
REPÚBLICA DE COLOMBIA
UNIVERSIDAD DE LA SABANA
FACULTAD DE DERECHO

**LA POTESTAD REGLAMENTARIA
DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
EN COLOMBIA
1928-2002**

ROGER GALLEGO SILVA

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADO

PRÓLOGO
Dr. ROBERTO SUÁREZ FRANCO

CHÍA - CUNDINAMARCA
MARZO DE 2003

REPÚBLICA DE COLOMBIA
UNIVERSIDAD DE LA SABANA
FACULTAD DE DERECHO
CHIA, PUENTE DEL COMÚN

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD
Dr. ALVARO MENDOZA RAMÍREZ

DECANO DE LA FACULTAD DE DERECHO
Dr. MIGUEL DE JESÚS NIÑO

SECRETARIO ACADEMICO FACULTAD DE DERECHO
Dr. ROLANDO RONCANCIO RACHID

DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO
Dr. ANTONIO GALLEGO VERGARA

CHÍA – CUNDINAMARCA
MARZO DE 2003

Roger Gallego Silva

Dedicada A:

Colombia, mi País, la más grande devoción de mi vida

Agradecimientos.

En estos momentos en los que con entusiasmo, y lleno de alegría, doy un último paso en esta inolvidable etapa de mi vida, son muchas las personas con las que quiero compartir mi felicidad, y agradecerles sinceramente su apoyo.

A Antonio Gallego Vergara, mi padre, como autor intelectual de mi vocación jurídico-política; a Teresita, mi madre, mi gran cómplice, y el apoyo más importante de mi vida; a mis hermanos: Jorge Luis, Carlos Enrique, Jesús Antonio y Mauricio, ejemplos, guías y mentores, cada uno a su manera; a doña Odette y Rolando, que han sido una familia más para mí; al doctor Juan Carlos Moncada por los acertados consejos en la dirección de esta obra, así como por compartir conmigo su filosofía de trabajo y de vida; a mis maestros, que supieron conducirme por el sendero del conocimiento jurídico; al Padre Germán Arbeláez Arango amigo incondicional; y por supuesto a la Divina Providencia que es la gran responsable.....

A todos. Gracias.

PRÓLOGO

La potestad reglamentaria, máxima expresión de la función administrativa que ejerce el Presidente de la República, se halla sancionada entre nosotros por el numeral 11° del artículo 189 de la Constitución Política al encargársela en los siguientes términos:

“ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

Esta normatividad es fiel reproducción del numeral 3° del artículo 120 de la Constitución de 1886.

El ilustre administrativista francés Maurice Hauriou la considera como la “manifestación de la voluntad, bajo la forma de regla general emitida por la autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiende a la organización y a la policía del Estado, con un espíritu a la vez constructivo y autoritario”.

Siendo la Ley una ordenación producida por el Congreso como órgano fundamental de representación popular, debe participar de aquellas características que le pertenecen a su propia naturaleza: ser general y por consiguiente ser abstracta. Su aplicación a casos específicos y concretos se tornaría de difícil y hasta de imposible cumplimiento si no existiere un medio que la haga operante cual es el reglamento; desde luego ejerciéndose desde el ámbito y poderes fijados por la Ley.

El reglamento es parte del ordenamiento jurídico del Estado; desde el punto de vista material, es un acto legislativo del poder central que debe estar subordinado a la Ley por participar en la graduación jurídica de las normas en un plano de categoría inferior.

Bien lo sostiene García de Enterría cuando afirma que la “Ley arranca de la incondicionalidad de su contenido y de la irresistibilidad de su eficacia por su legitimidad que descansa en la voluntad de la comunidad”, por que la administración no es un representante de ésta; es una organización al servicio de la sociedad, lo cual resulta en esencia distinto: en un Reglamento no se expresa una hipotética voluntad general, sino que es una simple regla técnica proveniente de la iniciativa de funcionarios del Estado. La potestad reglamentaria le pertenece al gobierno por

La Potestad reglamentaria del Presidente de la República en Colombia

mandato constitucional que debe ejercerla permanente y racionalmente con el fin de hacer operante las leyes.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, la potestad reglamentaria es una facultad o derecho de carácter permanente; y consiste en el derecho y la obligación del gobierno de expedir “normas generales, impersonales y abstractas” para lograr la cumplida ejecución de las leyes. Esta función por lo demás, es particularmente trascendente si se tiene en cuenta el régimen presidencial en el que descansa nuestra Carta Política.

El distinguido egresado de la Universidad de La Sabana Roger Gallego Silva, de quien tuve la particular satisfacción de haber sido su profesor, ha escrito su trabajo de grado sobre “La Potestad Reglamentaria del Presidente de la República en Colombia 1928-2002”.

Se trata de un trabajo serio y ordenado en el que su autor lo desarrolla con particular relevancia jurídica. Plantea inicialmente el tema en su aspecto conceptual, su origen naturaleza y fundamento; posteriormente trata sobre su aplicación y límites.

Se ocupa luego en capítulo aparte de los reglamentos autónomos o constitucionales, de la delegación de la potestad reglamentaria y de su control que es ejercido por el Consejo de Estado; termina su estudio con atinentes conclusiones en la última de las cuales, se queja con razón, de ser “tema olvidado en el estudio del derecho nacional”.

El estudio se complementa de manera acertada con amplia bibliografía de autores nacionales y extranjeros, y con una copiosa jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte constitucional, lo que descarta cualquier improvisación. Es un trabajo que se recomienda para abogados y estudiantes, particularmente quienes profundizan el derecho público, por la manera como se desarrolla y estudia.

Todo lo anterior presagia éxitos indiscutibles en la culminación de la carrera del joven abogado y en el posterior ejercicio profesional; por ello lo hace acreedor de efusivas y sinceras felicitaciones.

ROBERTO SUÁREZ FRANCO*

* Ex Consejero de Estado, Salas Contenciosa Administrativa y de Consulta y Servicio Civil. Decano y Catedrático de las universidades Javeriana. Catedrático de la Universidad de La Sabana. Autor de numerosas obras de derecho.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
1. PRESENTACIÓN DEL TEMA	7
2. CONCEPTO DE REGLAMENTO.....	11
3. ORIGEN DEL PODER REGLAMENTARIO EN COLOMBIA	13
4. NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO.....	16
5. FUNDAMENTO DEL PODER REGLAMENTARIO.....	19
6. ÁMBITO Y CRITERIOS DE APLICACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA.....	22
7. LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA	29
8. REGLAMENTOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	35
8.1 REGLAMENTOS AUTÓNOMOS O CONSTITUCIONALES.....	35
8.2 REGLAMENTOS DE EJECUCIÓN O REGLAMENTARIOS.....	38
8.3 REGLAMENTOS EXPEDIDOS EN USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONCEDIDAS AL EJECUTIVO.....	44
8.4 REGLAMENTOS DE NECESIDAD Y DE URGENCIA.....	45
8.5 REGLAMENTOS MIXTOS.....	46
8.6 REGLAMENTOS COMPILADORES.....	47
8.7 RESOLUCIONES EJECUTIVAS.....	47
9. DELEGACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA.....	49
10. CONTROL DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.....	57
11. CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE TRABAJO.....	61
12. BIBLIOGRAFÍA.....	66
ANEXO.....	71

INTRODUCCIÓN

Desde la expedición de la Constitución de 1991, nuestra Nación ha experimentado cambios sustanciales en el equilibrio de los poderes públicos; sin embargo, estos cambios, salvo en aspectos puntuales no fueron muchos. Colombia continuó siendo un país eminentemente presidencialista, no tan marcada como lo fue bajo la Carta constitucional de 1886, pero definitivamente, presidencialista. La tendencia supo atemperarse, pero no desaparecer, mas bien se acomodó a las necesidades de los nuevos tiempos.

Esta es una realidad que ya nadie cuestiona. El fenómeno al que hago referencia, no es otra cosa, que un desequilibrio real entre las ramas del poder público, en el que la rama ejecutiva es la que más peso o más importancia cobra dentro del esquema del Estado.

Ese presidencialismo que menciono, se pone de presente en muchas actividades y funciones que desempeña el Estado colombiano, en desarrollo de sus actuaciones. Es así como el Presidente de la República como máxima autoridad del ejecutivo tiene injerencia directa y vigorosa sobre las funciones de las otras dos ramas del poder público.

Frente al legislativo, su actuación es muy activa, ya que interviene no solo con el mayor volumen de proyectos de Ley presentados por ente alguno individualmente, ante las cámaras legislativas, sino por que algunos de éstos son los mas importantes para el desarrollo de la vida nacional, valga mencionar solo el proyecto de presupuesto general de la Nación; para ilustrar mi idea. Pero ésta no es la única forma en que interviene el ejecutivo. Se debe recordar, que el primer mandatario tiene la facultad de modificar el orden del día en las sesiones del Congreso mediante los mensajes de urgencia a los proyectos de Ley que considere oportunos; por demás esta recordar que es el Presidente quien con su firma sanciona las leyes, o las objeta, según considere conveniente.

Pero su intervención no se restringe al legislativo; recordemos que frente al independiente poder judicial también son comunes sus intervenciones, incluso en la designación de candidatos a ocupar las altas magistraturas ó el Fiscal General de la Nación que prácticamente es designado por el Presidente.

Y este es sólo el poder que ejerce legal y constitucionalmente, pues los conocedores de las lides del poder, bien saben que la influencia del Presidente va mucho mas allá.

Frente a éste panorama, vale la pena el estudio de las expresiones jurídicas de la voluntad del primer mandatario, de la forma como actúa, y como cumple con su primera obligación constitucional: Hacer cumplir las leyes.

Pero ¿cómo lo hace?, cómo cumple con este mandato el Estado, y su representante máximo, es decir, el Presidente de la República?

Esa mecánica jurídica, organizada, a través de la cual se cumplen materialmente las leyes recibe el nombre de potestad reglamentaria, es decir, un conjunto de normas que genéricamente reciben el nombre de “reglamento”, pero que en sus especies todos los ciudadanos de este país bien conocen como “decretos”, “resoluciones”, o simplemente, “ordenes” presidenciales.

Esa mecánica jurídica organizada, como he dado en llamarla, es de unas proporciones enormes en nuestro país. Baste para hacernos a una idea, el hecho de que anualmente el Gobierno expide en promedio más dos mil decretos de toda índole: se puede apreciar cual es la abrumadora realidad de nuestra producción normativa.

Las leyes expedidas por el Congreso anualmente no alcanzan las ciento cincuenta, muchas de las cuales también son de origen gubernamental. El Presidente, en realidad, dicta la mayor parte de nuestro ordenamiento jurídico.

Realmente estábamos en mora de desarrollar sistemáticamente la potestad reglamentaria del Presidente de la República en Colombia.

La historia jurisprudencial de la potestad reglamentaria en Colombia parece comenzar el 13 de noviembre de 1928 con el primer fallo que, emitido en esa ocasión por la Corte Suprema de Justicia, se dictó frente a la materia, y paulatinamente fue creciendo, aunque no de manera acelerada. La jurisprudencia en este sentido no fue numerosa en sus principios. El número de fallos proferidos en esta materia en los posteriores cuarenta años partiendo de aquel 13 de noviembre, no superan los veinte pronunciamientos relevantes de los que tengamos conocimiento, repartidos entre el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, aunque posteriormente el volumen de fallos aumentó significativamente, especialmente por parte del Consejo de Estado.

Adicionalmente, la doctrina nacional tampoco ha sido muy prolífica en la materia. El primer trabajo en ocuparse del tema, elaborado por el doctor Néstor Vergara Tamara¹, data de 1940. Son realmente pocos, aunque no mediocres, los textos elaborados. Se deben resaltar los de Angelina Rosania Schneider² en 1948, De Irizarri Restrepo³ en 1965,

¹ VERGARA TAMARA, Néstor. Potestad Reglamentaria y Facultades Extraordinarias del Gobierno. Editorial Santa fe. Bogotá. 1940.

² SCHNEIDER, Angelina Rosanía. La Potestad Reglamentaria. Trabajo de grado. Universidad Javeriana. Bogotá. 1948.

Gonzalo Torres Zuleta⁴ en 1966, Bernardo Castro Durán⁵ en 1971, Daniel Mazuera Gómez⁶ en 1979 y, mas recientemente, el antioqueño Bernardo Guzmán Bedoya⁷ en 2001. Además se conocen artículos de mucha utilidad, como el publicado por el actual Magistrado del Consejo de Estado, Dr. Ricardo Hoyos Duque⁸, que desarrolla claramente el tema en la Constitución de 1991.

Como se advierte, es realmente poca la doctrina nacional en la materia. Además, desde la promulgación de nuestra nueva Constitución sólo dos trabajos conocidos, el del doctor Guzmán Bedoya y el de Hoyos Duque, y ambos de la mayor seriedad. Se debe advertir, que en los últimos once años con la entrada de la Corte Constitucional en nuestro panorama jurídico, la potestad reglamentaria del Presidente de la Republica, como muchas otras instituciones jurídicas, presentó variaciones.

El estudio que presento a consideración, es fundamentalmente un desarrollo sistemático de la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República, en el que he considerado oportuno hacer un paralelo con la jurisprudencia en cada uno de los temas abordados, con el fin de brindarle al lector, además de las apreciaciones de los tratadistas, la información de primera mano, que en cada aspecto particular han emitido nuestras Cortes.

Encontrarán una recopilación de jurisprudencia, a manera de extractos de las sentencias, en los puntos que requieren desarrollo jurisprudencial; en algunos otros temas, o bien no requieren de jurisprudencia, o bien no la poseen.

Cuando decidí abocar el estudio de este tema, se consideró oportuno recopilar toda la información existente posible sobre la materia. La búsqueda bibliográfica abarcó la mayor parte de las bibliotecas de Bogotá, y las más importantes de Antioquia; se revisó toda la doctrina, correspondiente a obras, monografías y artículos disponibles. Por otra parte, se revisaron aproximadamente mil trescientas sentencias y autos, proferidos por la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y mayoritariamente por el Consejo de Estado. Trabajo que se adelantó durante la primera mitad del año 2002.

³ El trabajo de De Irizarri Restrepo no se pudo localizar en ninguna de las bibliotecas consultadas, sin embargo, el mismo se encuentra ampliamente reseñado en Sentencia del Consejo de Estado de 31 de octubre de 1966.

⁴ TORRES ZULETA, Gonzalo. La Potestad Reglamentaria del Jefe del Estado. Editorial Temis 1979.

⁵ CASTRO DURAN, Bernardo. Potestad Reglamentaria, síntesis de funcionalidad. Editorial Temis 1979.

⁶ MAZUERA GOMEZ, Daniel. Potestad Reglamentaria del Presidente de la República. Editorial Temis 1979.

⁷ GUZMÁN BEDOYA, Bernardo. El exceso de la potestad reglamentaria del Presidente de la República en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993. Trabajo de grado. Universidad de Antioquia. Medellín. 2001.

⁸ HOYOS DUQUE, Ricardo Ignacio. Potestad Reglamentaria del Presidente de la República en la Nueva Constitución. En: Universitas, Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas pags: 361 a 380.

Con esta abundante información, la tarea subsiguiente correspondía a un serio y pormenorizado análisis de la misma, que en los meses posteriores indicó el camino por el cual se debía encauzar el estudio.

La doctrina, de la mejor calidad, en muchos casos, aunque no todos, se limitaba a un recuento de lo expresado por autores extranjeros. En virtud de esta circunstancia, tomé la decisión de recurrir a estas fuentes sólo como apoyo a mis disertaciones, o como ejemplos metodológicos.

Cosa distinta, de lo ocurrido con la información jurisprudencial, que por lo demás, debo anotar, me sorprendió gratamente, no solo por su volumen, sino por su precisión y calidad conceptual, puntos que me llevan a la conclusión, de que sólo con un estudio jurisprudencial serio de la potestad reglamentaria, en Colombia, sería más que suficiente para abarcar totalmente la materia.

Esta última conclusión, inclinó decisivamente el trabajo en una dirección clara: hacer un paralelo con la jurisprudencia, paralelo al que hice mención anteriormente, y que se encuentra plasmado en cada uno de los temas abordados a lo largo de la monografía. Este fue el camino escogido.

Esto, sumado al hecho de que no se conoce en la doctrina nacional un trabajo de propósitos similares.

El trabajo se desarrollará en primera instancia presentando el tema y conceptuando la materia, posteriormente se hace un desarrollo histórico de la materia en Colombia para luego describir la naturaleza del reglamento, mas adelante se estudia el fundamento jurídico que el mismo tiene en el país, expresando el ámbito y los criterios de aplicación que tiene. Pasamos luego a las limitaciones formales y materiales que lo rigen, posteriormente se hace un recuento de las clases de reglamentos que pueden ser expedidos por el Presidente, mas adelante se hace un estudio sobre la delegación de la potestad reglamentaria, para luego estudiar su control jurisdiccional, y se finaliza con las conclusiones y las futuras líneas de trabajo de la materia.

Al final, se adjunta al trabajo original, un anexo, que consiste en un listado de las principales sentencias de las tres altas Cortes, que considero serían de obligatorio estudio para quien desee hacer un análisis completo sobre el tema. O simplemente para facilitar la búsqueda de información a las nuevas generaciones que se ocupen de la materia.

Quisiera por último, pedir al igual que Montesquieu, una gracia que temo no se me conceda: *“que no se juzgue el trabajo de muchos meses por la lectura de un momento, que se apruebe o se condene el libro entero, pero no solo algunas de las frases. El que busque la intención del autor solo podrá descubrirla en la intención de la obra.*

Muchas verdades no se harán patentes en esta obra hasta después de haber visto la cadena que une unas con otras. Cuanto más se reflexione sobre los detalles, mejor se percibirá la

verdad de los principios. Sin embargo no los he expuesto todos, porque ¿quién podría decirlo todo sin hacerse mortalmente aburrido? ”⁹

De esta manera presento a ustedes, un paralelo entre la jurisprudencia, la doctrina y mis apreciaciones personales, que proporcionarán al estudioso del tema el mayor número de herramientas, para realizar el mejor análisis posible.

⁹ CARLOS DE SECONDAT (Barón de Montesquieu). Del espíritu de las leyes. Editorial Altaya. Barcelona 1993. Apartes del prefacio de esa obra, escrito por su autor.

1. PRESENTACIÓN DEL TEMA

Corrientemente se habla de potestad reglamentaria, facultad reglamentaria, potestad normativa de la administración o facultad legislativa del Presidente para referirse a la figura jurídica que le permite a algunos funcionarios de la administración¹⁰, pero en especial al Presidente de la República, expedir decretos, ordenanzas y reglamentos, con el fin de desarrollar la ley o detallarla de manera que se provea a su exacta o cumplida ejecución.

Surge de inmediato una primera pregunta: ¿por qué acuñar el concepto “potestad”, para referirse al tema en el desarrollo de esta exposición, si incluso la mayoría de los tratadistas llaman comúnmente a esta figura de tan diversas maneras?

Conviene entonces acudir en primera instancia a la definición de éste y los demás conceptos afines, que expresa el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española¹¹:

POTESTAD

Del lat. potestas, -atis.

1. f. Dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre una cosa.

2. En algunas poblaciones de Italia, corregidor, juez o gobernador.

3. p. us. potentado.

4. p. us. Mat. Producto de multiplicar una cantidad por sí misma una o más veces, potencia.

5. pl. Teol. Espíritus bienaventurados que ejercen cierta ordenación en cuanto a las diversas operaciones que los espíritus superiores ejecutan en los inferiores. Forman el sexto coro.

1. Der. La del poder real, aplicada al amparo de los súbditos a quienes hacían agravio los jueces eclesiásticos.

patria potestad.

Autoridad que los padres tienen, con arreglo a las leyes, sobre sus hijos no emancipados

¹⁰ Debo anotar, que en el presente comentario no me ocuparé de la potestad reglamentaria atribuida constitucionalmente, a otros funcionarios diferentes del Presidente de la República como: el Contralor General de la República, (Art. 268 Num. 12° de la Constitución), ó el Consejo Nacional Electoral, (Art. 264 Num. 9° de la Constitución), entre otros.

¹¹ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Editorial Espasa. Madrid. 1997.

FACULTAD

.Del lat. facultas, -atis.

- 1. f. Aptitud, potencia física o moral.*
 - 2. Poder, derecho para hacer alguna cosa.*
 - 3. Ciencia o arte. La FACULTAD de leyes; la FACULTAD de un artífice.*
 - 4. En las universidades, cuerpo de doctores o maestros de una ciencia. La FACULTAD de medicina, de filosofía.*
 - 5. Cada una de las grandes divisiones de una universidad, correspondiente a una rama del saber, y en la que se dan las enseñanzas de una carrera determinada o de varias carreras afines.*
 - 6. Local o conjunto de locales en que funciona dicha división de una universidad.*
 - 7. Cédula real que se despachaba por la cámara, para las fundaciones de mayorazgos, para enajenar bienes vinculados, o para imponer cargas sobre ellos o sobre los propios de las ciudades, villas y lugares. Decíase más comúnmente facultad real.*
 - 8. Médicos, cirujanos y boticarios de la cámara del rey.*
 - 9. Licencia o permiso.*
 - 10. desus. Caudal o hacienda. Ú. m. en pl.*
 - 11. Fisiol. Fuerza, resistencia. El estómago no tiene FACULTAD para digerir el alimento.*
- mayor.*
- 1. En las universidades se llamaron así la teología, el derecho y la medicina.*

REGLAMENTARIA

- 1. adj. Perteneciente o relativo al reglamento o preceptuado y exigido por alguna disposición obligatoria.*

REGLAMENTO.

- 1. m. Colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.*

Se observa con claridad como el término “potestad”, es más preciso y se acomoda mejor al expresar: “*dominio, poder, jurisdicción o facultad*”. De otra parte, el otro concepto susceptible de utilización es decir “*facultad*”, aunque creo que podría utilizarse en su acepción: “*poder, derecho para hacer una cosa*”, no es tan completo ni detallado como el primero, de manera que no brinda la posibilidad de un estudio profundo.

De otro lado en la utilización del concepto siguiente, se nos presentan igualmente la posibilidad de utilizar dos opciones: “*reglamentaria*” o “*legislativa*”. Sin embargo en este caso el problema casi no existe, por que si entendemos que la expresión: “*reglamentaria*”, es un adjetivo relativo a “*reglamento*”, y que “*reglamento*” es una: “*Colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio*”, encontramos que esta es

una definición perfecta. “Legislativa”, es una expresión que algunos tratadistas¹² utilizan por considerar que materialmente lo que el Presidente hace a través de ella es legislar, pero esta es una discusión que más adelante aclararemos cuando abordemos el tema de la naturaleza jurídica de la potestad reglamentaria.

Nuestra Constitución consagra como titular de este poder al Presidente de la República, en el numeral 11 de art. 189, que establece en su encabezado como atribuciones del Presidente:

“Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

De modo que el Presidente de la República puede al estar frente a una ley, dictar normas también generales, cuidando de no extralimitar sus funciones ni invadir el campo de la Norma Superior, para velar por que concrete mas su contenido con el fin de facilitarlo o hacer posible su aplicación práctica ya que la Constitución lo autoriza expresamente.

Así lo ha manifestado la jurisprudencia nacional en sentencia de 19 de marzo de 1998 del Consejo de Estado:

(...)

*“De acuerdo con abundante y constante doctrina emanada de las altas Cortes, la potestad reglamentaria, que tiene un origen constitucional, ha sido concebida como la actividad que realiza el Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, en orden a desarrollar la ley para su correcta aplicación, cumplida ejecución y desenvolvimiento, facilitando su inteligencia, debiendo, para ello, obrar dentro de los límites de su competencia sin sobrepasar, ni limitar, ni modificar los parámetros establecidos en aquélla. “...el decreto que se expida en su ejercicio debe limitarse a dar vida práctica a la ley que tiende a desarrollar y sólo puede desenvolver lo que explícita o implícitamente esté comprendido en la ley y, por tanto, no puede introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones. Lo contrario implica extralimitación de funciones y constituye una invasión en el campo propio del legislador.”*¹³(...)

¹² KELSEN Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Textos universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. 1983. Pags. 320 – 322.

¹³ COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp.11955 de 19 de marzo de 1998. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M.P. Silvio Escudero Castro.

Igualmente sobre este particular son especialmente relevantes las siguientes sentencias:

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp.12574 de 28 de agosto de 1997. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M. P. Silvio Escudero Castro

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO .Exp. 4951 de 25 de septiembre de 1995. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M. P. Carlos Arturo Orjuela Góngora

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 6361 de 17 de marzo de 1994. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. M. P. Juan de Dios Montes Hernández

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 6273 de mayo 8 de 1993. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. M. P. Diego Younes Moreno

Es pues, el poder reglamentario una atribución o facultad de la que esta investido el Presidente de la República, que se manifiesta a través de la expedición de decretos, resoluciones y órdenes que son las tres especies del género **reglamento** que expresa la Constitución.

2. CONCEPTO DE REGLAMENTO

Es una realidad que los diversos tratadistas del derecho administrativo, parecen no ponerse de acuerdo en esta materia, así para alcanzar un concepto que contenga todos los elementos esenciales tomaré como base de partida el concepto expresado por Agustín Gordillo¹⁴, en su Tratado de Derecho Administrativo, por ser esta definición una de las mas completas en la doctrina contemporánea, y le adicionaré los elementos que a mi juicio quedan por fuera en esa definición.

El reglamento es una figura esencial para el ejercicio de la función administrativa del Estado, que consiste en **una declaración o manifestación unilateral, realizada en ejercicio de la función administrativa, por quien posee la titularidad de la potestad reglamentaria, que produce efectos jurídicos generales en forma directa.**

- Se dice que es una declaración o manifestación de voluntad que emana de la administración, para distinguirlo de esta forma del mero hecho administrativo, que es tan sólo la actuación material de un órgano administrativo.
- Unilateral, por ser opuesto a bilateral, y de ésta manera no confundirlo con el típico acto bilateral, que es el contrato, cuando es el resultado de una declaración de voluntad común, y es en este caso la administración que sin interlocutor directo expresa la voluntad.
- Dictado en ejercicio de la función administrativa: debe entenderse este concepto como toda la actividad realizada por los órganos administrativos, y la actividad realizada por los órganos legislativos y judiciales una vez excluidas sus respectivas funciones específicas. Por lo tanto, pueden existir reglamentos dictados por los órganos administrativos, y también en sus respectivos campos de actuación, por los órganos legislativos y judiciales, en estos dos últimos casos los reglamentos se referirán exclusivamente al funcionamiento y organización interna de estos poderes.

¹⁴ GORDILLO Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Parte general. 1ª edición colombiana 1998. biblioteca jurídica Dike. Pags. VII-32 – VII-34

- Por quien posee la titularidad de la potestad reglamentaria: se introduce esta parte por ser el eje de estudio de este trabajo y, para diferenciar claramente los reglamentos expedidos por el Presidente de la República en virtud del Art. 189 Num. 11º, de los demás que, como se anotó arriba, ejercen la función administrativa.
- Que producen efectos jurídicos: este punto es fundamental, pues de tratarse de una mera declaración desprovista de efectos jurídicos (crear derechos y obligaciones), no sería propio incluirla dentro de un concepto jurídico.
- Generales: pues son normas generadoras de situaciones jurídicas generales.
- En forma directa: esto quiere decir que el reglamento es por si mismo susceptible de producir los efectos jurídicos que contiene y no requiere de desarrollo o complemento alguno.

La jurisprudencia nacional ha tomado definiciones que se asemejan mucho a la anteriormente expresada, como lo expuso la Corte Constitucional en sentencia de septiembre de 1996.¹⁵

(...)

“El reglamento, ha sido definido como el conjunto de normas generadoras de situaciones jurídicas generales, dictadas por la Administración, o por los distintos organismos del Estado o del Poder Público, que no ostentan la potestad legislativa.”

(...)

Se observa que en lo fundamental, las definiciones de jurisprudencia y doctrina son notablemente similares.

¹⁵ COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-447 de 19 de septiembre de 1996. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

3. ORIGEN DEL PODER REGLAMENTARIO EN COLOMBIA

Es un hecho histórico por todos conocido, que la Revolución Francesa hundió sus raíces en suelo americano, y que se constituyó con sus ideas liberales, con su forma de percibir el Estado, y la distribución del poder dentro del mismo, en la fuente que dio origen a los movimientos revolucionarios terminaron con las revoluciones que emanciparon nuestro Continente, transformando la estructura de gobierno de nuestros pueblos.

La Constitución francesa de 1791 y la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, fueron los monumentos legislativos que sirvieron de modelo a los primeros legisladores colombianos para redactar nuestras primeras Cartas constitucionales. Un motivo de estudio se presenta a la mente del que se dedica a tratar estas cuestiones del origen y evolución de nuestro derecho político y es este. La orientación filosófica y política de nuestros primeros constituyentes ¿provenía de la Francia Revolucionaria o de Norteamérica?

En uno y otro país las respectivas constituciones no reconocían en términos precisos y claros el poder reglamentario al Presidente. ¿Cómo se explica entonces que siendo esas Constituciones la base, y el motivo de inspiración de nuestro derecho las constituciones de 1811, 1812 y 1821 reconocieran en términos expuestos el poder reglamentario del Presidente de la República?

Creo que ese reconocimiento puede y debe fundarse en una tradición política que tuvo mucho arraigo en nuestro medio y que no se vio presente en las otras latitudes a las que he hecho mención.

Las autoridades españolas gobernaron estas tierras por medio de reglamentos que eran desarrollo de cédulas reales. Esa tradición administrativa, caló mucho en el espíritu de nuestros primeros constituyentes, tal vez por pensar que el reglamento antes que una manifestación legislativa era un instrumento de la administración.

Sin embargo, existen hipótesis como las formuladas magistralmente por el doctor Néstor Vergara Tamara¹⁶, en el sentido de que se puede encontrar el origen de esta figura en Colombia a raíz de la promulgación de la primera constitución de Cundinamarca de 1811 que organizó una monarquía constitucional y reconoció a Fernando VII como Rey; es sabido que el poder reglamentario nació en las monarquías y de allí lo tomaron las repúblicas. ¿Podría esto explicar y darle sentido a la hipótesis de que los primeros constituyentes colombianos conservaron el poder reglamentario de la monarquía?

La Constitución de 1821 lo conservó por considerarlo necesario como elemento de gobierno, sobre todo en este período complejo de la gesta emancipadora cuando no había por las circunstancias de la guerra sino un órgano del poder público que era por supuesto el ejecutivo dirigido por Bolívar.

En tal sentido la Constitución de 1821 expresaba:

*“sección segunda, Título 5º, artículo 114: “promulgar, mandar ejecutar y cumplir las leyes los decretos estatutos y actos del Congreso cuando conforme quede establecido por la sección primera del Título IV de esta Constitución, tenga fuerza de tales y expida los decretos los reglamentos y las instrucciones que sean convenientes para su ejecución”.*¹⁷

La Constitución de 1830 se pronunciaba así:

*“Título VII sección ejecutiva artículo 85 ordinal 2º: sancionar las leyes y decretos del Congreso y expedir todos los reglamentos y ordenes necesarios para su ejecución”.*¹⁸

La Constitución de 1832 declaraba:

*“Título IV, poder ejecutivo, sección segunda, artículo 106: “las de sancionar las leyes y decretos del Congreso, y expedir todos los reglamentos y ordenes necesarias para su ejecución”.*¹⁹

La Constitución de 1843, sección 2ª, título VII, decía:

*“Cumplir, y ejecutar y hacer que se cumplan por sus agentes y pos sus empleados que le están directamente subordinados la constitución y leyes en la parte que les corresponde”.*²⁰

Todos los estatutos constitucionales anteriores al de 1853, imitaban en precisión al conceder al ejecutivo el poder reglamentario, hasta que se introdujo el sistema federalista. Las constituciones de 1853, 1858 y 1863, inspiradas en las ideas federalistas, no reconocieron el poder reglamentario al Presidente. Sin embargo, afirmamos sin temor a equivocarnos, que los gobernantes de esos períodos las ejercieron constantemente, pues gobernar es ejecutar y dirigir, y el instrumento adecuado para esos fines son los reglamentos.

¹⁶ VERGARA TAMARA Nestor. Potestad reglamentaria y facultades extraordinarias del gobierno. Editorial Santa Fé. Bogotá. 1940. Pags. 28 -33

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ib.

²⁰ Ib.

La Constitución de 1886 inspirada en el centralismo político fuerte, otorgó nuevamente amplias atribuciones al ejecutivo central, concediéndole el poder reglamentario en términos categóricos en su artículo 120 numeral 3º, que dice:

“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado y suprema autoridad administrativa: 3º ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones para la cumplida ejecución de las leyes”.

Las posteriores reformas constitucionales de 1910 y de 1936 conservaron intacta esa atribución presidencial.

En tanto, la Constitución de 1991 copia casi textualmente lo expresado por su predecesora cambiando las palabras “expidiendo”, por la expresión “mediante la expedición”, modificación que es meramente formal pero que en nada cambia el sentido y el contenido de la disposición. Y expresa: numeral 11º:

“ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes.

Si embargo, existe en el encabezado del articulado Art. 189 denominado: “atribuciones del Presidente” una precisión conceptual que merece ser analizada.

Nuestra nueva Carta en este artículo expresa: Art. 189:

“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema autoridad administrativa:”.

El tema que suscita aclaración es la introducción por parte del encabezado de este artículo del término Jefe de Gobierno, no expresado en la antigua Carta de 1886, en este sentido se debe entender como afirma el doctor Jaime Araujo Rentarías, que *“a pesar de que nuestra Constitución habla de una triple calidad, en realidad se trata de dos calidades fundamentales, la de jefe de Estado y la de jefe de Gobierno pues la de suprema autoridad administrativa es apenas una de las dos especies en las que se subdivide el Gobierno: la primera es la dirección del proceso político y la segunda es la dirección de la actividad administrativa”*²¹. En este orden de ideas la potestad reglamentaria sería pues, una atribución del Presidente de la República como jefe de Gobierno, aunque autores como Libardo Rodríguez Rodríguez²², afirmen en su obra que esta es una facultad que tiene asiento en el carácter de suprema autoridad administrativa del que goza el Presidente.

Como se ve, salvo algunas pequeñas modificaciones, la potestad reglamentaria se ha manifestado a lo largo de toda nuestra vida republicana presentándose claramente expresa en todas las Constituciones que nos han regido.

²¹ ARAÚJO RENTERÍA Jaime. Principios de Derecho Constitucional. Mc Graw Hill. Bogotá 1999. Pags. 315 - 327

²² RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. Temis. Décima edición. Bogotá 1998. Pags. 62 - 65

4. NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO

La naturaleza de un acto es lo que constituye su esencia y propiedades características.

El reglamento es administrativo desde el punto de vista formal, y legislativo desde un punto de vista material. La primera concepción, la que afirma que es administrativo desde una perspectiva formal, no suscita mayor discusión ni reparo, y es admitida así tanto por doctrina como por la jurisprudencia de manera unánime, pero en cuanto a que si el reglamento desde el punto de vista material es un acto legislativo o bien un acto administrativo depende en gran medida del enfoque desde el cual se aborde el problema.

Si le damos al acto legislativo la característica esencial de ser una manifestación de la voluntad soberana, expresada en la forma prevenida en la Constitución Nacional, tal como afirma el art. 4º de nuestro Código Civil, y si tenemos en cuenta que el reglamento es una disposición general e impersonal que en muchos casos organiza las instituciones o establece reglas de conducta, lo convierte en realidad en un acto legislativo desde el punto de vista material.

Pero de otra parte si enfocamos el reglamento desde el punto de vista administrativo, se podría afirmar que es un acto administrativo de naturaleza particular. En este sentido Carré de Malberg, afirma que el reglamento es un acto administrativo desde el punto de vista material pues: *“el acto legislativo tiene una cierta naturaleza interna que el reglamento no posee. La característica esencial del acto administrativo es su capacidad de reglamentación, con autonomía completa, de manera libre, inicial e incondicional. El reglamento no ostenta esos caracteres, el esta subordinado a la ley en el sentido de que se relaciona con ella o al menos no puede modificarla”*.²³

Empleando los mismos postulados de Carre de Malberg, podríamos afirmar que si lo esencial del acto legislativo es su carácter inicial e incondicional para tratar una materia, esto solo es posible en la Constitución, puesto que incluso las leyes dependen de la Constitución y son desarrollo de ésta.

²³ DE MALBERG Carre. Teoría general del Estado. Fondo de cultura económica. México 1986. Pags. 502 – 507.

La sentencia 010 de 1985 proferida por el Consejo de Estado, se expresa en tal sentido:

(...)

“Sea lo primero reiterar que existe una estrecha relación entre la función administrativa y la potestad reglamentaria. El ejercicio de aquélla se desarrolla a través de la expedición de actos jurídicos administrativos, particularmente de actos reglamentarios, y mediante la ejecución de actos que materialicen la realización de la constitución y de la ley. O sea que el poder reglamentario es consecuencia natural y forzosa de la función administrativa. En tales condiciones debe repetirse que la función administrativa tiene la misión propia de realizar el derecho ejecutando la Constitución Política y la ley, para lo cual expresa su voluntad expidiendo estatutos generales, impersonales y objetivos, los reglamentos, mediante los cuales entra a detallar la ley cuando sea necesario señalar los elementos requeridos para su ejecución práctica, y por tanto las normas reglamentarias participan de su naturaleza intrínseca - legislación secundaria se le ha llamado - , porque en su complemento, razón por la cual los reglamentos están subordinados a la ley aunque actuando dentro de una zona de reserva administrativa que no debe invadir la de reserva legal, lo que significa que en esta materia no es admisible la teoría llamada de los poderes concurrentes.

“Ese entronque entre la ley y el reglamento se predica en relación con los llamados reglamentos ejecutivos o legales y de los reglamentarios de leyes orgánicas porque la legislación y la jurisprudencia incluyen además los reglamentos constitucionales o autónomos, no sometidos a ninguna ley formal, y aún la doctrina registra la discutible existencia de los llamados reglamentos delegados, dictados en virtud de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso.”

“Diversas similitudes existentes entre la ley ordinaria y el reglamento corroboran su enlace sustancial; ambos son normas generales, impersonales y objetivas, o sea que establecen reglas; ambos producen iguales efectos; tienen ambos igual fuerza obligatoria y aplicación igual por los jueces.”

“La relación existente entre la ley ordinaria y el reglamento es la misma que existe entre la generalidad y el detalle, entre la regla y la reglamentación, entre el derecho y su ejecución, entre la sustancia y el procedimiento. De ello se concluye, para nuestro estudio, que la violación directa de la ley sustancial incluye la de su reglamento, pero sólo cuando el enlace mencionado sea esencial, esto es, que la norma reglamentaria sea indispensable para el entendimiento de la ley, porque en ocasiones aquella aporta elementos nuevos que en nada inciden en esa interpretación.”

“Se concluye que no sólo se produce violación directa de la ley sustancial cuando ésta se expresa en la ley ordinaria y en la que tiene jerarquía legal, sino también en ocasiones cuando la regla de derecho sólo puede conocerse cabalmente mediante la integración con el reglamento respectivo, constituyendo una unidad

*inescindible. Cuando ello ocurre, las diferencias entre la ley y el reglamento son apenas formales”.*²⁴
(...)

En el Derecho colombiano, el reglamento es administrativo desde el punto de vista formal y legislativo desde el punto de vista material. Personalmente estoy de acuerdo con esta apreciación, considero que el reglamento es un acto administrativo desde el punto de vista formal pues es una manifestación de la voluntad del ejecutivo, y las expresiones de voluntad del ejecutivo son actos administrativos; no obstante al enfocar el asunto sustancialmente, el caso es muy diferente pues estamos frente a una norma general e impersonal que contiene reglas generales de Derecho, características estas, del acto legislativo o Ley.

El reglamento participa pues, de dos naturalezas: es acto legislativo por que crea nuevas esferas de Derecho, y administrativo cuando se mueve dentro de los preceptos creados por la Ley, para simples efectos de organización y desarrollo de la misma.

²⁴ COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 010 de 1985. En este expediente no fue posible localizar más datos bibliográficos de los que se anotan.

5. FUNDAMENTO DEL PODER REGLAMENTARIO

El fundamento jurídico sobre el cual se asienta el poder reglamentario en Colombia lo encontramos claramente expresado en nuestra Constitución que consagra esta facultad en cabeza del Presidente de la República, en el numeral 11 de Art. 189 que establece en su encabezado como atribuciones del Presidente:

*“Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.*²⁵

De modo que el Presidente de la República frente a una Ley tiene la facultad de dictar normas que la desarrollen, respetando a esta última, cuidando de no extralimitar sus funciones ni invadir su campo, para velar por que esta concrete mas su contenido con el fin de facilitar o hacer mas eficiente su aplicación practica.

Se podría pensar que esta facultad tiene como base jurídica una delegación de funciones legislativas hecha por el Congreso como órgano legislador titular de la cláusula general de competencia normativa (C. N. Arts. 114 y 150), en virtud de la cual le corresponde:

*“Reformar la Constitución, hacerlas leyes y ejercer el control político sobre el Gobierno y la Administración.”*²⁶

Con solo leer muy escuetamente este enunciado se advierte que al Congreso le es dado elaborar las leyes, pero este es un ejercicio abstracto y general.

Cosa distinta es hacer un desarrollo pormenorizado de las situaciones particulares, que no digo que no pueda hacer el legislativo, sino que es más prudente que lo realice quien tiene la obligación de administrar el Estado y de hacer cumplir las leyes.

Por otra parte, se debe hacer especial claridad en que la función legislativa en cabeza del Congreso no es una atribución que tenga a titulo propio y original; le esta atribuida por la

²⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Editorial Legis. Bogotá. 2001.

²⁶ Ibidem.

Constitución. Posee así, no un derecho del cual pueda disponer libremente sino una competencia que la Carta fundamental le obliga a ejercer, por lo tanto, no siendo titular de ese derecho, no puede delegar esa atribución. De manera pues, que salvo mediante una Ley que confiera facultades extraordinarias por un tiempo determinado que le permita al Presidente expedir decretos leyes, no puede transferir una atribución que expresamente le es encomendada, pues sería inconstitucional.

El poder reglamentario del Presidente deriva entonces formalmente, como anotamos arriba, de la Constitución y de la organización administrativa de la República que lo pone a la cabeza de la administración, por lo que se concluye que en el derecho colombiano la facultad reglamentaria es esencialmente administrativa y encuentra su fundamento directo en la Constitución.

Materialmente encuentra fundamento en la necesidad de hacer práctica la Ley desarrollando tanto lo explícito como lo implícito en la misma, es decir, interpretando el espíritu de las mismas, y así se ha manifestado la jurisprudencia nacional sobre este tópico:

La sentencia de 1 de junio de 2000, el Consejo de Estado expresó:

(...)

“Sobre la potestad reglamentaria el Consejo de Estado tiene varios pronunciamientos; de estos la Sala destaca uno del año 1994”.

“Si bien el poder reglamentario está implícito en la necesidad y obligación del Gobierno de hacer cumplir las leyes, como antes se anotó, su legitimidad deriva siempre de la ley reglamentada en donde encuentra sus límites naturales sin que pueda el Presidente de la República pretender sustituir la ley, para buscar una aplicación conveniente a través del reglamento. En manera alguna la Constitución le otorga al Presidente de la República la función de ‘arreglar la ley’, para modificar, limitar o extender su contenido a situaciones no previstas en ella o para hacerle producir efectos distintos a los en ella señalados; pues la atribución de dictar la ley, o de modificar la preexistente, es labor legislativa que en tiempo de paz sólo compete al Congreso de la República como órgano legislativo, según lo indica la Constitución Política en su artículo 150, y eventualmente puede ejercerla el Presidente en los excepcionales casos que la misma Carta contempla, sin que jamás puedan confundirse la facultad de hacer las leyes con la facultad de reglamentarlas. (...)”

“En consecuencia el órgano administrativo debe reglamentar los textos legales que exijan desarrollo para su cabal realización como norma de derecho. Si el texto es claro no requiere reglamentación, y si el ejecutivo la realiza, cuando menos incurre en un ejercicio inocuo del poder reglamentario. Ahora bien, si modifica su contexto, adicionando o recortando, lo dispuesto en

la ley, incurre en violación no solo de la norma legal reglamentada, sino de la norma constitucional que define el poder reglamentario en los términos referidos"

"De lo dicho se colige que el poder reglamentario está limitado por el espíritu y el contenido de la ley que reglamenta; el espacio para la reglamentación nace, como ya se dijo, de la necesidad normativa de ejecución de la ley a reglamentar".²⁷:

(...)

Podemos concluir entonces, que el poder reglamentario del Presidente deriva directamente del mandato constitucional expresado en el numeral 11° del Art. 189. Además de la necesidad de desarrollar el contenido de la Ley, para una mejor y mas adecuada aplicación.

²⁷ COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 12038 y 14092 de junio 1 de 2000. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. M. P. Maria Elena Giraldo Gómez.

Se destacan en este particular las siguientes sentencias:

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 6010 y 6139 acumulados de enero 31 de 1992. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. M. P. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 6273 de mayo 8 de 1992. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M. P. Diego Younes Moreno

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1153 de julio 11 de 1991. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1153 de julio 11 de 1991. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 494 de septiembre 12 de 1987. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Samuel Buitrago Hurtado

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 5393 de julio 15 de 1994. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M. P. Guillermo Chahín Lizcano

6. ÁMBITO Y CRITERIOS DE APLICACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Puede decirse que el reglamento debe aparecer en la totalidad de la legislación administrativa, cuidando de no intervenir en campos reservados por la Constitución a la Ley. Estas materias están expresamente citadas en nuestro ordenamiento constitucional así:

*“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA
TÍTULO VI
DE LA RAMA LEGISLATIVA*

*CAPÍTULO III
DE LAS LEYES*

Art. 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
(subrayas ajenas al texto)

1o) Interpretar, reformar y derogar las leyes.

2o) Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3o) Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4o) Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

5o) Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.

6o) *Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales.*

7o) *Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.*

8o) *Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que señala la Constitución.*

9o) *Conceder autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El gobierno rendirá periódicamente informes al congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.*

10) *Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara²⁸.*

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

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

11) *Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.*

12) *Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones para-fiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.*

13) *Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas.*

14) *Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, campañas o entidades públicas, sin autorización previa.*

15) *Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria.*

²⁸ Los decretos leyes de los que habla este numeral son también conocidos como decretos expedidos en uso de facultades extraordinarias concedidas al Presidente por el Congreso Nacional, tienen una duración límite de seis meses, y pueden derogar normas anteriores.

16) *Aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.*

17) *Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.*

18) *Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.*

19) *Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos:*

a) Organizar el crédito público;

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la junta directiva del Banco de la República;

c) Modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

d) Regular las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del congreso nacional y de la fuerza pública;

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas.

20) *Crear los servicios administrativos y técnicos de las cámaras.*

21) *Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica.*

22) *Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su junta directiva.*

23) *Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.*

24) *Regular el régimen de propiedad industrial, patentes y marcas y las otras formas de propiedad intelectual.*

25) *Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la república.*

Compete al congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”.

Como se aprecia, el Constituyente de 1991, fue bastante minucioso en lo que respecta al ámbito de aplicación de la Ley en el país. Es consecencialmente obvio que el Presidente carece de competencia constitucional para reglamentar estos temas, excepto claro está, que el mismo órgano legislativo delegue estas funciones a través de precisas facultades extraordinarias, pero esto como se ha dicho, es un caso excepcional, del que más adelante hablaremos al abordar el tema de los decretos leyes.

Por otra parte la potestad reglamentaria es una atribución que no requiere de habilitación específica de la Ley, pues basta con la existencia de la norma legal que deba ser ejecutada para ponerla en practica.

Además es una función permanente, es decir, que mientras la ley subsista, el Gobierno dispone de esa facultad y por eso se pueden modificar reglamentos anteriores y adaptarlos a las modalidades cambiantes de los hechos.

Debe entenderse, y así lo han manifestado las altas cortes que, cuando la ley establece el plazo dentro del cual el Gobierno debe reglamentar una norma específica, puede entenderse o bien que el legislador ha desbordado sus facultades, o bien que el término referido no es preclusivo sino de impulso y por lo tanto, no revela más que el interés del legislador para que el ejecutivo ejerza a la mayor brevedad su función con el objeto de hacer aplicable la ley en forma inmediata.²⁹

Se ha manifestado en este sentido igualmente que la facultad de reglamentar la Ley es: inalienable, intransferible e inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para que la Administración cumpla con su función de ejecución de la Norma Superior.³⁰

²⁹ Así lo expresó el Consejo de Estado en Sentencia proferida por el Dr. Humberto Mora Osejo, el 4 de Marzo de 1994, en expediente No. C.E 587, en el que se afirma: “... *mal puede la Ley prescribirle al Presidente un plazo perentorio para el ejercicio de una facultad discrecional que le confiere la Constitución...*”

³⁰ Ver expediente C.E. 10158, del Consejo de Estado. Noviembre 18 de 1999. Consejero Ponente, Ricardo Hoyos Duque. (Este expediente se cita a manera de extracto en este trabajo en la pag. 26). Concordar con sentencias: C-069 de 1995, C-028 de 1997, C-512 de 1997 y C-066 de 1999.

El Gobierno selecciona los medios necesarios para la ejecución de la Ley, desarrolla principios expresos o tácitos contenidos en ella, y detalla requisitos, condiciones o exigencias allí establecidos, colma aparentes vacíos que impidan o dificulten la ejecución, todo ello siempre y cuando el reglamento se mantenga dentro del marco general de lo legal.

Así como la Constitución faculta al legislador para hacer las diversas leyes que la desarrollaran, en el ámbito de aplicación de la potestad reglamentaria encontramos que se pueden encuadrar casi todas las leyes, -pues se exceptúan aquellas cuya aplicación corresponda a otras autoridades, como las judiciales³¹-, que de acuerdo a criterios de competencia y de necesidad requieran un desarrollo reglamentario.³²

De esta manera se manifestó el Consejo de Estado en sentencia del doctor Ricardo Hoyos Duque:

(...)

“La facultad de reglamentar las leyes es propia del Gobierno, deriva directamente del texto constitucional (art. 189-11) y por lo tanto, no puede ser limitada por la ley. Claro que en tanto facultad reglamentaria no le es posible al Gobierno desconocer la Constitución ni el contenido o las pautas trazadas en la ley ni reglamentar normas que no ejecuta la administración, pero el legislador a su vez no puede limitar en su alcance ni en el tiempo ni en la materia dicha potestad.

(Subrayas ajenas al texto)

“La facultad de reglamentar la ley es “inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley”. Su carácter de permanente implica que mientras la ley esté vigente puede el Presidente ejercer su atribución, por lo tanto, no es necesario que el legislador le otorgue esa facultad, aunque el hacerlo tampoco “hace inconstitucional la norma, pues se debe entender sólo como el reconocimiento de la competencia constitucional del Ejecutivo”.

“Ahora bien, cuando la ley establece el plazo dentro del cual el Gobierno debe reglamentar una ley específica, puede entenderse o bien que el legislador ha desbordado sus facultades o bien que el término referido no es preclusivo sino impulsorio y por lo tanto, no revela más que el interés del legislador para que el ejecutivo ejerza a la mayor brevedad su función con el objeto de hacer aplicable la ley en forma inmediata.

³¹ Ver expedientes Nos. C.E. 2600 de agosto 29 de 1985 y C.E. 5196 de noviembre 13 de 1987. Consejero Ponente Dr. Julio Cesar Uribe Acosta.

³² El Ex Consejero de Estado Dr. Joaquin Vanín Tello se expresó en este sentido de manera muy clara en providencia de 21 de marzo de 1984. Expediente C.E 7307, al afirmar: “...nuestro ordenamiento jurídico establece un principio de jerarquía de las leyes, según el cual la ley debe ajustarse a la Constitución, y el decreto reglamentario a la Ley. Así la Constitución es el molde que no puede romper la ley, y a su vez esta es molde que el decreto no puede traspasar. Cada orden normativo toma firmeza y validez jurídica en el de superior jerarquía.”

“En otros términos, el plazo fijado en la ley para la reglamentación de la norma resultaba conveniente para la debida aplicación de la misma, pero no implicaba una limitación del ejercicio de las facultades del Presidente de la República, quien por la expiración del mismo no perdía competencia para reglamentar la materia. En consecuencia, el decreto reglamentario No. 1584 de 1994 resulta ajustado a derecho aunque se haya expedido por fuera del término previsto en el artículo 79 de la ley 80 de 1993.

“La primacía de la Constitución se impone no sólo al juez o administrador que resuelve una controversia particular sino a todas las autoridades de la República que en ejercicio de sus funciones deban aplicar el ordenamiento jurídico. Los únicos supuestos en los cuales no puede aplicarse la excepción de inconstitucionalidad son los relacionados con las normas de contenido individual que crean derechos en favor de un particular. Al respecto ha dicho la Corte Constitucional:

“Considera la Corte que el texto constitucional ha de hacerse valer y prevalece sobre la preservación de normas de rango inferior. La función de la Constitución como determinante del contenido de las leyes o de cualquier otra norma jurídica, impone la consecuencia lógica de que la legislación ordinaria u otra norma jurídica de carácter general no puede de manera alguna modificar los preceptos constitucionales, pues la defensa de la Constitución resulta más importante que aquellas que no tienen la misma categoría.

“Dentro de la supremacía que tiene y debe tener la Constitución, esta se impone como el grado más alto dentro de la jerarquía de las normas, de manera que el contenido de las leyes y de las normas jurídicas generales está limitado por el de la Constitución. Así pues, debe existir siempre armonía entre los preceptos constitucionales y las normas jurídicas de inferior rango, y si no la hay, la Constitución Política de 1991 ordena de manera categórica que se apliquen las disposiciones constitucionales en aquellos casos en que sea manifiesta y no caprichosa, la incompatibilidad entre las mismas, por parte de las autoridades con plena competencia para ello.

“Desde luego que la norma inaplicable por ser contraria a la Constitución en forma manifiesta, no queda anulada o declarada inexecutable, pues esta función corresponde a los organismos judiciales competentes, en virtud del control constitucional asignado por la Carta Fundamental en defensa de la guarda de la integridad y supremacía de la norma de normas (artículos 237 y 241 C.P.)³³

³³ COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 10158 de noviembre 18 de 1999. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. M. P. Ricardo Hoyos Duque.

Con relación al ámbito y a los criterios de aplicación de la potestad reglamentaria se recomienda el estudio de las siguientes sentencias:

Como se aprecia, es claro que el reglamento puede intervenir en la totalidad de la legislación administrativa, permanentemente sin que deba mediar autorización de la Ley para ser ejercida, en el mejor de los casos, de existir una insinuación legal, esta deberá entenderse como un término de impulso para la elaboración del reglamento, nunca como un termino preclusivo, pues esto seria un desbordamiento de las facultades del legislativo.

Concluimos entonces que la potestad reglamentaria es **inalienable, intransferible, inagotable e irrenunciable**, por que es un atributo esencial para que la administración cumpla con su mandato de ejecución de la Norma Superior.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 028 de enero 30 de 1997. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-302 de mayo 5 de 1999. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 2432 de marzo 11 de 1994. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Libardo Rodríguez Rodríguez

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. S-148 de marzo 6 de 1991. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. M. P. Jaime Abella Zárate.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 5196 de noviembre 13 de 1987. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. M. P. Julio César Uribe Acosta.

7. LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Hemos analizado ya los criterios con los que se ejerce la potestad reglamentaria. Estudiemos en esta parte cuales son las limitantes de esta facultad.

La facultad o potestad reglamentaria, se otorga al Gobierno nacional "*para la cumplida ejecución de las leyes*" (numeral 11° Art. 189 de la C. N.). Consecuencialmente, el decreto que se expida en ejercicio de tal potestad debe limitarse a dar vida práctica a la Ley que tiende a desarrollar y sólo puede desenvolver lo que explicita o implícitamente está comprendido en ella. Por tanto, no puede introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones. Lo contrario implica una extralimitación de funciones y constituye una invasión en el campo propio del legislador.

Encontramos entonces, como la potestad, que es la reglamentación de la norma sustancial, supone una facultad, que no se circunscribe, ni lo debe hacer, a los severos límites de la manifestación literal de la Ley, por cuanto de así entenderlo, su finalidad perdería el sentido teleológico para sumirse en la inutilidad de una nuda reproducción; también lo es, y ha de enfatizarse, que la imprescindible desenvolvura como esfera propicia para la correcta visión de su contenido implícito, encuentra su límite en los predichos marcos de objeto, voluntad y fin del precepto.

Encontramos entonces, lógicamente que existen límites en el ejercicio de la facultad reglamentaria que están relacionados fundamentalmente con la debida subordinación que los reglamentos deben a la Constitución y la Ley.

Estos límites serían de orden jerárquico, en cuanto a las normas superiores que debe respetar, y de orden material y de desarrollo de las mismas. Las limitantes jerárquicas serían:

La cláusula general de competencia del Congreso: en nuestro ordenamiento jurídico el órgano legislativo es el llamado a producir las leyes, y por supuesto la Ley es la norma jurídica por excelencia y dado su carácter soberano puede regular cualquier materia, y dictar las normas que considere necesarias.

La Constitución en su Art. 114 expresa:

*“Art. 114.- Corresponde al congreso de la república reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”.
El congreso de la república, estará integrado por el senado y la cámara de representantes.*

*Art. 150: Corresponde al congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (citadas anteriormente).
Claramente consagra el principio de cláusula de competencia normativa en cabeza del Congreso”.*³⁴

Se desprende entonces de lo anterior, que si el Constituyente no atribuye en forma expresa al Ejecutivo la facultad de regular directamente una materia, (en cuyo caso estaríamos frente a un mandato Constitucional, que se expresa mediante decretos autónomos, tema del que hablaremos más adelante), solo al legislador le corresponde hacerlo.

En este punto, bien vale la pena detenernos para hacer unas precisiones. Existen dos situaciones extraordinarias en la Constitución, diferentes de los denominados decretos autónomos en las cuales aun cuando la competencia pertenece a la orbita legislativa, la expedición de las normas, es el ejecutivo quien las dicta.

El Art. 150 Num. 10° de nuestra Constitución, permite revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, lo que implica desde un inicio que las facultades no son normales, o de corriente uso del ejecutivo, este hecho lo corrobora el factor temporal de las mismas, pues no podrán exceder los seis meses, para expedir normas con fuerza de ley, esto es como el enunciado del numeral en mención lo indica que las normas que en uso de delegación expida el Presidente podrán: interpretar, reformar y derogar leyes anteriores, y todas las demás enunciadas en el artículo. Excepto para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 19³⁵ del presente artículo,

³⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Editorial Legis. Bogotá. 2001.

³⁵ “En este punto es preciso hacer una aclaración respecto del texto autentico del ultimo inciso del numeral 10° del artículo 150 de la Constitución de 1991. Se incurre en un grave error al remitir al “numeral 20 del presente artículo”. Lo correcto acorde con la voluntad constituyente es remitir al numeral 19. El error se origina en un desfase en el orden de los numerales de lo que finalmente seria el artículo 150 de la Carta. En la Gaceta Constitucional números 114 y 117 de la Asamblea Nacional Constituyente se publicó equivocadamente un texto según el cual no se pueden conceder facultades extraordinarias para expedir las leyes “previstas en el numeral 20 del presente artículo”. Sin embargo la nítida voluntad apunto a proscribir el otorgamiento de facultades extraordinarias en materia de leyes cuadro o leyes marco, es decir de las comprendidas en el numeral 19 del artículo 150. Al Constituyente le era indiferente dicha concesión en cuanto a la “creación de los servicios técnicos de las cámaras”- materia por demás de poca significación política y económica, prevista en el numeral 20-. resulta obvio que lo mas caro para el Constituyente en este punto era la conservación de los poderes de dirección de la sociedad en manos el Congreso, si que éste pudiera cómodamente despojarse de ellos a favor del ejecutivo; y mal podria entonces aceptarse que este terminara siendo legislador por doble via: la de expedir el decreto correspondiente a la Ley cuadro y la de los decretos que la desarrollan.

Todo esto siempre y cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

En este evento, el órgano ejecutivo actúa en sustitución del órgano legislativo, esto explica que tales disposiciones tengan el mismo valor que si procedieran de este último, y esta sustitución ocurre por situaciones particulares, arriba mencionadas.

Sin embargo es de anotar que el principio de separación de poderes en nuestro sistema jurídico impone ciertos requisitos mínimos, pero de gran importancia para que se pueda efectuar esta sustitución, tales requisitos son: que las facultades deberán ser solicitadas expresamente por el gobierno, y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Además, y como medida preventiva y de sano control, el Congreso se reserva a facultad para que, en todo tiempo y por iniciativa propia, pueda modificar los decretos leyes dictados por el gobierno en uso de facultades extraordinarias.

La segunda situación a la que hacíamos referencia, son los denominados estados de excepción, que son en su orden:

Estado de guerra exterior:

“Art. 212.- El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de guerra exterior. Mediante tal declaración, el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

La declaración del estado de guerra exterior solo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.”³⁶

Mientras subsista el estado de guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Estos decretos legislativos que dicte el gobierno suspenden las leyes incompatibles con el estado de guerra. Como es evidente se emplea en estos casos la palabra “suspensión”, que implica que estos reglamentos no tiene el poder de cambiar permanentemente las diversas situaciones jurídicas y solo rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen luego de lo cual dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad.

³⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Editorial Legis. Bogotá. 2001

En esta figura también es posible apreciar con claridad que aunque el ejecutivo se atribuya funciones privativas del órgano legislativo se deja en claro con posterioridad que: *“El congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.”* Lo que reafirma una vez más que el poder legislativo es quien en últimas, toma las decisiones en cuanto a lo que sobre el ordenamiento jurídico permanente, en Colombia se trata.

El segundo evento clasificado dentro de estas excepciones es la conmoción interior, consagrado a continuación en el Art. 213. que dice:

“En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la república o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.”

“Mediante tal declaración, el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

(Subrayas ajenas al texto)

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del estado de conmoción, el congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.”³⁷

El tercer evento se encuentra descrito en el Art. 215. que expresa:

“Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminentemente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá él Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

³⁷ Ibidem.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

(subrayas ajenas al texto)

*El gobierno, en el decreto que declare el estado de emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al congreso, si este no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*³⁸

Como se aprecia, en estos dos últimos casos son prácticamente iguales las circunstancias, en el entendido de que solo suspenden leyes anteriores, nunca las derogan, y el Congreso está en total libertad de ejercer un control posterior y general sobre las normas dictadas.

Por otra parte, las limitantes materiales o de desarrollo las encontramos ampliamente expuestas en la realmente abundante jurisprudencia que las altas cortes de nuestro país han producido.

La Corte Constitucional se manifestó en Sentencia C- 512/97 sobre el límite de la potestad reglamentaria de esta manera:

(...)

“Esta competencia la ejerce el Presidente de la República por derecho propio y con carácter permanente. Es decir, no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador. No obstante, si el legislador hace referencia a esta facultad, tal mención no hace inconstitucional la norma, pues se debe entender sólo como el reconocimiento de la competencia constitucional del Ejecutivo. Sin embargo, dicha facultad reglamentaria no es absoluta pues ella se ejerce en la medida en que exista la ley. Ley que se convierte en su límite. Es por ello que cuando el Ejecutivo reglamenta la ley no puede ir más allá de lo que ella prevé, ni de las pautas generales que señala. Es bajo este entendimiento, que la facultad reglamentaria del Ejecutivo puede ser en algunos casos constitucional o inconstitucional. Pues si el legislador, al expedir la ley, se limita a enunciar el asunto a tratar, pero delega en el Presidente todos los temas inherentes a la propia labor legislativa, resulta innegable que estaría trasladando el legislativo su propia facultad constitucional. Al contrario, si la ley establece los parámetros generales, la reglamentación que el Ejecutivo expida es simplemente el resultado de las atribuciones constitucionales propias para desarrollarla.³⁹(...)”

³⁸ Ibid.

³⁹ COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-512 de octubre 9 de 1997. M. P. Jorge Arango Mejía.

Para profundizar en el estudio de los límites de la potestad reglamentaria se recomienda el estudio de las siguientes sentencias:

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-509 de 14 de junio de 1999. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

Un tercer factor que limita la potestad reglamentaria del Presidente son las materias que por mandato constitucional le corresponde reglamentar a otras autoridades o entidades estatales.

Tal es el caso del Contralor General de la República, (Art. 268 Num. 12° de la Constitución), ó el Consejo Nacional Electoral, (Art. 264 Num. 9° de la Constitución), entre otros. Esto plantea otro criterio limitante en el ejercicio de la potestad reglamentaria

Tenemos pues, que en cuanto a limitaciones, los reglamentos están ceñidos fundamentalmente a dos criterios fundamentales; el primero de orden jerárquico, hace referencia al respeto y cuidado que debe guardar el reglamento a sus normas superiores, entiéndase Constitución y Ley. El reglamento entonces, no podrá tratar mas que los temas que se encuentren inmersos en el contenido de la Ley reglamentada y nada mas, como se ha dicho desarrollándola para una mejor y mas adecuada aplicación, se entienden entonces que la Ley es su limite.

Por otra parte, tenemos limitaciones meramente materiales o de necesidad, que atienden a la demanda de hacer eficaz, activa y plenamente operante la norma, y en esta medida se limitan también los reglamentos, pues si la Ley es plenamente inteligible y operante por si misma, el reglamento sobrá.

Por ultimo se presentan la potestad reglamentaria en cabeza de autoridades diferentes al presidente que también es un limite en ejercicio de esta función, pues el Presidente no puede invadir campos ajenos a su competencia.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1196 de octubre 19 de 1990. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Simón Rodríguez Rodríguez.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 11687 de agosto 14 de 1978. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda M. P. Silvio Escudero Castro.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 7307 de marzo 21 de 1984. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M. P. Joaquín Vanín Tello.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 4078 de febrero 20 de 1984. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. M. P. Roberto Suárez Franco.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 10537 de junio 18 de 1984. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M. P. Aidée Anzola linarez.

8. REGLAMENTOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

8.1 REGLAMENTOS AUTÓNOMOS O CONSTITUCIONALES

La doctrina ha acuñado este término para señalar los actos administrativos de carácter general, que no se emiten en ejercicio de la potestad reglamentaria, es decir aquellos que no constituyen un acto reglamentario de la Ley.

Podemos decir entonces, que en nuestro derecho, se llama reglamento autónomo, a todo reglamento que se expide en ejercicio de facultades que la misma Constitución confía o confiere a la rama ejecutiva del poder público.

Como tales reglamentos no desarrollan ninguna Ley, se entiende que no están subordinados a ella, sino a la Constitución misma.

El carácter privativo de esta facultad que emanan directamente del ordenamiento constitucional, es lo que permite llamar autónomos a tales reglamentos, para diferenciarlos de los subordinados o, de ejecución, de los que más adelante nos ocuparemos, y que tiene como limitante el desarrollo de una Ley determinada.

La Constitución de 1991 en su Art. 355 consagra una modalidad que en nuestro ordenamiento tienen cabida los reglamentos autónomos, expresa lo siguiente:

*“TÍTULO XII
DEL RÉGIMEN ECONÓMICO, Y DE LA
HACIENDA PÚBLICA
CAPÍTULO III
DEL PRESUPUESTO*

Art. 355.- Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

*El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. **El gobierno nacional reglamentará la materia.**⁴⁰*

(Subraya y negrilla ajenas al texto)

Cuando expresa: “***el Gobierno nacional reglamentará la materia***”, se entiende facultado al Presidente para la expedición de dichos reglamentos, sin embargo es claro el interés del constituyente, en limitar al máximo la posibilidad de que el ejecutivo reglamente de manera autónoma, y por el contrario es evidente el reconocimiento del órgano legislativo del poder público como el titular de la cláusula general de competencia normativa, incluso para restringir al gobierno en su margen de maniobra normativa, actitud que a mi juicio es la idónea dentro de un Estado que aspira a tener un equilibrio real de poderes, esta restricción de la que hablo, se encuentra claramente plasmada en el Art. 150 Num. 8° de la Constitución, que dice:

*“TÍTULO VI
DE LA RAMA LEGISLATIVA*

*CAPÍTULO III
DE LAS LEYES*

Art. 150.- Corresponde al congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

*8o) Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que señala la Constitución.*⁴¹

(subraya ajena al texto)

En consecuencia, es completamente definida y delimitada la reserva de la administración, en temas como el consagrado en el Art. 355 de nuestra Constitución, como se ve, es una delimitación netamente constitucional. En este sentido se debe hacer la aclaración de que el órgano legislativo aunque en principio no es el encargado de la normalización de estas materias perfectamente puede intervenir en ellas y así lo a señalado la Corte Constitucional:

“La fórmula del artículo 120 numeral 14⁴² consagra una atribución constitucional propia del Presidente de la República que da lugar a la expedición

⁴⁰ Ib.

⁴¹ Ib.

⁴² El Artículo mencionado (Art. 120 Num. 14°). hace parte de la Constitución Política de 1886, y el mismo le permitía al Presidente de la República: “ejercer como atribución constitucional propia, la intervención necesaria en el banco de emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado”, esta facultad

*de reglamentos autónomos de desarrollo directo de la Carta, sin que sea necesaria la existencia de ley previa. Tales reglamentos pueden desarrollar, complementar e incluso suplir una ley. Pero, en ningún caso, excluyen la posibilidad de intervención del legislador en las materias a las que se refieren, ni pueden contradecir o derogar una ley de la República. El reglamento autónomo constitucional se diferencia entonces del reglamento que desarrolla una ley, simplemente en que aquél no requiere ley previa, pues la propia Constitución ha establecido un ámbito especial que puede ser desarrollado directamente por el Gobierno. Ahora bien, tal afirmación no permite deducir que los reglamentos tengan jerarquía legal, o que excluyan la posible intervención de la ley en las materias a ellos adscritas. La cláusula general de competencia propia del legislador, indica que no hay ningún ámbito que pertenezca en forma exclusiva y excluyente al reglamento. En consecuencia, el Congreso puede regular parcial o totalmente todos los aspectos que atañen a los reglamentos”.*⁴³

Con relación a los reglamentos autónomos el Consejo de Estado se ha manifestado de la siguiente manera:

(...)

“Es de vieja data la controversia acerca de la naturaleza jurídica de los reglamentos constitucionales o autónomos, dentro de los cuales pueden clasificarse los decretos dictados por el Presidente de la República con fundamento en las facultades otorgadas por el ordinal 12 del artículo 120 de la Constitución Política. Sobre este tópico, dijo la Corte en sentencia de 18 de agosto de 1972:”

“a) Su fundamento es la Constitución, de modo exclusivo y directo. No pretenden ejecutar ninguna ley, Porque ellos mismos son la ley;

“b) Mientras la norma constitucional que confiere la facultad de citarlos esté vigente, el gobierno puede ejercerla para modificar o derogar normas sobre la materia, a la manera como el Congreso ejerce igual potestad respecto de las materias de su competencia;

“c) El gobierno puede ejercer sobre ellos la potestad reglamentaria, como lo hace respecto de las leyes expedidas por el Congreso, porque aunque provenientes de fuente distinta, tienen idéntica materialidad y sustancia y exigen una cumplida ejecución;

“d) En ocasiones se trata de una facultad o competencia compartida con el Congreso, bien sea porque las normas emanadas de cada una de las dos ramas del poder apunten hacia finalidades diferentes o complementarias, como es el

constitucional, en nuestra constitución actual es suprimida, sin embargo la sentencia ilustra con claridad meridiana las características de los reglamentos autónomos.

⁴³ COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-021 de enero 28 de 1993. M. P. Ciro Angarita Barón.

*caso del artículo 120 - 12, o porque la Carta, de modo expreso, haya permitido que ambas ejerzan su competencia sobre iguales materias. En otras se trata de una facultad exclusiva del Gobierno, no compartida ni compartible con el Congreso"*⁴⁴

(...)

Queda pues para concluir, que los reglamentos autónomos son los que la administración puede dictar en ejercicio de poderes propios conferidos de manera expresa por la Constitución, con total independencia de si existe o no Ley al respecto.

8.2 REGLAMENTOS DE EJECUCIÓN O REGLAMENTARIOS

Los reglamentos de ejecución, son los que tiene por objeto complementar o desarrollar las leyes, estableciendo las normas necesarias para asegurar su ejecución.

El decreto reglamentario, cuyo sustento y marco de validez es la ley, tiene como función exclusiva proveer a la adecuada ejecución de los mandatos del legislador, determinando aquellos aspectos o detalles que aquél no consideró necesario regular por no ser de carácter sustancial o escapar a las fórmulas sintéticas, pero conceptualmente densas y comprensivas, de una regla de derecho de esa categoría.

El decreto reglamentario aporta entonces los detalles, los pormenores de la ejecución o aplicación de la ley; hace explícito lo implícito en ella, facilita su entendimiento o comprensión; es decir, convierte en reglas expresas lo que está implícito en la ley, lo que es de su esencia, de su espíritu.

Pero no más. No es posible que el reglamento contenga reglas que sólo puede dictar el legislador, o sea, regular lo que es materia propia de la potestad de él por cuanto no puede ser objeto sino de una "declaración de la voluntad soberana", como se lee en el artículo 4o. del Código Civil.

No puede entonces el reglamento como ya dijimos, modificar la ley, ni adicionarla o ampliarla, ni restringirla o recortarla en su esencia o sustancia; en fin, no puede desbordar los límites de la potestad reglamentaria en virtud de la cual se dicta, pues estaría no sólo violando la ley sino también la Constitución Nacional que al otorgar ese poder lo limitó.

En suma, el reglamento es un desarrollo de la ley y sus alcances se mantienen esencialmente dentro de los límites de ella.

Esta clase de reglamento son los que en ejercicio de las atribuciones constitucionales propias, emite el poder ejecutivo para hacer posible la aplicación de las leyes, previendo los

⁴⁴ COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 4649 de 30 de agosto de 1985. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Samuel Buitrago Hurtado

detalles omitidos por esta para así alcanzar plenamente los fines que se propuso el legislador.

En el orden nacional, el fundamento positivo de estos reglamentos es el ya mencionado Num. 11° del Art. 189 que expresa como se ha dicho, que el Presidente ejercerá la potestad reglamentaria “*para la cumplida ejecución de las leyes*”.

Así lo expreso el Consejo de Estado en sentencia de marzo 28 de 1985:

(...)

“Observa la Sala con preocupación que no obstante la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, en el sentido de que los decretos reglamentarios deben sumisión a la ley reglamentada, se suele hacer caso omiso de esta limitación constitucional para proveer, por este camino, sobre todo lo divino y lo humano. Esta orientación es dañina y contraria a la filosofía que inspira y orienta el Estado de Derecho, pues a la postre resulta el Poder Ejecutivo ejerciendo funciones legislativas que constitucionalmente no tiene, orientadas a la creación, modificación o derogatoria de las leyes dictadas por el Congreso o por el mismo Gobierno en uso de facultades especiales, como ocurre en el caso sub lite. Por ello se considera necesario reiterar lo que la Corporación en sentencia de 25 de abril de 1970 sobre la naturaleza sublegal de los decretos reglamentarios. Allí se lee:

“Es claro, y lo ha dicho hasta el cansancio el Consejo de Estado, que el Gobierno, so pretexto del ejercicio de la potestad reglamentaria no puede ampliar ni restringir el sentido de la ley dictando nuevas o suprimiendo las contenidas en la misma porque ello no sería reglamentar sino legislar.

“Pero, es evidente también, que en la tarea reglamentaria el gobierno debe desarrollar no sólo lo que hay expreso en la ley sino lo que hay implícito en ella, lo que está en la entraña misma de la norma reglamentada, aunque las palabras no lo expresen, en forma tal que el reglamento no debe atenerse únicamente a la expresión literal de la norma porque si así fuera su función se limitaría a una mera reproducción de ella; es necesario entonces que el poder reglamentario desentrañe el contenido implícito, la finalidad específica de la ley sustantiva, con lo cual podrá moverse con mayor desenvoltura y agilidad, teniendo en cuenta desde luego siempre el principio de no rebasar ni la letra, ni la intención, ni la materia intrínseca y si se quiere finalista del precepto sustantivo. Porque nadie duda que una copia servil, literal de la ley que, se reglamenta, sería la negación misma de la facultad reglamentaria, y su utilidad práctica sería tiran bien totalmente negativa” (Consejero ponente: Doctor Hernando Gómez Mejía).

También en Sentencia de 31 de enero de 1939, Anales T. XXXVI, nums. 275 a 277, pág. 17 precisó:

“La potestad reglamentaria del Jefe del Estado, en esta hipótesis es limitada. . . No puede dictar disposición que viole una ley cualquiera, no solo la ley que

completa, sino cualquiera otra ley, ya que una disposición de una ley formal no puede ser modificada sino por una ley formal, y el reglamento, aun cuando es un acto legislativo material, es también desde el punto de vista formal, un acto en forma de decreto. El reglamento, además, completa la ley, fijando y desarrollando los detalles de aplicación de los principios que la ley contiene, pero no puede dictar ninguna disposición nueva. El reglamento tiene por objeto y razón de ser, asegurar la aplicación de la ley que él completa. Se halla, pues, en rigor, contenido en la ley a que se refiere. Desarrolla los principios formulados por la ley, pero no puede en manera alguna ampliar o restringir el alcance de la ley. . .".

El Gobierno nacional al expedir el Decreto No. 461 de 1969, en los apartes de la normatividad que ha sido acusada, no se limitó a fijar y desarrollar los detalles de aplicación de la legislación cooperativa, sino que la desnaturalizó en sus esencias como ya quedó precisado.

Es igualmente preocupante la tendencia que se observa en el legislador a no utilizar un lenguaje claro, completo y ordenado. Se utiliza el concepto "COOPERATIVA", cuyo alcance está fijado en el artículo 4º. del Decreto 1598 de 1963, pero se hace luego todo un montaje normativo para que respecto de las cooperativas agrarias él no tenga el mismo alcance o significado. pareciera como si a través de la ley se anunciase un producto que en puridad de verdad no lo es. Al destacar la importancia de purificar el lenguaje jurídico, Norberto Bobbio enseña:

"Un concepto está determinado solamente cuando están determinadas las reglas que fijan el uso de la palabra que le corresponde. Por tanto, un concepto no es más o menos verdadero, sino más o menos utilizable según el mayor o menor rigor usado en el establecimiento de las reglas de su uso. . . Un estudio jurídico sobre la propiedad se podrá llamar riguroso cuando estén establecidas todas las reglas que estimemos necesarias para usar la palabra propiedad y cuando esta palabra sea usada respetando esas reglas, es decir, sin introducir inadvertidamente reglas distintas de las establecidas. En este punto nos daremos cuenta de que muy a menudo ciertas controversias entre juristas, que se presentan como contrastes entre dos conceptos de propiedad del que uno sería verdadero y el otro falso, en realidad no son más que disputas que nacen de las distintas reglas establecidas para el uso de la palabra. El contraste, pues, es insoluble de antemano porque no se trata, como es obvio, de encontrar el que se presume único modo de captar la realidad de la propiedad. . . se trata, en cambio, de ponerse de acuerdo previamente sobre el uso de esa palabra; y si no se consigue el acuerdo, el contraste es irremediable. Los adversarios hablan dos lenguajes distintos; la pena es que creen hablar el mismo lenguaje, creen que la razón del disputar no está en la diversidad del lenguaje sino en la diversidad de la cosa en sí a la que se refieren con aquellas palabras. Ahora bien, en cuanto hablan lenguajes distintos, nunca podrán entenderse, por muchos esfuerzos que hagan. Pero en cuanto creen hablar el mismo lenguaje, disputan entre sí como si hubiese una posibilidad abstracta de llegar a un entendimiento, mientras que el

entendimiento sólo es posible si desde el principio se ponen de acuerdo en adoptar las mismas reglas de formación y transformación. Del mismo modo, dos jugadores no pueden jugar entre sí si no adoptan las mismas reglas de juego. Sólo que los jugadores saben perfectamente que si no adoptan las mismas reglas no podrán jugar. Muy a menudo, esto tan simple que los jugadores saben se les escapa a los científicos, los cuales en muchas de sus disputas se comportan como jugadores que quisieran jugar juntos siguiendo reglas de juego distintas" (Contribución a la Teoría del derecho. Artes Gráficas Soler S. A. 1980, pág. 189).

También al Gobierno, al reglamentar las leyes, suele ocurrirle que consciente o inconscientemente utiliza un lenguaje o conceptos jurídicos muy diferentes a los que se recogen en la normatividad de jerarquía superior desembocando su actuación reglamentaria en la violación de la ley.

Por este camino se produce un desorden en la organización misma de la sociedad y se desorientan las relaciones sociales de la colectividad. Por ello, los conceptos jurídicos necesitan también defensa, pues ellos están en la base misma del orden y son factor determinante para la seriedad y respetabilidad de las relaciones humanas.

"A pesar de su fragilidad aparente, el lenguaje es sorprendentemente eficaz como instrumento de control social, según sea el concepto en que se aplica. A la hora de establecer una cierta división de la propiedad, un sistema monetario, un intercambio de bienes a gran escala, para establecer sociedades mercantiles y negocios similares, o un gobierno estable, el lenguaje jurídico desempeña un papel vital. Es un instrumento para mantener la paz, así como para enviar hombres a la muerte en el campo de batalla en tiempo de guerra" (Karl Olivecrona - El Derecho como Hecho - pág. 241)⁴⁵.

(...)

⁴⁵ COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 2896 de marzo 28 de 1985. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. M. P. Julio Cesar Uribe Acosta.
Esta sentencia, como las demás del mismo Magistrado, es de la más alta calidad tanto jurídica como metodológica, literaria y cultural, razón por la cual, incluyo en este extracto algunas aclaraciones pertinentes al estudio de la ciencia del derecho, en general.

En esta materia –decretos reglamentarios- sobresalen las siguientes sentencias. Se recomienda su estudio:
COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 13 de noviembre 11 de 1986. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Samuel Buitrago Hurtado.
COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 93 de febrero 10 de 1989. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Luis Antonio Alvarado Pantoja.
COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1656 de abril 13 de 1988. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M. P. Álvaro Lecompte Luna.

No obstante lo anterior, se debe hacer énfasis en la diferenciación que existe entre el desarrollo de las leyes ordinarias, que es a la que nos hemos referido, y las denominadas leyes marco o cuadro, que como veremos gozan de un tratamiento distinto por parte de la doctrina y la jurisprudencia.

Sobre este particular existe una clara división al interior del máximo órgano de lo Contencioso Administrativo colombiano, mas específicamente entre sus salas Contenciosa y, de Consulta y Servicio Civil.

En sentencia de Consejo de Estado de 20 de mayo de 1994 afirma:

(...)
*“No obstante, la capacidad "legislativa" y el poder derogatorio de leyes preexistentes que puedan tener los decretos que, desarrollan las leyes marco, no son plenos o completos, como los del Congreso, sino condicionados, tanto por el marco jurídico de principios generales trazado por la correspondiente ley, como por las reglas que, dentro del proceso de interpretación sistemática de la institución de las leyes marco han sido deducidas por la jurisprudencia y la doctrina.”*⁴⁶
(...)

Igualmente en sentencia de Consejo de Estado de febrero 8 de 1991 se expresa:

(...)
“Este numeral consagra como función del Congreso dictar las llamadas leyes marco o cuadro, que responden a la necesidad de prever mecanismos que se adecuen a las situaciones cambiantes y especialmente a aquellas que por corresponder a una interacción de los estados que conforman la comunidad internacional, no pueden ser manejadas aisladamente, sino teniendo en cuenta el ámbito internacional y especialmente en el campo del comercio en el cual los aranceles, tarifas y en general el régimen aduanero vienen a ser mero instrumento de política fiscal, cuyo manejo eficaz y oportuno impone una movilidad de resorte del ejecutivo, porque es él el que cuenta con el personal, medios técnicos y demás recursos necesarios para ella.

Por esta razón en estos aspectos el legislador crea la parte estática de la norma, estableciendo parámetros generales dentro de los cuales encuadra la actividad de la administración pero deja a ésta la parte dinámica que permita mediante la función administrativa adecuarlas a la necesidad fáctica, incluida en ella la posibilidad de modificación de normas anteriores, siempre que se haga dentro del límite facultativo de la ley marco.

No puede confundirse esta facultad con la legislativa que solo corresponde al Congreso y que si bien puede trasladarse al Presidente de la República, en

⁴⁶ COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 5185 de mayo 20 de 1994. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M. P. Guillermo Chahín Lizcano.

virtud de precisar facultades extraordinarias, es optativo para el órgano legislativo concederlas o no y delimitar tanto en el tiempo, como en la materia su campo de acción; mientras que, en las materias señaladas por el artículo 76 No. 22, el Congreso solo puede señalar un marco general dentro del cual el ejecutivo puede moverse libremente, sin que pueda dejar de hacerlo.

*Tampoco puede confundirse esta facultad con la reglamentaria de que trata el artículo 120 No. 3 de la Carta, que tiene su límite estricto en la ley, pues solo puede desarrollarse lo que lógica y necesariamente esté contenido en ella, sin que sea dable al ejecutivo exceder o limitar su imperio”.*⁴⁷

(...)

Pero esto es lo expuesto por dos magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo, y que en términos generales ilustra la posición de la sala en torno al tema. Pero otra es la posición de la Sala de Consulta Servicio Civil.

Sentencia de abril 6 de 2000:

(...)

“La Sala estima que por medio de la ley marco o cuadro la rama legislativa define principios y criterios generales, en cuya virtud se orienta la tarea estatal de regulación de los asuntos sometidos a dicha institución, es decir, estructura un marco dentro del cual el ejecutivo debe dictar los reglamentos encargados de desarrollar los principios y criterios señalados por el legislador. En consecuencia y en atención a la filosofía que inspira este tipo de instituciones, los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo de dichas leyes son de carácter administrativo y reglamentario, poseen un ámbito más amplio que el previsto para los decretos proferidos en aplicación del numeral 11 del artículo 189 de la Carta, dada su finalidad de perfeccionar y completar las materias objeto de su regulación. La facultad del ejecutivo para reglamentar la ley se circunscribe a adoptar los instrumentos necesarios para el adecuado cumplimiento de la misma. Si el reglamento contiene disposiciones relacionadas con materias no previstas en la ley marco, o que van más allá de los criterios contemplados por ella, desborda el ejercicio de la potestad reglamentaria. La Sala de Consulta y Servicio Civil, contrario al planteamiento expuesto en forma reiterada por la Sala Contencioso Administrativa, considera que los reglamentos proferidos en desarrollo de las leyes marco están subordinados a éstas y, por tanto, su ámbito de regulación se enmarca dentro de los criterios generales por ella fijados, sin que puedan llegar a modificar o derogar la legislación existente sobre la materia pues, de hacerlo, invadirían la órbita de competencia del legislador, la que en ningún momento ha sido transferida al ejecutivo. De aceptar la tesis de que el Gobierno al entrar a reglamentar las leyes marco puede modificar o derogar la legislación existente,

⁴⁷ COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 2268 y 2333 acumulados. De febrero 8 de 1991. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M. P. Consuelo Sarriá Olcos.

*resultaría irrelevante la expedición de tales leyes, y se ajustaría más a la técnica jurídica que se concedieran al ejecutivo facultades extraordinarias”.*⁴⁸ (...)

Como se advierte, la posición de la Sala de Consulta y Servicio Civil, es radical, al cerrar rotundamente la puerta a la posibilidad de que en desarrollo de leyes marco se modifique o derogue legislación anterior.

Debo manifestar, que aunque encuentro radical la posición del doctor Trejos Jaramillo, en la sentencia arriba citada, la comparto, pues al igual que él, creo que materialmente, no existe ninguna diferencia entre derogar legislación por medio de decretos de facultades extraordinarias, que hacerlo por medio de decretos que desarrollan leyes marco. En este sentido, más le valdría al legislativo otorgarle al Gobierno facultades extraordinarias para la modificación y derogación de leyes, que dictar una Ley marco para que el ejecutivo, a su libre albedrío modifique, eso sí dentro de los parámetros que la Ley marco estipula, todo lo que considere concerniente.

No debemos olvidar que cuando se le confieren al Presidente de la República facultades Extraordinarias, estas, como anota la Constitución son **precisas**, razón por la cual también tienen como marco de referencia o, campo de acción una Ley superior, que no es marco, pero que para los efectos materiales, es lo mismo.

8.3 REGLAMENTOS EXPEDIDOS EN USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONCEDIDAS AL EJECUTIVO

Son los que emite el ejecutivo en virtud de una atribución o habilitación que le confiere expresamente el poder legislativo. De modo pues que no emana de la potestad reglamentaria normal del poder ejecutivo, sino, como se ha dicho reiteradamente en esta disertación de una situación en la cual un órgano encargado de una función determinada, en este caso el Congreso, se despoja de la misma y la transfiere al ejecutivo para que la asuma. Como en este caso el legislativo cede el ejercicio de su función Los decretos que en ejercicio de esta delegación profiere el Presidente tienen la misma fuerza de una Ley expedida ordinariamente por el Congreso, esto quiere decir: que puede modificar y derogar leyes anteriores.

Los decretos expedidos en estos eventos son conocidos como decretos leyes, por la razón mencionada, pero un término más preciso sería decretos expedidos en uso de facultades extraordinarias, considero éste último más exacto.

⁴⁸ COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1255 de abril 6 de 2000. Sala de Consulta y Servicio Civil. M.P. Augusto Trejos Jaramillo. Sigue en la próxima pagina. Esta sentencia desarrolla histórica y conceptualmente la figura de la leyes marco, contiene abundante información que ilustra dentro de un contexto general el tema, por esto, considero conveniente, recomendarla como estudio obligado para quienes deseen profundizar en la materia.

8.4 REGLAMENTOS DE NECESIDAD Y DE URGENCIA (Decretos Legislativos)

Estos, lo mismo que los reglamentos delegados, tienen contenido legislativo, es decir, la materia sobre la cual versan es propia del legislador e integra su competencia, de ahí que su eficacia ulterior dependa de la ratificación o aprobación del Congreso, diferencia esta, clara, con los reglamentos de ejecución y los autónomos, que por su contenido exclusivamente administrativo, no requieren ni admiten la ratificación parlamentaria.

En los reglamentos delegados, anteriormente estudiados, el asentimiento del Congreso, aparece expresado “a priori”, a través de la Ley que contiene la delegación. En los reglamentos de necesidad y urgencia dicha aprobación es “a posteriori”, pero en ambos supuestos se requiere esa aquiescencia del parlamento.

No haré una detallada clasificación de las situaciones especiales que promueven este tipo de manifestaciones de la administración por que ya se hizo en el capítulo correspondiente a: los límites de la potestad reglamentaria, pero sí estableceré claramente su fundamento jurídico.

El fundamento de estos reglamentos es el estado de necesidad y urgencia, consagrados en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, que constituyen una cuestión de hecho, pero ha de tratarse de una emergencia súbita y aguda (terremotos, guerras, incendios, epidemias u otra repentina y grave necesidad del momento, incluso de carácter económico), que torne indispensable la emanación de normas, para conjurarlas, sin tener que supeditarse a las comprensibles y necesarias dilaciones del trámite legislativo.

Si este estado de necesidad y urgencia no existiera, el reglamento que se dictara sería nulo, por carecer de causa, precisamente esta inexistencia, autorizaría al Congreso a no ratificar o aprobar el reglamento respectivo.

Se concluye de lo anterior que su fundamento lo constituyen hechos, específicos que concretan un estado de necesidad y urgencia de las características mencionadas.

Estos reglamentos los dicta el ejecutivo y los ratifica el Congreso, ya sea al reanudar sus sesiones, si estuviere en funcionamiento, o en próximo período legislativo si estuviere en receso. Si el Congreso los aprueba o ratifica quedan convertidos en leyes, si no los aprobase quedarían derogados.

En nuestra legislación, corresponde a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad o inexecuibilidad de los reglamentos de necesidad y urgencia.

8.5 REGLAMENTOS MIXTOS

Se trata de un decreto que, en lo relativo a sus fuentes, se apoya a la vez en unas facultades determinadas -de carácter legislativo, según el artículo 150, numeral 10, de la Constitución- y en otras indefinidas, a las que alude de modo genérico, dentro de las cuales bien podrían estar comprendidas las ordinarias del Presidente de la República, como por ejemplo la potestad reglamentaria o cualquiera otra inherente a su condición de suprema autoridad administrativa. Ha de decirse a este respecto que la invocación de atribuciones en la forma descrita, para los fines de expedir un determinado ordenamiento -que conforma un conjunto normativo, puesto a consideración de la Corte, según el artículo 241-5 de la Constitución, como un todo (decreto ley)- implica la expedición de actos mixtos o híbridos cuyo control de constitucionalidad se dificultaría en extremo si se entrara a distinguir en su contenido entre las normas dictadas con base en una facultad y las proferidas con fundamento en otra u otras. Y, en esa tarea, resultaría que un mismo acto, en el cual se confundieran las facultades legislativas extraordinarias del Presidente y las administrativas que le son propias, sería objeto de control dual: por la Corte Constitucional en cuanto al primer tipo de disposiciones y por el Consejo de Estado en cuanto a la otra categoría, sin un criterio objetivo previo que permitiera a los jueces distinguir con exactitud entre las unas y las otras.

De esta manera se ha expresado la Corte Constitucional al respecto:

(...)

“El decreto mixto es fruto de atribuciones provenientes de distinta fuente y obedece a una técnica que pretende superar las dificultades hermenéuticas surgidas alrededor del ámbito y alcances concretos de las atribuciones de su autor. En estas condiciones, con él se busca conferirle a la norma un asidero en el ordenamiento que lo ponga a cubierto de cualquier exitoso reparo acerca de su constitucionalidad o legalidad, derivado de la naturaleza dual de las materias que regula. Considerado desde esta perspectiva, el decreto mixto es el resultado de una particular técnica que conduce también necesariamente a un control dual de su contenido por las autoridades competentes, sin que esta dualidad constituya per se la eventual razón de su inconstitucionalidad o ilegalidad, según el caso.”⁴⁹

(...)

Como se aprecia, sobre los denominados reglamentos mixtos no existe mayor claridad, solo se cuenta con muy poca información que hasta el momento han producido la Corte Constitucional.

⁴⁹ COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 024 de 1 de febrero de 1993. M. P. Ciro Angarita Barón.

Con relación a los denominados decretos mixtos las fuentes de información son realmente pocas, además de la sentencia arriba mencionada, solo se conoce la providencia C-918 de 18 de noviembre de 1999, que desarrolla más completamente el tema.

8.6 REGLAMENTOS COMPILADORES

Este tipo de reglamento surge de la necesidad de compilar un grupo de normas sin cambiar en nada su contenido. Su objeto entonces es el de facilitar su consulta. Así lo afirma la jurisprudencia nacional:

(...)

“Desde el punto de vista formal, estos decretos compiladores no tienen fuerza de ley, pues se limitan a compilar unas normas legales sin cambiar su redacción y contenido, todo con el único fin de facilitar la consulta de las disposiciones agrupadas. Tienen únicamente una finalidad sistemática, pero no derogan ni crean nuevas normas legales. En tal sentido, esos decretos son actos administrativos al servicio de la consulta de las leyes, pero no constituyen una nueva disposición legal autónoma. Corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, conocer de los distintos artículos de estos decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales.”⁵⁰

(...)

8.7 RESOLUCIONES EJECUTIVAS

Además de los decretos, el Presidente dispone también de otros mecanismos para proveer la eficaz ejecución de las leyes, como las resoluciones.

Estas no son por lo común actos administrativos generales, aunque en ocasiones pueden serlo, de esta manera los actos de los empleados de carácter especial suelen denominarse resoluciones la doctrina se suele clasificarlas en:

- a) administrativas
- b) ejecutivas

Las primeras son las ordinarias o simples resoluciones que expiden funcionarios distintos al Presidente, para resolver asuntos ordinarios de su despacho, en desarrollo de las atribuciones constitucionales o legales que tengan.

Las ejecutivas emanan del Gobierno, es decir del Presidente y el Ministro, o jefe de Departamento Administrativo, su objeto es proveer al ejercicio de cualquiera de las atribuciones que la Constitución o la Ley señalan específicamente como de competencia del ejecutivo.

⁵⁰ COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-508 de octubre 8 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Esta sentencia es el único pronunciamiento conocido sobre el tema.

La resolución no es ya, el desarrollo inmediato de una Ley, sino que se presenta cuando reglamentada ésta, es necesario particularizarla todavía más con respecto de una determinada actividad, aspecto, o sector de la administración.

Jurídicamente la resolución tiene el mismo efecto de la Ley o el reglamento en cuyo desarrollo se dicta, su violación funda motivos de responsabilidad tanto para los particulares como para las autoridades encargadas de cumplirla y hacerla cumplir.

9. DELEGACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Cómo hemos visto, la titularidad de la potestad reglamentaria, por mandato constitucional reside en cabeza del Presidente de la República, pero a la vista del estudioso del Derecho, aparece inmediatamente la inquietud, sobre la posibilidad de que el Presidente, como pareciera en muchos casos, delega o transfiere esa facultad a sus Ministros, Jefes de Departamento Administrativo u otros funcionarios de la administración, ¿qué pasa entonces?, ¿existe realmente tal delegación, o es un sofisma jurídico?.

En cuanto a la delegabilidad de las funciones del Presidente la Constitución es clara al afirmar:

*“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA
TÍTULO VII
DE LA RAMA EJECUTIVA
CAPÍTULO V
DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA*

Art. 211.- La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente”.

(Subrayas ajenas al texto)

Como se evidencia, la Constitución deja en manos de la Ley reglamentar la materia de la delegación, y así se pronuncia sobre la materia, ley 489 de 1998:

“ARTÍCULO 9o. DELEGACIÓN. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley,

podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

ARTÍCULO 11. FUNCIONES QUE NO SE PUEDEN DELEGAR. Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:

- 1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.
(subrayas ajenas al texto)*
- 2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.*
- 3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.*

*ARTÍCULO 13. DELEGACION DEL EJERCICIO DE FUNCIONES PRESIDENCIALES. Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 142 de 1994 y en otras disposiciones especiales, el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado el ejercicio de las funciones a que se refieren los numerales 13, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 y 28 del artículo 189 de la Constitución Política.
(Subrayas y negrillas ajenas al texto)*

Veamos entonces cuales son esas funciones que el Presidente sí puede delegar:

“ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

13. Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley.

En todo caso, el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes.

20. *Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes.*

21. *Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.*

22. *Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.*

23. *Celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley.*

24. *Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.*

26. *Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.*

27. *Conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a la ley.*

28. *Expedir cartas de naturalización, conforme a la ley.*

Como se anota en el Num. 1° del Art. 11° de la Ley 489, la expedición de reglamentos de carácter general no se podrá delegar, salvo, que la Ley lo autorice en cuyo caso no habría discusión, sin embargo se suscita el interrogante de la posible potestad reglamentaria en cabeza de otras autoridades diferentes al Presidente, sin autorización legal.

Preceptúa el Art.115 de la Constitución:

*TÍTULO V
DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO
CAPÍTULO I
DE LA ESTRUCTURA DEL
ESTADO*

Art. 115.- El Presidente de la República es jefe del Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa.

El gobierno nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el gobierno.

(subrayas ajenas al texto)

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.

En este primer punto, se expresa que el Presidente conformará Gobierno, sólo cuando concurren junto con su firma la de por lo menos un Ministro o director de Departamento Administrativo, salvo las excepciones mencionadas.

No es que el Presidente delegue en el Ministro del ramo su facultad: se trata como bien anota el artículo de un requisito constitucional para la conformación de Gobierno, y de la necesidad que exista una colaboración armónica en la administración que permita cubrir todos los campos de acción de la misma.

Por otra parte es clara la Carta Constitucional en mencionar en su Art. 189 Num. 11° que:

“ART. 189. - Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

“11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”⁵¹

Se aprecia entonces, como la potestad reglamentaria esta en primerísimo lugar en cabeza del primer mandatario de la Nación, quien requiere en muchos casos de la expedición de decretos para ejercerla, y estos deben contener la firma del Ministro del ramo correspondiente, en este sentido no se entiende delegada la facultad, es simplemente un requisito constitucional para la conformación de gobierno.

Ahora bien, debe distinguirse entre la potestad reglamentaria en estricto sentido y la facultad de dictar normas generales, de la cual pueden estar investidas, por disposición legal, diversas autoridades.

Una cosa es la potestad de reglamentar la Ley, cuando ello es necesario para que esta sea cumplida, cometido que corresponde al Presidente de la República, y otra muy diferente, son las competencias legalmente atribuidas a determinadas autoridades para que cumplan o ejecuten determinadas funciones, y que pueden traducirse en actos de carácter general, como expresan las normas arriba citadas.

Es entonces claro que muchas de las funciones presidenciales pueden ser delegadas; sin embargo, existen además de las mencionadas, funciones que no pueden ser delegadas, por cuando se trata de atribuciones que comprometen a tal punto la integridad del Estado y la investidura presidencial, que se requiere una actuación directa del Presidente como garantía de unidad nacional.

⁵¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Editorial Legis. Bogotá. 2001.

En el sistema jurídico colombiano las funciones presidenciales son múltiples y complejas, es así como le compete al Presidente de la República no sólo ejercer funciones de jefe de Estado o de jefe de Gobierno, sino también como suprema autoridad administrativa. Multiplicidad y complejidad que hacen entendible que muchas de esas funciones deban ser delegadas, **cuando así lo permita el legislador**, en los ministros o directores de los departamentos administrativos, los representantes legales de las entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine.

De esta suerte, hoy por hoy en materia de reglamentación de la ley, le compete primero al Gobierno, constituido en cada caso por el Presidente o el Ministro o ministros del ramo de que se trate, expedir el decreto reglamentario que constituye por así decirlo el acto de mayor jerarquía en el orden de la reglamentación y, en segundo lugar le correspondería a los ministros la reglamentación que podría denominarse secundaria, porque vendría a ser un desarrollo del decreto con un contenido más específico y más acentuadamente técnico. Dadas estas competencias claramente establecidas en la Constitución y desarrolladas por la ley en la forma como se deja expuesto.

Concluimos entonces que: el Art. 189 Num. 11° de la C. N. otorga al Presidente de la República y no a los Ministros ni a los directores de Departamentos Administrativos, la potestad reglamentaria; y que al ejercerla, sólo le es dado expedir las órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la cumplida ejecución de la Ley, es decir, para hacerla efectiva y operante, sin rebasar nunca sus mandatos.

Los Ministros, los directores de Departamentos Administrativos demás funcionarios de la Administración, no están facultados para reglamentar la ley; a lo sumo pueden indicar procedimientos internos que les permitan ejercer sus atribuciones de inspección y vigilancia y delegar en los jefes de las diferentes dependencias su ejercicio, en las condiciones anteriormente mencionadas.

La jurisprudencia nacional a este respecto, también ha sido unánime y coherente al expresar:

(...)

“Según lo establecido en el artículo 189, numeral 11, de la Constitución, es atribución del Presidente ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Ahora bien, la potestad de reglamentar la ley es distinta de la facultad de expedir actos administrativos de carácter general. La primera es solo atribución del Presidente de la República, claro que con la participación del ministro del ramo o del director del departamento administrativo correspondiente, según lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución, y se ejerce mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes, cuando sea necesario para que las leyes puedan ser ejecutadas; en tanto que, para ejercer determinadas

funciones en cumplimiento de la ley, diversas autoridades están facultadas para expedir actos administrativos de carácter general.

El Consejo de Estado, en sentencia de 29 de octubre de 1.976, explicó esta diferencia, así:

*"[...] Una cosa es la reglamentación de la ley, cometido que no requiere texto legal que lo autorice o reitere; y otra, muy diferente, la adscripción de competencia a un ministerio para que cumpla o ejecute una misión determinada, aspecto que debe estar expresamente señalado en la ley. El hecho de que esta facultad deba traducirse, de ordinario, en decretos de carácter general o abstracto no la asimila a la citada potestad, causa de los reglamentos que para la cumplida ejecución de las leyes debe dictar el Gobierno, dentro de los marcos o límites que implícita o explícitamente se deriven de la ley reglamentada, pero no más."*⁵²

(...)

- Igualmente el Consejo de Estado. En sentencia de 24 de julio de 1990 afirmó al respecto lo siguiente:

(...)

PRIMER CARGO. - Dice la demanda: "El decreto 350 de 1987 infringe el artículo 120 numeral 3o. de la Constitución, por cuanto por su conducto se ejerce la Potestad Reglamentaria no necesaria, con desviación de las atribuciones propias del Presidente de la República, pues en una organización descentralizada, a la cual la ley que la crea o reforma, le entrega la facultad de establecer su propia organización, como es el caso del Consejo Nacional de Televisión, mal podríamos pensar que pueda el Presidente de la República, seguir dictando normas que son ya del resorte propio de la entidad u organismo".

A su vez, el ordinal 3o. del artículo 120 de la Constitución dice: "Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República como jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:.. 3o. Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarias para la cumplida ejecución de las leyes".

Del argumento transcrito de la demanda puede entenderse que la actora considera que el decreto reglamentario acusado no era necesario porque las normas que él contiene "son ya del resorte propio de la entidad u organismo" (Consejo Nacional de Televisión, según lo afirma), por lo cual el Presidente de la República no podía dictarlas.

⁵² COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1730 de agosto 12 de 1999. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M. P. Mario Alario Mendez.

Al respecto, la Sala hace notar que dicho argumento mezcla razones relacionadas con la necesidad de expedir normas reglamentarias, con razones referentes a la imposibilidad de expedir dichas normas por una especie de incompetencia, debido a que su expedición corresponde a otra autoridad diferente del Presidente.

De otra parte, respecto de la presunta imposibilidad para el Presidente de dictar el decreto acusado por corresponder la expedición de sus normas al Consejo Nacional de Televisión, la Sala tampoco encuentra fundamentada dicha acusación, por varias razones:

a) Porque la potestad reglamentaria es una facultad constitucional del Presidente de la República, que no desaparece por el hecho de que la ley le atribuya funciones a otra autoridad, hasta el punto que si la ley pretendiera esa consecuencia sería inconstitucional.”⁵³

- Igualmente la Honorable Corte Constitucional, mas recientemente se ha manifestado sobre otro tópico relacionado al tema; las comisiones nacionales de regulación de la siguiente manera:

(...)

“Facultad para señalar políticas generales en materia de servicios públicos domiciliarios

El legislador ejerció la facultad constitucional de fijar el régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios y desarrolló la facultad del Presidente de la República para señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, por medio de las Comisiones de Regulación de los Servicios Públicos, en caso que decida delegarlas, en los términos mismos consignados en la ley en referencia. Se trata de una disposición legal que autoriza la delegación de una función que es delegable. De otro lado, la competencia no es ajena al delegante, porque es una función que expresamente se le asignó al Presidente como garante y promotor de la gestión administrativa en los servicios públicos domiciliarios. Igualmente existe no sólo el acto presidencial de delegación de funciones sino la potestad legal que le permite al titular de la función, entiéndase el Presidente, delegar o no esa función en cabeza de las comisiones de regulación.

Es evidente que, aunque el legislador puede regular el régimen jurídico de los servicios públicos de manera integral, en forma directa y que, además, corresponde al Presidente "con sujeción a la ley" la fijación de las políticas generales sobre administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, en nada se opone a los mandatos constitucionales que algunas funciones del carácter indicado, que correspondan según la ley, al Jefe del Estado, y desde luego no tengan el carácter de reglamentarios, puedan ser

⁵³ COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 581 de julio 24 de 1990. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Libardo Rodríguez Rodríguez.

ejercidos a través de organismos dependientes del Gobierno, supeditados a las leyes marco y a las normas de los correspondientes decretos reglamentarios.

La atribución conferida a las Comisiones Reguladoras de Telecomunicaciones en el literal c) acusado, se ubica en el campo administrativo y técnico encomendado a la mejor eficiencia de los servicios públicos domiciliarios que puede ser ejercido por esta, sin perjuicio de las potestades directas del legislador y del Presidente de la República, con sujeción a la ley. Frente a la función que se atribuye a la citada comisión para "fijar los cargos de acceso y de interconexión a estas redes, de acuerdo con las reglas sobre tarifas previstas en esta ley", dicha atribución no implica el ejercicio de derechos, sino el desarrollo de una materia igualmente técnica, operativa, mediante la cual se precisa el valor del acceso y de la interconexión legalmente autorizados a esas redes, lo que es susceptible de delegación en los términos indicados en la misma ley, pero, desde luego, supeditada a la reglamentación que sobre dicha materia ejerza el Presidente de la República, en ejercicio de su potestad constitucional."⁵⁴

(...)

⁵⁴ COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-444 de agosto 26 de 1998. M. P. Hernando Herrera Vergara.

10. CONTROL DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El control jurisdiccional de legalidad, de los reglamentos presidenciales es ejercido en Colombia por el Consejo de Estado, por ser este el máximo órgano de la jurisdicción Contenciosa Administrativa como preceptúan la Constitución y la Ley así:

*“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA
TÍTULO VIII
DE LA RAMA JUDICIAL*

*CAPÍTULO III
DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVA*

Art. 237.- Son atribuciones del Consejo de Estado:

1o) Desempeñar las funciones del tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

2o) Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional”

(subrayas ajenas al texto)

*“CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
PARTE SEGUNDA
LIBRO SEGUNDO
CONTROL JURIDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD
ADMINISTRATIVA*

*TÍTULO X
OBJETO DE LA JURISDICCIÓN EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO*

Art. 82. Modificado. Decreto 2304 de 1989, art. 12 Objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida por la Constitución para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas. Se ejerce por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos de conformidad con la Constitución y la Ley.

Esta Jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de gobierno.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados especialmente por la Ley”.

Sin embargo, la importancia de los reglamentos de Ley ordinaria, o decretos reglamentarios se encuentra muy reducida, en la medida en que el ejecutivo no se encuentra en posibilidad de introducir normas diferentes de las que se desprenden de la Ley misma, esto a desembocado en que muchas veces estos reglamentos terminan por ser copias serviles, literales e inútiles de la ley, o terminan por ser normas nuevas que no resisten el control del legalidad ante el Consejo de Estado, que termina por suspenderlos o anularlos.

De otra parte, bien se sabe que, la competencia de la Corte Constitucional se encuentra expresamente contenida en el artículo 241 de la Carta Fundamental, que consagra las funciones que debe cumplir como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, en los precisos términos de dicho artículo, entre las cuales no se encuentra el conocimiento de las demandas que versan sobre decretos expedidos con fundamento en el numeral 19 del artículo 150 citado, sino el de aquellos expedidos con base en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Carta, y los dictados en uso de las facultades a que se refieren los artículos 212, 213 y 215 del mismo ordenamiento que expresan lo siguiente:

*CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA
TÍTULO VIII
DE LA RAMA JUDICIAL
CAPÍTULO IV
DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL*

Art. 241.- A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

5a) Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

7a) Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.”

(subrayas ajenas al texto)

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA
TÍTULO XII
DEL REGIMEN ECONOMICO, Y DE LA
HACIENDA PÚBLICA
CAPÍTULO II
DE LOS PLANES DE DESARROLLO

Art. 341.- El gobierno elaborará el plan nacional de desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del consejo nacional de planeación; oída la opinión del consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente. El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el congreso no aprueba el plan nacional de inversiones públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el plan de inversiones públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del gobierno nacional”.

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA
TÍTULO VI
DE LA RAMA LEGISLATIVA

CAPÍTULO III
DE LAS LEYES

Art. 150.- Corresponde al congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

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

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

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

Baldías.

19) Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos:

a) Organizar el crédito público;

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la junta directiva del Banco de la República;

c) Modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

d) Regular las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del congreso nacional y de la fuerza pública;

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas”.

De esta manera encontramos que en el ordenamiento jurídico colombiano el control jurisdiccional de los reglamentos presidenciales lo ejercen el Consejo de Estado y la Corte Constitucional según la naturaleza del reglamento que se estudie.

11. CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE TRABAJO

La potestad reglamentaria del Presidente de la República es sin duda un tema, que de abordarse con detenimiento plantea sin número de dificultades, pero no por esto deja de ser de gran interés e importancia.

Desde un comienzo el tema plantea problemas. Problemas incluso en la denominación misma de la figura; que si se trata de una facultad o de una potestad, que si es reglamentaria o legislativa, son estas, inquietudes que surgen en el mismo momento en que se adopta el tema para su desarrollo pues la figura ciertamente acepta diversas acepciones, aunque para la realización de un trabajo más profundo se debe establecer con claridad el concepto que mejor se acomode a la realidad jurídica que pretendemos estudiar. Es así como observamos que como el término “potestad”, es más preciso y se acomoda mejor al expresar: “*dominio, poder, jurisdicción o facultad*”. De otra parte, el otro concepto susceptible de utilización es decir “facultad”, aunque que podría utilizarse en su acepción: “*poder, derecho para hacer una cosa*”, no es tan completo ni detallado como el primero, de manera que no brinda la posibilidad de un estudio profundo.

De otro lado en la utilización del concepto siguiente, se nos presenta igualmente la posibilidad de utilizar dos opciones: “reglamentaria” o “legislativa”. Sin embargo en este caso el problema casi no existe, por que si entendemos que la expresión: “reglamentaria”, es un adjetivo relativo a “reglamento”, y que “reglamento” es una: “*Colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio*”, encontramos que esta es una definición perfecta.

Estas son precisiones que una vez absueltas permiten un estudio realmente apasionante.

El origen de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico esta íntimamente relacionado con nuestra historia, data de los mismos comienzos de la colonización americana, y no es casualidad que en estas latitudes tuviese una génesis tan particular, y tan diferente a lo que fue su desarrollo en el Derecho europeo del que tanto hemos bebido.

Para naciones en reciente desarrollo y formación como la nuestra, la potestad reglamentaria fue la evolución criolla de una institución monárquica, con la cual los colonizadores

gobernaron estas tierras, institución denominada cédulas reales, estas se constituyeron en el ejemplo a seguir por nuestros primeros legisladores. Realmente el experimento resultó exitoso pues sin tener precedentes esos primeros constituyentes poco podían hacer por la gobernabilidad de nuestros pueblos, desde aquel entonces, en las múltiples Constituciones que nos han regido la figura se ha modificado relativamente poco.

Se plantea con unanimidad, que la potestad reglamentaria es un **poder, una atribución, una facultad**, de la que goza el Presidente de la República, - aunque no solo él- para cumplir con su primer deber, hacer cumplir las leyes. Y que ese poder se expresa mediante reglamentos, término este último que se utiliza para denominar genéricamente, los decretos, las resoluciones y las órdenes presidenciales.

Sus características son fundamentalmente:

Que es una declaración o manifestación de voluntad que emana de la administración, unilateral, por ser opuesto a bilateral, y de ésta manera no confundirlo con el típico acto bilateral, que es el contrato. Dictado en ejercicio de la función administrativa por quien posee la titularidad de la potestad reglamentaria, que producen efectos jurídicos generales, pues son normas generadoras de situaciones jurídicas generales, en forma directa.

Esta producción normativa puede afirmarse, goza de dos naturalezas; una administrativa, en cuanto formalmente los reglamentos son expresiones de la voluntad del ejecutivo, por lo tanto son actos administrativos, y otra legislativa, pues al ser normas jurídicas de carácter general, materialmente son leyes. En este sentido aunque hay discrepancias entre tratadistas como Carré de Malberg quien afirma que: *“el acto legislativo tiene una cierta naturaleza interna que el reglamento no posee. La característica esencial del acto administrativo es su capacidad de reglamentación, con autonomía completa, de manera libre, inicial e incondicional. El reglamento no ostenta esos caracteres, el esta subordinado a la ley en el sentido de que se relaciona con ella o al menos no puede modificarla”*.⁵⁵

Sin embargo, empleando los mismos postulados de Carre de Malberg, podemos afirmar que si lo esencial del acto legislativo es su carácter inicial e incondicional para tratar una materia, esto solo es posible en la Constitución, puesto que incluso las leyes dependen de la Constitución y son desarrollo de ésta.

La conclusión en cuanto a la naturaleza jurídica de los reglamentos termina por ser la expresada arriba, es decir: los reglamentos son formalmente administrativos, y materialmente legislativos.

En nuestro ordenamiento jurídico, esta función tiene un carácter constitucional expreso (Numeral 11º Art. 189 de nuestra Constitución), y se plantea como una de las atribuciones presidenciales propias, como instrumento de colaboración por parte del ejecutivo al legislativo, para desarrollar lo que las leyes comporten o lleven de manera implícita.

⁵⁵ DE MALBERG Carre. Teoría general del Estado. Fondo de cultura económica. México 1986. Pags. 502 – 507.

De esta manera el reglamento puede intervenir en la totalidad de la legislación, salvo casos en los que tiene expresamente prohibido intervenir, pues así se lo indica la misma Constitución. La intervención se da, en la medida en que la Ley requiera desarrollo, o que el legislativo de manera expresa lo encomiende. En estos casos no debemos entender esta recomendación como un término perentorio que estipula el legislador, sino más bien como un término de impulso para la actuación del Ejecutivo, esto debido a que el Presidente no se ve obligado por la fijación de estos términos, y por que la potestad reglamentaria se puede ejercer en cualquier tiempo, de acuerdo a la necesidad.

Podemos concluir entonces, que el poder reglamentario del Presidente deriva directamente del mandato constitucional expresado en el numeral 11° del Art. 189. Además de la necesidad de desarrollar el contenido de la Ley, para una mejor y mas adecuada aplicación.

Como se advierte, la potestad reglamentaria contiene implícitos, unos límites claramente demarcados, cuales son los criterios de competencia de necesidad y las materias que por mandato constitucional compete reglamentar a otras autoridad.

El primero de orden jerárquico, hace referencia al respeto y cuidado que debe guardar el reglamento a sus normas superiores, entiéndase Constitución y Ley. El reglamento entonces, no podrá tratar mas que los temas que se encuentren inmersos en el contenido de la Ley reglamentada y nada mas, como se ha dicho desarrollándola para una mejor y más adecuada aplicación, se entienden entonces que la Ley es su limite.

Por otra parte, tenemos limitaciones meramente materiales o de necesidad, que atienden a la demanda de hacer eficaz, activa y plenamente operante la norma, y en esta medida se limitan también los reglamentos, pues si la Ley es plenamente inteligible y operante por si misma, el reglamento sobrá.

Por ultimo se presentan la potestad reglamentaria en cabeza de autoridades diferentes al Presidente que también es un limite en ejercicio de esta función, pues el Presidente no puede invadir campos ajenos a su competencia.

Estos criterios se aplican con el fin de desarrollar la Ley para su correcta aplicación, cumplida ejecución y desenvolvimiento. En este orden de ideas, la necesidad de reglamentar una norma sería inversamente proporcional al desarrollo legislativo.

Los reglamentos que puede expedir el Presidente son fundamentalmente de siete clases; **autónomos**, es decir que tiene como fundamento, un mandato directo de la Constitución, por lo tanto son competencia exclusiva de Presidente, y no atienden el complemento de ninguna Ley. **De ejecución**, en contraposición con los autónomos, estos solo desarrollan leyes, en la medida y necesidad que estas requieran, ésta es su naturaleza. **Reglamentos expedidos en uso de facultades extraordinarias conferidas al Presidente por el Congreso**, estos se emiten en virtud de una atribución o habilitación conferida especialmente, al Presidente, estos reglamentos tiene la particularidad de derogar normas anteriores a ellos. **Reglamentos de necesidad** o decretos legislativos, estos solo se expiden en estados de excepción, y aunque tienen el poder de suspender leyes anteriores, no pueden derogarlas. **Los Reglamentos mixtos**, se denominan así, pues provienen de distintas

fuentes. **Reglamentos compiladores**, que se limitan a agrupar un grupo de normas, sin cambiar en nada su contenido, su objeto es entonces el de facilitar su consulta. Y por último, encontramos las **Resoluciones ejecutivas**, que son por lo común, aunque no siempre, actos administrativos particulares.

A esta altura de la discusión es lógico preguntarnos por la delegabilidad de la función reglamentaria, ¿es delegable esta función? La respuesta depende de la manera como abordemos el tema, pues de una parte la Constitución y la Ley (Ley 489 de 1998) no clasifican esta función como delegable, sin embargo, el legislativo por mandato constitucional Art. 211 de la Constitución, puede permitir excepcionalmente esta evento, aunque nunca en materias en las que se formulan políticas generales de administración o de Estado. Se concluye entonces que, solo el Presidente puede desarrollar la Ley, los demás funcionarios a los que les es atribuible esta función solo la ejercen a lo sumo, con el fin de indicar procedimientos que les permita ejercer su atribución de inspección y vigilancia.

En cuanto el control jurisdiccional que se ejerce sobre la función reglamentaria, se debe precisar que este es dual, en el entendido, de que lo ejerce el Consejo de Estado como suprema autoridad de lo contencioso administrativo, pero en casos como los de expedición de decretos legislativos y decretos expedidos en uso de facultades extraordinarias, la Corte Constitucional tiene competencia.

Ésta es básicamente la potestad reglamentaria, una institución presente en todos los sistemas políticos del mundo, y realmente necesaria para gobernar. No obstante, su importancia, en nuestro medio jurídico, no se ha profundizado en su estudio y análisis.

Como se puede apreciar, esta figura es materialmente muy poderosa y en la práctica concentra buena parte de la actuación del ejecutivo.

De manera que el presidencialismo, al que hice referencia en un principio, no se atribuye solo por una cualidad de gigante administrativo del ejecutivo, sino que en la praxis, con sus actuaciones, es también el Presidente, un gran productor de normas, incluso de mayor volumen que el legislativo.

No obstante lo anterior, no quiere decir que el deber ser de las cosas no sea ese, por el contrario, es claro que así debe ser, pues la aplicación concreta, la adecuación de la norma a la realidad, es por sí misma una actividad más detallada y minuciosa que la legislativa.

Debo agregar que la potestad reglamentaria del Presidente de la República en Colombia, ciertamente es un tema olvidado de estudio en el derecho nacional, que bien valdría la pena ser retomado con toda la seriedad y dedicación que un tema de tan trascendental importancia para la vida de la nación tiene.

Este, es solo el primer paso en el estudio de tan amplio tema. Si bien, la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República es la más importante en nuestro ordenamiento jurídico, no es la única vertiente de esta figura que se conoce. Al interior de nuestra Constitución, también el Contralor (Art.268 Num. 12º C. N.) y el Consejo Nacional

Electoral (Art. 264 Num. 9º C. N.), entre otros organismos y autoridades están autorizados para hacer uso de esta figura, en el marco de competencias muy específicas.

Hace falta en nuestro país, un desarrollo general de la materia, y ese de seguro, es el camino para la total complementación de este modesto trabajo, sin embargo, espero con gran ilusión que esta monografía ayude a llenar, así sea parcialmente el vacío que existe en esta materia.

12. BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINAL

ARAÚJO RENTERÍA Jaime. Principios de derecho constitucional. Mc Graw Hill. Bogotá 1999.

BAÑO LEON José Maria. Límites constitucionales de la Potestad Reglamentaria. 1991.

CASTRO DURÁN, Bernardo. Potestad Reglamentaria, síntesis de funcionalidad. Editorial Temis 1979.

DE OTTO, Ignacio. Derecho Constitucional sistema de fuentes. Ariel Barcelona 1988.

DE MALBERG, Carre. Teoría general del Estado. Fondo de cultura económica. México. 1988

FRANCO SOBRINO, Manuel de oliveira. La Potestad Reglamentaria. 1981.

GORDILLO Agustín. Tratado de derecho administrativo. Parte general. 1ª edición colombiana 1998. biblioteca jurídica DIKE.

GUZMÁN BEDOYA, Bernardo. El exceso de la potestad reglamentaria del Presidente de la República en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993. Trabajo de grado. Universidad de Antioquia. Medellín. 2001.

HOYOS DUQUE, Ricardo Ignacio. Potestad Reglamentaria del Presidente de la República en la Nueva Constitución. En: Revista _Universitas, Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas pags: 361 a 380.

KELSEN Hans. Teoría general del derecho y del Estado. Textos universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. 1983

MAZUERA GÓMEZ, Daniel. Potestad Reglamentaria del Presidente de la República. Editorial Temis 1979.

MONTESQUIEU. Del espíritu de las leyes. Editorial Altaya. Barcelona 1993.

NARANJO MESA Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Temis. Séptima Edición. Bogotá D.C. 1997

TORRES ZULETA, Gonzalo. La Potestad Reglamentaria del Jefe del Estado. Editorial Temis 1979.

RÍOS VÁZQUEZ, Rodolfo. La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación constitucional. Editorial Jus. Bogotá. 1991.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ Libardo. Derecho administrativo. General y colombiano. Temis. Décima edición. Bogotá 1998.

SCHNEIDER, Angelina Rosanía. La Potestad Reglamentaria. Trabajo de grado. Universidad Javeriana. Bogotá. 1948.

VERGARA TÁMARA, Néstor. Potestad Reglamentaria y Facultades Extraordinarias del Gobierno. Editorial Santa fe. Bogotá. 1940.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Octava edición. Editorial Temis. Bogotá. 1985.

JURISPRUDENCIA CONSEJO DE ESTADO

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp.11955 de 19 de marzo de 1998. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M..P. Silvio Escudero Castro

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp.12574 de 28 de agosto de 1997. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M. P. Silvio Escudero Castro

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO .Exp. 4951 de 25 de septiembre de 1995. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M. P. Carlos Arturo Orjuela Góngora

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 6361 de 17 de marzo de 1994. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. M. P. Juan de Dios Montes Hernández

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 6273 de mayo 8 de 1993. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. M. P. Diego Younes Moreno

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1197 de mayo 16 de 1991. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Miguel González Rodríguez

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1304 de 14 de diciembre de 1990. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Rodrigo Vieira Puerta.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 4429 de 23 de noviembre de 1984. sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Samuel Buitrago Hurtado

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 4649 de 30 de agosto de 1985. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Samuel Buitrago Hurtado

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 010 de 1985

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 854 de 9 de julio de 1996. Sala de Consulta y Servicio Civil. M. P. Roberto Suárez Franco

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 6010 y 6139 acumulados de enero 31 de 1992. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. M. P. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 5393 de julio 15 de 1994. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M. P. Guillermo Chahín Lizcano

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 6273 de mayo 8 de 1992. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M. P. Diego Younes Moreno

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1153 de julio 11 de 1991. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1174 de abril 4 de 1991. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Miguel González Rodríguez

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 494 de septiembre 12 de 1987. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Samuel Buitrago Hurtado

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1661 de diciembre 14 de 1988. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M. P. José Ignacio Narváez García.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 12038 y 14092 de junio 1 de 2000. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. M. P. Maria Elena Giraldo Gómez.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 2432 de marzo 11 de 1994. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Libardo Rodríguez Rodríguez

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. AI-015 de febrero de 1998. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Manuel Urueta Ayola

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 10158 de noviembre 18 de 1999. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. M. P. Ricardo Hoyos Duque.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. S-148 de marzo 6 de 1991. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. M. P. Jaime Abella Zárate.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 5196 de noviembre 13 de 1987. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. M. P. Julio César Uribe Acosta.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1196 de octubre 19 de 1990. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Simón Rodríguez Rodríguez.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 624 de mayo 20 de 1988. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Luis Antonio Alvarado Pantoja.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 11687 de agosto 14 de 1978. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda M. P. Silvio Escudero Castro.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 7307 de marzo 21 de 1984. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M. P. Joaquín Vanín Tello.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 4078 de febrero 20 de 1984. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. M. P. Roberto Suárez Franco.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 10537 de junio 18 de 1984. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M. P. Aidée Anzola linarez.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 10824 de febrero 27 de 1984. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M. P. Joaquin Vanin Tello.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 2896 de marzo 28 de 1985. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. M. P. Julio César Uribe Acosta.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 13 de noviembre 11 de 1986. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Samuel Buitrago Hurtado.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 93 de febrero 10 de 1989. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Luis Antonio Alvarado Pantoja.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1656 de abril 13 de 1988. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. M. P. Álvaro Lecompte Luna.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 5185 de mayo 20 de 1994. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M. P. Guillermo Chahín Lizcano.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 2268 y 2333 acumulados. De febrero 8 de 1991. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M. P. Consuelo Sarriá Olcos.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1255 de abril 6 de 2000. Sala de Consulta y Servicio Civil. M.P. Augusto Trejos Jaramillo.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1730 de agosto 12 de 1999. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M. P. Mario Alario Méndez.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 581 de julio 24 de 1990. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Libardo Rodríguez Rodríguez.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 1117 de mayo 16 de 1991. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Miguel Gonzalez Rodríguez.

COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO. Exp. 399 de diciembre 19 de 1988. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M. P. Luis Antonio Alvarado Pantoja.

JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-302 de mayo 5 de 1999. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-021 de enero 28 de 1993. M. P. Ciro Angarita Barón.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-512 de octubre 9 de 1997. M. P. Jorge Arango Mejía.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-444 de agosto 26 de 1998. M. P. Hernando Herrera Vergara.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-028/97 M. P. Alejandro Martínez Caballero

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-447 de 19 de septiembre de 1996. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 028 de enero 30 de 1997. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-302 de mayo 5 de 1999. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-512 de octubre 9 de 1997. M. P. Jorge Arango Mejía.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-509 de 14 de junio de 1999. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 024 de 1 de febrero de 1993. M. P. Ciro Angarita Barón.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-508 de octubre 8 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-188 de 19 de abril de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-453 de junio 10 de 1999. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1111 de agosto 24 de 2000. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 725 de junio 21 de 2000. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-557 de octubre 15 de 1992. M. P.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-451 de septiembre 19 de 1996. M. P. Hernando Herrera Vergara.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-918 de noviembre 18 de 1999. M. P. Jose Gregorio Hernández Galindo.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 066 de febrero 10 de 1999. M. P. Fabio Morón Díaz.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 272 de junio 3 de 1998. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-170 de 14 de febrero de 2001. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 088 de enero 31 de 2001. M.P. Martha Victoria Sachica Mendez.

ANEXO

A continuación encontrarán, un listado de las sentencias de mayor relevancia para el estudio de la potestad reglamentaria en Colombia, el mismo contiene jurisprudencia procedente de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y mayoritariamente del Consejo de Estado. El recorrido jurisprudencial se extiende desde 1928 hasta nuestros días.

En muchos casos los datos bibliográficos no son completos. Esto obedece a que en ocasiones las fuentes de donde se sustrajo la información son o muy antiguas, o no muy precisas, por provenir de doctrinantes que no especifican los datos con claridad; sin embargo, por ser tan importantes para el estudio que tratamos, decidí incluirlas incluso con una deficiente ubicación topográfica.

COLOMBIA
CONSEJO DE ESTADO
POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
JURISPRUDENCIA RELEVANTE 1931-2000

INDICE CRONOLÓGICO

1931-1966

SENTENCIA DE 26 DE MAYO DE 1931
SENTENCIA DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 1938
SENTENCIA DE 31 DE OCTUBRE DE 1939
SENTENCIA DE 5 DE OCTUBRE DE 1939
SENTENCIA DE 25 DE SEPTIEMBRE DE 1944
SENTENCIA DE 18 DE OCTUBRE DE 1946
SENTENCIA DE 28 DE JUNIO DE 1963
SENTENCIA DE 12 DE JULIO DE 1966
SENTENCIA DE 31 DE OCTUBRE DE 1966

1984

EXPEDIENTE No. 6444 M. P. ENRIQUE LOW MURTRA
EXPEDIENTE No. 4078 M. P. ROBERTO SUÁREZ FRANCO
EXPEDIENTE No. 4549 M. P. JACOBO PEREZ ESCOBAR
EXPEDIENTE No. 2004 M. P. JAIME PAREDES TAMAYO
EXPEDIENTE No. 10537 M. P. AYDÉE ANZOLA LINARES
EXPEDIENTE No. 4429 M. P. SAMUEL BUITRAGO HURTADO
EXPEDIENTE No. 7307 M. P. JOAQUÍN VANÍN TELLO

1985

EXPEDIENTE No. 2222 M. P. JAIME PAREDES TAMAYO
EXPEDIENTE No. 2222 M. P. HUMBETO MORA OSEJO – SALVAMENTO DE VOTO
EXPEDIENTE No. 2600
EXPEDIENTE No. 010
EXPEDIENTE No. 2896 M. P. JULIO CÉSAR URIBE ACOSTA
EXPEDIENTE No. 4371 M. P. SAMUEL BUITRAGO HURTADO
EXPEDIENTE No. 4649 M. P. SAMUEL BUITRAGO HURTADO

1986

EXPEDIENTE No. 13 M. P. SAMUEL BUITRAGO HURTADO

1987

EXPEDIENTE No. 216 M. P. SAMUEL BUITRAGO HURTADO

EXPEDIENTE No. 431 M. P. GUILLERMO BENAVIDES MELO

EXPEDIENTE No. 494 M. P. SAMUEL BUITRAGO HURTADO

EXPEDIENTE No. 5196 M. P. JULIO CÉSAR URIBE ACOSTA

EXPEDIENTE No. 624 M. P. LUIS ANTONIO ALVARADO PANTOJA

EXPEDIENTE No. 922-8766 M. P. AYDÉE ANZOLA LINARES

EXPEDIENTE No. 110 M. P. JOSE JOAQUÍN CAMACHO PARDO

1988

EXPEDIENTE No. 702 M. P. SAMUEL BUITRAGO HURTADO

EXPEDIENTE No. 848

EXPEDIENTE No. 624 M. P. LUIS ANTONIO ALVARADO PANTOJA

EXPEDIENTE No. 1960 M. P. CONSUELO SARRIÁ OLCOS

EXPEDIENTE No. 1656 M. P. ALVARO LECOMPTE LUNA

EXPEDIENTE No. 15 M. P. GUILLERMO BENAVIDES MELO

EXPEDIENTE No. 650 M. P. JAIME BUITRAGO HURTADO

EXPEDIENTE No. 399 M. P. LUIS ANTONIO ALVARADO PANTOJA

EXPEDIENTE No. 1027 M. P. JAIME ABELLA ZÁRATE

1989

EXPEDIENTE No. 2094 M. P. CLARA FORERO DE CASTRO

EXPEDIENTE No. 1110 M. P. JAIME ABELLA ZÁRATE

EXPEDIENTE No. A-654 M. P. CONSUELO SARRIÁ OLCOS

EXPEDIENTE No. 93 M. P. LUIS ANTONIO ALVARADO PANTOJA

EXPEDIENTE No. 1620 M. P. GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO

EXPEDIENTE No. 0287 M. P. JAIME ABELLA ZÁRATE

EXPEDIENTE No. 1123

1990

EXPEDIENTE No. 1068 M. P. RODRIGO VIEIRA PUERTA

EXPEDIENTE No. 1196 M. P. LUIS ANTONIO ALVARADO PANTOJA

EXPEDIENTE No. 1196 M. P. SIMÓN RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

EXPEDIENTE No. 1294 M. P. RODRIGO VIEIRA PUERTA

EXPEDIENTE No. 1398 M. P. PABLO CÁCERES CORRALES

EXPEDIENTE No. 281 M. P. ALVARO LECOMPTE LUNA

EXPEDIENTE No. 581 M. P. LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

EXPEDIENTE No. 5942 M. P. ANTONIO JOSÉ DE IRISARRI RESTREPO

EXPEDIENTE No. 741 M. P. SIMÓN RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
EXPEDIENTE No. 781 M. P. LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
EXPEDIENTE No. 1304 M. P. RODRIGO VIEIRA PUERTA
EXPEDIENTE No. 5394 M. P. REINALDO ARCINIEGAS BAEDECKER

1991

EXPEDIENTE No. 2268-2333 M. P. CONSUELO SARRIÁ OLCOS
EXPEDIENTE No. S-156 M. P. CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA
EXPEDIENTE No. S-050 M. P. CLARA FORERO DE CASTRO
EXPEDIENTE No. S-148 M. P. JAIME ABELLA ZÁRATE
EXPEDIENTE No. 743 M. P. MIGUEL GÓNZALES RODRÍGUEZ
EXPEDIENTE No. 3575 M. P. DIEGO YOUNES MORENO
EXPEDIENTE No. 3256 M. P. ALVARO LECOMPTE LUNA
EXPEDIENTE No. 2971 M. P. REINALDO ARCINIEGAS BAEDECKER
EXPEDIENTE No. 2882 M. P. CONSUELO SARRIÁ OLCOS
EXPEDIENTE No. 2819 M. P. DOLLY PEDRAZA DE ARENAS
EXPEDIENTE No. 1546 M. P. MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ
EXPEDIENTE No. 1197 M. P. MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ
EXPEDIENTE No. 1174 M. P. MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ
EXPEDIENTE No. 1153 M. P. ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

1992

EXPEDIENTE No. 6273 M. P. DIEGO YOUNES MORENO
EXPEDIENTE No. 6010- 6139 M. P. DANIEL SUAREZ HERNÁNDEZ
EXPEDIENTE No. 6273 M. P. DIEGO YOUNES MORENO
EXPEDIENTE No. 1055-1063 M. P. MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

1993

EXPEDIENTE No. 2232 M. P. LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
EXPEDIENTE No. 4614 M. P. CARLOS ARTURO ORJUELA GÓNGORA
EXPEDIENTE No. 1387, 1389, 1398 Y 1407 (Acumulados) M. P. ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ
EXPEDIENTE No. 0977 M. P. AMADO GUTIÉRREZ VELÁSQUEZ
EXPEDIENTE No. 2311 M. P. LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
EXPEDIENTE No. 4641 M. P. JAIME ABELLA ZÁRATE

1994

EXPEDIENTE No. 5393 M. P. GULLERMO CHAHÍN LIZCANO
EXPEDIENTE No. 6361 M. P. JUAN DE DIOS MONTES HERNÁNDEZ
EXPEDIENTE No. 6072, 5942, 6117, 6140, 6321 Y 6364 (Acumulados) M. P. JUAN DE DIOS MONTES HERNÁNDEZ
EXPEDIENTE No. 587 M. P. HUMBERTO MORA OSEJO
EXPEDIENTE No. 5312 M. P. GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO

EXPEDIENTE No. 5185 M. P. GUILLERMO CHAHÍN LIZCANO
EXPEDIENTE No. 2432 M. P. LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
EXPEDIENTE No. 2311 M. P. LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

1995

EXPEDIENTE No. 7239
EXPEDIENTE No. 5604 M. P. DELIO GÓMEZ LEYVA
EXPEDIENTE No. 4951 M. P. CARLOS ARTURO ORJUELA GÓNGORA
EXPEDIENTE No. 4834 M. P. DELIO GÓMEZ LEYVA

1996

EXPEDIENTE No. 854 M. P. ROBERTO SUÁREZ FRANCO
EXPEDIENTE No. 7705 M. P. CONSUELO SARRIÁ OLCOS
EXPEDIENTE No. 7695 M. P. GERMAN AYALA MANTILLA
EXPEDIENTE No. 7618 M. P. CONSUELO SARRIÁ OLCOS
EXPEDIENTE No. 7604 M. P. DELIO GOMEZ LEYVA
EXPEDIENTE No. 7324 M. P. JULIO ENRIQUE CORREA RESTREPO
EXPEDIENTE No. 12961 M. P. JOAQUÍN VANIN TELLO
EXPEDIENTE No. 3502 M. P. ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

1997

EXPEDIENTE No. 7820 M. P. GERMÁN AYALA MANTILLA
EXPEDIENTE No. 8308 M. P. GERMÁN AYALA MANTILLA
EXPEDIENTE No. 14633 M. P. DOLLY PEDRAZA DE ARENAS
EXPEDIENTE No. 12574 M. P. SILVIO ESCUDERO CASTRO
EXPEDIENTE No. 12737 M. P. CARLOS ARTURO ORJUELA GÓNGORA
EXPEDIENTE No. 11687 M. P. SILVIO ESCUDERO CASTRO

1998

EXPEDIENTE No. 1661 M. P. JOSE IGNACIO NARVÁEZ GARCIA
EXPEDIENTE No. 2221 M. P. CONSUELO SARRIÁ OLCOS
EXPEDIENTE No. 9825 M. P. LUIS FERNANDO OLARTE OLARTE
EXPEDIENTE No. 468 M. P. MIREN DE LOMBANA DE MAGYAROFF
EXPEDIENTE No. AI-015 M. P. MANUEL URUETA OYOLA
EXPEDIENTE No. 11955 M. P. SILVIO ESCUDERO CASTRO

1999

EXPEDIENTE No. 1055 M. P. ANA MARGARITA OLAYA FORERO
EXPEDIENTE No. 10158 M. P. RICARDO HOYOS DUQUE
EXPEDIENTE No. 0133 M. P. CARLOS ARTURO ORJUELA GÓNGORA
EXPEDIENTE No. 9537 M. P. GERMÁN AYALA MANTILLA
EXPEDIENTE No. 9203 M. P. DANIEL MANRIQUE GUZMÁN

EXPEDIENTE No. 1730 M. P. MARIO ALIRIO MÉNDEZ

2000

EXPEDIENTE No. 12038-14092 M. P. MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ
EXPEDIENTE No. 1255 M. P. AUGUSTO TREJOS JARAMILLO
EXPEDIENTE No. 5708 M. P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
EXPEDIENTE No. S-761 M. P. JAVIER DÍAZ BUENO
EXPEDIENTE No. IA-049 M. P. OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO

COLOMBIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
JURISPRUDENCIA RELEVANTE 1928-1950

SENTENCIA DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1928
SENTENCIA DE 26 DE MAYO DE 1931
SENTENCIA DE 7 DE OCTUBRE DE 1936
SENTENCIA DE 4 DE SEPTIEMBRE DE 1939
SENTENCIA DE 5 DE OCTUBRE DE 1939
SENTENCIA DE 13 DE MARZO DE 1941
SENTENCIA DE 27 DE OCTUBRE DE 1942
SENTENCIA DE 25 DE SEPTIEMBRE DE 1944

COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
JURISPRUDENCIA RELEVANTE 1992-2001

1992

POTESTAD REGLAMENTARIA (C-517/92)
POTESTAD REGLAMENTARIA (C-557/92)
POTESTAD REGLAMENTARIA (C-606/92)

1993

DECRETO REGLAMENTARIO (S. C-021/93)
DECRETO MIXTO (S. C-024/93)

DECRETO REGLAMENTARIO-Expedición (S. T-106/93)
JURISPRUDENCIA: C-228/93,

1994

POTESTAD REGLAMENTARIA-Atribución permanente (S. C-022/94)
COMPETENCIA DE REGULACION NORMATIVA CONCURRENTES (S. C-050/94)
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA- Potestad legislativa (S. C-179/94)
DECRETO AUTÓNOMO- Naturaleza ordinaria (S. C-188/94)
POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (S. T-206/94)
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA-Potestad reglamentaria (S. C-216/94)
DECRETO ADMINISTRATIVO (S. C-358/94)
DECRETO REGLAMENTARIO DE TUTELA-Facultad interpretativa de la Corte (S. T-456/94)

1995

DECRETO EJECUTIVO (S. C-084/95)
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA-Facultades para distribuir competencias (S. C-262/95)
DECRETO REGLAMENTARIO-Inconstitucionalidad e ilegalidad (S. T-355/95)
DECRETO REGLAMENTARIO-Inconstitucionalidad e ilegalidad (S. T-382/95)
POTESTAD REGLAMENTARIA DEL MUNICIPIO Y DEPARTAMENTO (S. C-539/95)

1996

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia sobre decretos reglamentarios (A. 044/96)
POTESTAD REGLAMENTARIA SOBRE PRESTACIONES Y SALARIOS (S. C-100/96)
POTESTAD REGLAMENTARIA-Atribución permanente (C-138/96)
FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRESION DE TRÁMITES EN MATERIA AMBIENTAL-Exceso por remisión a decreto reglamentario (S. C-433/96)
SENTENCIA C-447/96
POTESTAD REGLAMENTARIA EN CONMOCIÓN INTERIOR (S. C-451/96)
POTESTAD REGLAMENTARIA (C-508/96)
RECURSOS NATURALES DE ENTIDADES TERRITORIALES-Afectación facultad reglamentaria (S. C-534/96)
DECRETO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO- Reglamentación limitada del Gobierno (S. C-629/96)

1997

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD- enunciación empleo por decreto reglamentario. Carácter autónomo (S.V. C-048/97)

POTESTAD REGLAMENTARIA-Alcance y límites (S. C-028/97)
POTESTAD REGLAMENTARIA-Existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar (S. C-290/97)
POTESTAD REGLAMENTARIA-No es exclusiva del Presidente de la República (S. C-350/97)
POTESTAD REGLAMENTARIA-Alcance (S. C-428/97)
POTESTAD REGLAMENTARIA-Naturaleza constitucional y límites (S. C-512/97)
JUEZ DE TUTELA-Establecimiento excepcional de interpretación más adecuada de norma legal o reglamentaria (S. T-553/97)
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-Facultad para reglamentar juegos permitidos (S. C-338/97)

1998

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Facultad del Presidente para reglamentar (S. C-089/98)
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA-Delegación en comisiones de regulación facultades para señalar políticas generales en materia de servicios públicos (S. C-272/98)
FEDERACIÓN COLOMBIANA DE FUTBOL-Inaplicabilidad de normas reglamentarias que atenten contra la Constitución (S. T-302/98)
DECRETO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO-Control no corresponde a la Corte (S. C-354/98)
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA-Facultad para señalar políticas generales en materia de servicios públicos domiciliarios (S. C-444/98)
PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN-Competencia residual de regulación normativa que defiere el legislador (S. C-743/98)

1999

DECRETO REGLAMENTARIO-Naturaleza (A. 010/99)
POTESTAD REGLAMENTARIA- Características. No límite temporal. Se atribuye sólo al presidente (S.V. C-066/99)
ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO-Poder reglamentario (S. T-098/99)
INAPLICACION DE NORMA REGLAMENTARIA EN SALUD (S. T-177/99)
POTESTAD REGLAMENTARIA-Límites. Ejercerse cualquier tiempo (C-302/99)
POTESTAD REGLAMENTARIA EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Improcedencia (S. C-372/99)
DECRETO REGLAMENTARIO-Imcompetencia de la Corte constitucional (C-453/99)
POTESTAD REGLAMENTARIA Y AUTONOMÍA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (S. C-509/99)
POTESTAD REGLAMENTARIA EN TRANSPORTE PÚBLICO (S. C-579/99)
DECRETOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DE LEYES MARCO-Naturaleza (S. C-608/99)
DECRETOS DE REESTRUCTURACION DEL ESTADO-Pueden seguir rigiendo indefinidamente (S.P.V. C-702/99)
INAPLICACIÓN DE DECRETO REGLAMENTARIO-Incompatibilidad con principios y derechos constitucionales (S. T-780/99)

JUEZ DE TUTELA-Aplicación de norma superior e inaplicación de disposición reglamentaria (S. T-823/99)

DECRETO HÍBRIDO-Dificultad para control constitucional (S. C-918/99)

2000

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA-Exceso en la potestad reglamentaria ((A. 082B/00, A. 085/00, A. 087/00, A. 087B/00, A. 089/00, A. 090/00, A. 094/00, A. 096/00, A. 098/00, A. 099/00, A. 100/00, A. 101/00, A. 102/00, A. 103/00, A. 104/00, A. 106/00, A. 107/00, A. 108/00, A. 109/00, A. 110/00, A. 112/00, A. 113/00, A. 114/00, A. 115/00, A. 116/00, A. 117/00, A. 119/00, A. 122/00, A. 127/00, A. 128/00, A. 132/00, A. 133/00, A. 134/00, A. 137/00, A. 138/00, A. 139/00, A. 140/00, A. 141/00, A. 142/00, A. 143/00, A. 144/00, A. 144A/00, A. 145/00, A. 146/00, A. 147/00, A. 154/00, A. 155/00, A. 156/00, A. 158/00)

POTESTAD REGLAMENTARIA-Legislador no puede someterla a ningún plazo (S. C-269/00)

VIA REGLAMENTARIA-Creación de sanciones (S. C-329/00)

COLABORACIÓN REGLAMENTARIA-Alcance (S. C-530/00)

POTESTAD REGLAMENTARIA-No establecimiento de elementos esenciales de obligación tributaria (S. C-597/00)

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA-Distribución de negocios con sujeción a la ley (S. C-644/00)

DECRETO REGLAMENTARIO-Incompetencia de la Corte Constitucional (S. C-698/00)

DECRETOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DE LEYES MARCO-Naturaleza (S. C-725/00)

MINISTERIO-Facultad de ejecutar la ley (S.V. C-877/00)

DECRETO REGLAMENTARIO-No puede exenciones tributarias y contenido de los expedidos en DESARROLLO DE LEYES MARCO (S. C-955/00)

DECRETOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DE LEYES MARCO-Naturaleza (S. C-1111/00)

COMISIONES DE REGULACIÓN-Imposibilidad de delegación facultades legislativas (S. C-1162/00)

DECRETO REGLAMENTARIO-Incompetencia de la Corte Constitucional (S. C-1269/00)

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia sobre resoluciones y decretos reglamentarios (S. C-1377/00)

2001

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-170 de 14 de febrero de 2001. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 088 de enero 31 de 2001. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.