamente motivadas por necesidad o conveniencia, le corresponde al Congreso determinar y configurar la estructura del Poder Ejecutivo, y crear, fusionar, escindir y eliminar entidades, como queda claro del artículo 150.7 de la Constitución Política y de Ley 489 de 1998.

**El debate democrático y deliberativo en el Congreso es el procedimiento más adecuado para darle forma al poder público. Es ahí, y no dentro del poder ejecutivo, donde idealmente se deben tomar estas decisiones, pues se logran tras la deliberación y la construcción de consensos entre fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias que son representativas de la ciudadanía.**

Así mismo, estas facultades extraordinarias pueden implicar otra sustitución del poder del Congreso: al darle tanta libertad de configuración al Gobierno Nacional, el Congreso le otorga al Ejecutivo el poder de darles o quitarles funciones regulatorias a las agencias, superintendencias y a otras entidades supervisoras. Esta libertad puede resultar en reformas que, si bien deberían ser discutidas y aprobadas por el Congreso en uso de sus poderes constitucionales (artículo 150.23 de la Constitución) y siguiendo procedimientos democráticos, serán establecidas autónomamente por el Gobierno Nacional a través de las facultades examinadas.

Por lo anterior, la **Fundación para el Estado de Derecho** invita al Gobierno y al Congreso a que precisen estas facultades y las limiten a entidades específicas cuya modificación obedezca los criterios de conveniencia y necesidad que establece la Constitución Política.