

Sentencia C-805/01

OBJECION PRESIDENCIAL-Causales

OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia del Congreso

OBJECION PRESIDENCIAL-Modificaciones al proyecto en segundo debate

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Modificaciones por Cámaras

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Modificaciones por Cámaras constituyen insistencia/OBJECION PRESIDENCIAL-No introducción de materias nuevas

Como quiera que las modificaciones que se introduzcan por las Cámaras se originan en las objeciones del Gobierno y no pueden tener alcance distinto que el de tratar de subsanarlas, debe entenderse que hay una insistencia en los términos del artículo 167 y que corresponde a la Corte Constitucional decidir con carácter definitivo las diferencias. Es necesario precisar que en esta instancia no es posible introducir materias nuevas, las cuales serían inconstitucionales por ese solo hecho, y que por consiguiente el debate de constitucionalidad se plantea en los términos de las objeciones inicialmente formuladas por el Gobierno, y en el examen de si las modificaciones fueron suficientes para superarlas.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD DE PROYECTO DE LEY

OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite a aplicar en modificaciones por las Cámaras/OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite similar a debates simultáneos por modificaciones

OBJECION PRESIDENCIAL-Devolución a las cámaras a segundo debate

OBJECION PRESIDENCIAL-Segundo debate simultáneo en las cámaras

OBJECION PRESIDENCIAL-Segundo debate simultáneo en las cámaras respecto de modificaciones

OBJECION PRESIDENCIAL-Modificaciones en el trámite/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL**-Remisión de versión definitiva por modificaciones en el trámite

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Remisión definitiva de lo aprobado en ambas cámaras

POTESTAD REGLAMENTARIA-Definición/**POTESTAD REGLAMENTARIA**-Características

La potestad reglamentaria es “... la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley ... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real”. Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley. Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Sistema especial para ciertas materias y determinados órganos

POTESTAD REGLAMENTARIA-Régimen constitucional de competencias distintas a las del Presidente

POTESTAD REGLAMENTARIA-Competencia primaria/**POTESTAD REGLAMENTARIA**-Competencia de regulación para órganos administrativos diferentes

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA

REPUBLICA-Expedición residual y subordinada de normas generales por ministros

REGLAMENTO-Expedición por órganos administrativos/**REGLAMENTO**-Expedición por ministros del Despacho

POTESTAD REGLAMENTARIA-Jerarquía de los expedidos por ministros del Despacho

POTESTAD REGLAMENTARIA-Expedición por ministerios sin disminución del Presidente

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Subordinación de competencias de regulación administrativa de ministerios

Se tiene que los Ministros pueden ejercer competencias de regulación de carácter netamente administrativo, dentro del ámbito de sus funciones y subordinadas, en todo caso, a los reglamentos que el Presidente de la República haya expedido para la cumplida ejecución de las leyes.

REGLAMENTO-Atribución legal de expedición por ministerios/**POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**-Carácter residual y subsidiario de competencias reglamentarias de ministerios

Cuando de manera general la ley atribuye a un Ministerio funciones para expedir reglamentos, debe entenderse, por una parte, que ellas constituyen simplemente una manera de atribuir competencia en razón de la materia. Esto es, para los efectos previstos en la ley, el Gobierno se conforma con la participación del Ministro al que se le ha atribuido la competencia. En segundo lugar, es claro que en la órbita propia de las funciones de cada Ministerio y con subordinación tanto a las directrices del Presidente como a los reglamentos que éste, en ejercicio de la Potestad Reglamentaria, haya expedido, pueden también los Ministros expedir reglamentos. Pero en ningún caso éstos pueden desplazar a la competencia reglamentaria del Presidente de la República, frente a la cual tienen un carácter residual y subordinado.

REGLAMENTO-Expedición por ministerios bajo la dirección del

Presidente

REGLAMENTO-Cambio de expresión por regulación

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Ejercicio en cualquier tiempo/**POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**-
Término legal de expedición

La potestad, como atribución constitucional del Presidente de la República, puede ejercerse por éste en cualquier tiempo, sin que sea posible que por ley se introduzca en esta materia limitación temporal alguna. Ello no quiere decir, sin embargo, que el legislador no pueda, para lograr la efectividad de una ley, disponer que el Gobierno deba reglamentarla dentro de un tiempo determinado. Tal mandato del legislador no impide que el Presidente expida la reglamentación antes del término previsto, ni lo inhabilita para el ejercicio de la potestad reglamentaria vencido ese plazo. Tampoco implica que expedida una reglamentación dentro del plazo fijado por el legislador el Presidente pierda competencia para expedir nuevos reglamentos o para modificar, adicionar o derogar sus propios reglamentos. La única consecuencia normativa del término establecido por el legislador es la de imponerle al Presidente de la República el deber de reglamentar la ley dentro de dicho plazo. Entiende ahora la Corte que no es contrario a la Constitución que la ley señale un término dentro del cual el Presidente deba expedir un determinado reglamento. Esta posibilidad es congruente con una serie de disposiciones y principios constitucionales, en particular con aquellos que se orientan a lograr la efectividad de la legislación, en cuanto que establecen para el Presidente de la República el deber de velar por el estricto cumplimiento de la ley, así como el de ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes. Así mismo, el artículo 2 de la Carta establece para las autoridades del Estado el deber de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el artículo 87 habilita a toda persona para acudir ante cualquier autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley.

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Término para ejercicio

No es contrario a la Constitución el término que las disposiciones establecen para el ejercicio de la potestad reglamentaria, en el entendido de que dicho término no constituye una restricción de tal potestad, de manera que la misma

puede ejercerse, en cualquier tiempo, con plenitud de competencia, pero que impone al Presidente el deber de expedir una reglamentación dentro del plazo señalado en la ley, sin perjuicio de que pueda modificarla, adicionarla o derogarla en el futuro.

MONOPOLIO-Establecimiento legislativo

MONOPOLIO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Titularidad por ley

MONOPOLIO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Efectos de la terminación por ley

Cuando la ley pone fin a un monopolio que había establecido en cabeza de las entidades territoriales, no está afectando las rentas provenientes de tal monopolio y que ya ingresaron al patrimonio de tales entidades, ni está limitando o interfiriendo en la administración de los recursos generados por el monopolio. Simplemente está poniendo fin a la situación, de creación legal, que daba lugar a tales rentas en condiciones de exclusividad. Y es claro que si corresponde a la ley establecer un monopolio como arbitrio rentístico del Estado, es la propia ley la llamada a ponerle fin, si que de ello pueda pretenderse violación alguna sobre las disposiciones que regulan el régimen de las entidades territoriales, en particular de los artículos 287 y 362 de la Carta.

MONOPOLIO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Terminación sobre la producción de alcoholes imputables

OBJECION PRESIDENCIAL SOBRE USO DE ALCOHOLES CARBURANTES

Referencia: expediente O.P. 050:

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley N° 182/99 Senado y 004/00 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas sobre el uso de los alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo, y se establece una contribución parafiscal y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio de 22 de junio del año en curso, y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, el Presidente del Senado de la República remitió a esta Corporación el Proyecto de Ley N° 182/99 Senado y 004/00 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas sobre el uso de los alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo, y se establece una contribución parafiscal y se dictan otras disposiciones”, el cual fue objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, y radicado en esta Corte como expediente OP-050 el 5 de julio de 2001.

El trámite legislativo del proyecto de ley fue el siguiente:

1. El proyecto de ley fue presentado ante la Secretaría General del Senado de la República, el día 24 de noviembre de 1999 por el Senador Amylkar Acosta Medina. En providencia de noviembre 24 de 1999, la Presidencia del Senado repartió el proyecto a la Comisión Quinta Constitucional Permanente, para lo de su competencia. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 473 -Senado de la República- del 26 de noviembre de 1999.

2- El día 8 de junio de 2000 el proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República.

3- El proyecto fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, el día 19 de junio de 2000 y se remitió a la Cámara de

Representantes, en donde le correspondió el N° 004-00.

4- El 21 de julio de 2000 se radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, la ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 004-Cámara-2000. En providencia de julio 21 de 2000, la Presidencia de la Cámara de Representantes repartió el proyecto a la Comisión Quinta Constitucional Permanente, para lo de su competencia. El proyecto fue aprobado en primer debate por la citada Comisión, en sesión del 30 de noviembre de 2000.

5- El proyecto fue aprobado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el día 15 de diciembre de 2000.

6- El 15 de diciembre de 2000 la plenaria del Senado aprobó el informe presentado por los miembros de la Comisión conciliadora para el proyecto 004/00-Cámara, 182/99, Senado. En sesión del 15 de diciembre de 2000, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó por unanimidad “el informe de la Comisión Accidental de Mediación al proyecto de ley No. 004 de 2000 Cámara - 182 de 1999 Senado, “Por medio de la cual se dictan normas sobre el uso de los alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo, y se establece una contribución parafiscal y se dictan otras disposiciones”

7- El Presidente del Senado de la República, mediante oficio del 18 de diciembre de 2000, envía el proyecto para la correspondiente sanción presidencial, con sus respectivos anexos y antecedentes legislativos.

8- La Presidencia de la República recibió el proyecto el 26 de diciembre de 2000 y devolvió el expediente legislativo a la Presidencia del Senado de la República, el 4 de enero de 2001, sin la correspondiente sanción ejecutiva, con objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia.

9- Las comisiones accidentales designadas por las mesas directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para estudiar las objeciones formuladas al proyecto, presentaron informe para subsanar las objeciones del Gobierno Nacional, el cual fue considerado y aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 14 de junio de 2001, y en la Plenaria del Senado de la República el mismo día.

10- El 22 de junio de 2001 el Presidente del Senado de la República remitió

el Proyecto a esta Corte para que decida sobre la exequibilidad de las objeciones declaradas parcialmente infundadas por el Congreso.

II. TEXTO DE LA NORMA OBJETADA

El proyecto de ley objetado establece:

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1º. A partir de la vigencia de la presente Ley, las gasolinas que se utilicen en el país tendrán que contener componentes oxigenados tales como éteres o alcoholes carburantes, en la cantidad y calidad que establezca el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con la reglamentación sobre control de emisiones derivadas del uso de estos combustibles y los requisitos de saneamiento ambiental que establezca el Ministerio del Medio Ambiente para cada región del país. Ello sin perjuicio de las demás obligaciones que sobre el particular deban observarse por parte de quienes produzcan, importen, almacenen, transporten, comercialicen, distribuyan o consuman gasolinas Motor y/o combustible Diesel en el país. Si el oxigenado a utilizar es Etanol carburante, este podrá ser utilizado como combustible.

parágrafo 1º. El Combustible Diesel (o Aceite Combustible para Motores -ACPM), podrá contener como componente oxigenante Etanol carburante en la cantidad y calidad que establezca el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con la reglamentación sobre control de emisiones derivadas del uso de este combustible y requerimientos de saneamiento ambiental que para cada región del país establezca el Ministerio del Medio Ambiente.

Parágrafo 2º. Para la implementación de esta norma, se establecen los siguientes plazos:

Seis (6) meses, a partir de la vigencia de la presente Ley, para que el Ministerio de Medio del Ambiente establezca la reglamentación respectiva.

Seis (6) meses, a partir de la presente Ley, para que el Ministerio de Minas y Energía establezca la reglamentación correspondiente, especialmente en lo relacionado con las normas técnicas para la producción, acopio, distribución y puntos de mezcla de los alcoholes carburantes.

Cinco (5) años, a partir de la vigencia de la presente Ley, para que, en forma agresiva, se implemente la norma, iniciado por los centros con mayor densidad de población y de mayor contaminación atmosférica. El Ministerio de Minas y Energía hará la correspondiente reglamentación. Este plazo puede ser prorrogable hasta por un año, mediante Decreto del Gobierno Nacional, con previo concepto de los Ministerios de Hacienda, Medio Ambiente, Minas y Energía, Agricultura y Comercio Exterior, siempre que medien razones de fuerza mayor o conveniencia nacional.

Artículo 2º. La producción, distribución y comercialización de los alcoholes estarán sometidas a la libre competencia, y como tal, podrán participar en ellas las personas naturales y jurídicas, de carácter público o privado, en igualdad de condiciones.

Parágrafo 1º. Exceptúanse la producción, distribución y comercialización del alcohol etílico potable con destino a la fabricación de licores, actividades éstas que constituyen el monopolio rentístico de los entes departamentales.

Parágrafo 2º. La mezcla de Etanol carburante con el combustible base, será responsabilidad de los distribuidores mayoristas de combustibles. El Ministerio de Minas y Energía establecerá la reglamentación respectiva. No se deberá transportar Etanol Carburante ni mezclas que lo contengan, a través de poliductos que lo transporten a otros productos derivados del petróleo cuya calidad puede ser deteriorada por la presencia del alcohol carburante.

Artículo 3. Establécese una contribución parafiscal del uno por mil (1 x 1.000) sobre el valor de la producción de alcohol carburante facturada en fábrica. Esta contribución será administrada por las asociaciones representativas de productores de alcoholes carburantes para el fomento de la investigación, divulgación y promoción de los asuntos relacionados con la producción, distribución y comercialización del producto, de

acuerdo con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional.

Artículo 4. Considerarse el uso de Etanol carburante en las Gasolinas y en el combustible Diesel, factor coadyuvante para el saneamiento ambiental de las áreas en donde no se cumplen los estándares de calidad, en la autosuficiencia energética del país y como dinamizador de la producción agropecuaria y del empleo productivo, tanto agrícola como industrial. Como tal recibirá tratamiento especial en las políticas sectoriales respectivas.

Artículo 5. Autorízase al Gobierno Nacional para aplicar a la mezcla Gasolina/Etanol, con cargo a los impuestos y sobretasas que conforman la estructura de precios respectiva, un crédito a favor del productor de Etanol por cada Unidad de Índice Antidetonante (calidad Octano - Barril) de incremento de la mezcla con respecto al combustible base, valorizada con referencia a los índices de precios de la Unidad Octano - Barril en el mercado internacional. La metodología para el cálculo será reglamentada por el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 6º. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

III. OBJECIONES DEL GOBIERNO

El Gobierno presento objeciones a las siguientes disposiciones:

1.- A los artículos 3 y 5:

Considera el Gobierno que las citadas disposiciones presentan vicios de trámite por cuanto vulneran el inciso final del artículo 154 de la Carta Política, ya que tratándose de un tema tributario, su trámite debió iniciarse en la Cámara de Representantes. Señala las sentencias C-065 de 1998 y C-303 de 1999 para reforzar su posición.

2.- A los incisos 1, 2 y 3 del párrafo 2º del artículo 1:

Estima el Gobierno que dichas normas vulneran el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política, ya que el legislador no puede establecer límites en el tiempo para el ejercicio de las facultades reglamentarias cuando la

Constitución no consagra parámetros temporales para su desarrollo. Transcribe apartes de la sentencia C-066 de 1999 para motivar la objeción.

3.- A los artículos 1 y 2:

Presenta el Gobierno una objeción parcial consistente en que las facultades de reglamentación son atribuidas a los Ministerios del Medio Ambiente y de Minas y Energía, lo cual es contrario al numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, ya que la atribución reglamentaria fue conferida por el Constituyente al presidente de la República y no a las citadas dependencias. Sustenta la objeción con citas de la Sentencia C-066 de 1999.

4.- A los artículos 2 y 5:

Estima el Gobierno que las disposiciones señaladas son inconstitucionales, porque las rentas obtenidas en la producción de alcoholes potables e imposables, son titularidad de los departamentos y constituyen de acuerdo con pronunciamiento de la Sección Primera del Consejo de Estado (Abril 17 de 1997. Expediente 4005. M.P. Manuel Urrueta Ayola), un monopolio como arbitrio rentístico a favor de la citada entidad territorial. Por lo tanto: “...bajo este entendido, el proyecto de ley no puede desconocer la protección constitucional sobre las rentas de orden territorial y la autonomía en su administración...”, consagradas en los artículos 287 y 362 de la Constitución Política. El Gobierno considera que: “...El proyecto de ley en examen, al permitir la libre producción de alcoholes imposables y otorgando un crédito con cargo a sobretasas, estaría vulnerando el monopolio, variando la estructura fiscal territorial y, probablemente disminuyendo las rentas que por este concepto percibirían los departamentos”.

5.- Al artículo 5:

El Gobierno determina que la citada disposición es igualmente inconstitucional porque no es procedente que una ley determine una destinación específica de un impuesto del orden nacional. Por lo tanto, al crear la destinación específica para otorgar un crédito a favor del productor de Etanol, con cargo a los impuestos y sobretasas que conforman su estructura de precios, se vulnera el artículo 359 de la Carta Fundamental.

En síntesis, las objeciones del Gobierno se refieren a las siguientes disposiciones del proyecto de ley:

0. **A los artículos 3 y 5:** Por vicios de trámite.

A los incisos 1, 2 y 3 del párrafo 2º del artículo 1: Por establecer límites temporales a las facultades reglamentarias del Gobierno.

A los artículos 1 y 2: Señala una objeción parcial consistente en que las facultades de reglamentación no pueden ser concedidas a los Ministerios cuando de acuerdo con la Constitución son exclusivas del Gobierno.

A los artículos 2 y 5: Por desconocer el monopolio, variar la estructura fiscal territorial que perciben los departamentos y, disminuir probablemente sus rentas.

Al artículo 5: Por crear una renta con destinación específica vulnerado el artículo 359 de la Constitución Política.

IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La comparación entre lo objetado por el Gobierno y lo decidido por las Cámaras legislativas en el informe para subsanar las objeciones del Gobierno arroja como resultado:

Los artículos 3 y 5: Son eliminados del texto del proyecto. Se expone como justificación la objeción de inconstitucionalidad realizada por el Gobierno, por tal motivo se cambia la referencia que en el título de la ley se hacía a la creación de contribuciones parafiscales.

Los incisos 1, 2 y 3 del párrafo 2º del artículo 1: En cuanto que establecen límites temporales a las facultades reglamentarias del Gobierno, no fueron modificados, ni se esgrimieron las razones que sustenten la insistencia en dichas disposiciones.

Los artículos 1 y 2: Que confieren facultades reglamentarias a los Ministerios, sufrieron los siguientes cambios:

En relación con el artículo 1: Se modificó parcialmente de palabra, en lugar del vocablo “reglamentación” se utilizó “regulación”. No obstante, el cambio únicamente se realizó en los incisos 1 y 2 del párrafo 2º,

esgrimiendo como justificación la necesidad de subsanar el presunto vicio de inconstitucionalidad por el cual fue objetado; toda vez que el párrafo 1º, el inciso 3 del párrafo 2º y el inciso 1º del mismo artículo, mantienen el término “reglamentación” como facultad de los Ministerios de Medio Ambiente y Minas y Energía, sin consagrar las razones por las cuales se insiste en la utilización de dicho vocablo.

En relación con el artículo 2: Se modificó el párrafo 2º, en el cual se otorgaban facultades de reglamentación en el Ministerio de Minas y Energía, ubicando dichas atribuciones en el Gobierno, con la finalidad de obviar la objeción de inconstitucionalidad.

El artículo 2: Que fue objetado por desconocer el monopolio departamental sobre los alcoholes, variar la estructura fiscal territorial que perciben los departamentos y, disminuir probablemente sus rentas. Sufre dos modificaciones: La primera consistente en incluir el término “no potable”, para evitar los riesgos de inconstitucionalidad, dejando a salvo las rentas que perciben los Departamentos como producto del monopolio por la producción de licores; y la segunda incluyendo la derogatoria del artículo 11 de la ley 83 de 1925, por la cual se autorizaba a los departamentos la monopolización de la producción de alcohol imponible. Señala el texto de la norma derogada: “ **Art. 11.** Autorízase a los departamentos para monopolizar la producción de alcohol imponible. Estos productos no podrán tener un precio mayor de treinta centavos (\$0,30) por litro”, con la finalidad de hacer coherente el espíritu de la ley, y propiciar la inversión.

En síntesis, el Congreso de la República insistió parcialmente en la aprobación del presente proyecto pues de acuerdo con lo expuesto no se aprobaron las objeciones sobre:

Los incisos 1, 2 y 3 del párrafo 2º del artículo 1: Que establecen límites temporales a las facultades reglamentarias del Gobierno. En ese aspecto no fueron modificados pero tampoco se esgrimieron las razones que sustenten la insistencia en dichas disposiciones.

Los artículos 1 y 2: Que confieren facultades reglamentarias a los Ministerios, se mantuvieron iguales en los siguientes aspectos:

En relación con el artículo 1: El párrafo 1º, el inciso 3 del párrafo 2º y el inciso 1º del mismo artículo, mantienen el término “reglamentación” como

facultad de los Ministerios de Medio Ambiente y Minas y Energía, sin consagrar las razones por las cuales se insiste en la utilización de dicho vocablo.

V. INTERVENCIONES.

El ciudadano Juan Manuel Jaramillo Vargas, en representación de la asociación de cultivadores de caña de azúcar de Colombia (Asocaña), presenta escrito mediante el cual sustenta las razones por las que -a su juicio- el aparte normativo insistido debe ser declarado constitucional.

1. En relación la supuesta violación de la potestad reglamentaria por la imposición de límites temporales a su ejercicio.

Estima el actor que no se vulnera la Carta fundamental por dos razones: en primer lugar, porque el proyecto de ley objetado, corresponde a una modalidad de ley denominada “ley programa”, la cual requiere para su ejercicio de términos y plazos que permitan el cumplimiento de las metas u objetivos que las mismas indican. Bajo esta consideración estima, que es al legislador y no al Gobierno a quien le corresponde determinar cuando se debe dar cumplimiento al programa dispuesto en la ley. “..De éste modo, es entonces válido que sea el Congreso el que determine el alcance y la vigencia del programa de incorporación de alcoholes combustibles nacionales, y que el ejecutivo se limite a dar cumplimiento a éste mandato en desarrollo del principio de efectividad (artículo 2 de la Carta Política), propio del Estado Social de derecho y según el cual las normas legales se expiden para ser cumplidas..”.

En segundo lugar, porque el condicionamiento temporal no se impone al Gobierno sino a otras autoridades ejecutivas. Por lo tanto, el proyecto objetado no condiciona la potestad reglamentaria del Gobierno, la cual se mantiene incólume durante todo el tiempo de vigencia de ley, únicamente se restringe “...unas facultades otorgadas a ciertas autoridades ejecutivas para que, en sus propias áreas, de acuerdo con sus competencias y en un tiempo preciso, expidan las disposiciones legales (resoluciones administrativas), que den cabal cumplimiento a un programa ordenado por el legislativo nacional..”. Estima que por tal razón se realizó el cambio del vocablo “reglamentación” por “regulación”, de esa manera no quedaba duda alguna sobre la inalterabilidad de la potestad reglamentaria.

2. En relación con la supuesta violación de la potestad reglamentaria por la

determinación de otra autoridad distinta del Gobierno para ejecutar los mandatos legales.

Considera el interviniente que el proyecto de ley, no está modificando la titularidad de la potestad reglamentaria en cabeza del Gobierno, solamente determina a cuales entidades les corresponde ejecutar el programa establecido por la ley, en este caso, a los Ministerios de Medio Ambiente y de Minas y Energía. Cuando el proyecto establece que dichas dependencias regularan determinadas materias, no transfiere el ejercicio de las atribuciones reglamentarias exclusivas del Gobierno, sino que aplica el artículo 208 de la Carta Política, por virtud del cual, “los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”, así las facultad de regulación de los citados Ministerios es de naturaleza autónoma e independiente de la potestad reglamentaria que le corresponde al Gobierno, potestad necesaria para lograr el cabal cumplimiento de sus funciones. Sostiene que en virtud de la Ley 99 de 1993, del Decreto 948 de 1995 y el Decreto 1141 de 1999 se reconocen la aptitud de los Ministerios para regular los asuntos sometidos a su competencia.

3. En relación con la supuesta violación a la protección de las rentas departamentales y a la titularidad de los monopolios sobre alcoholes potables e impotables.

Estima que la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con el monopolio de alcoholes potables e impotables, ha permitido aclarar la confusión sobre la titularidad, ejercicio, control y explotación de los monopolios, pero no puede limitar la función legislativa en esta materia, ya que el legislador es quien está llamado a definir el establecimiento de los monopolios como arbitrio rentístico. Considera que los citados monopolios no son de origen constitucional (los limita a suerte, azar y licores), por lo tanto, son susceptibles de modificación de acuerdo con las políticas económicas que ejecute el legislativo.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En su concepto de rigor, el Ministerio Público solicita como pretensión principal que la Corte se declare inhibida para decidir sobre la constitucionalidad de las normas objetadas y modificadas por el Congreso; y de manera subsidiaria, pide que se declaren infundadas las objeciones presidenciales y, en consecuencia se

determine la exequibilidad de las normas supuestamente insistidas del proyecto de ley.

1. En relación con la pretensión principal, consistente en que la Corte debe inhibirse para fallar. Estima el Procurador que la competencia de la Corte Constitucional para resolver sobre la constitucionalidad de las objeciones presidenciales, encuentra como limitante la existencia de una objeción y la insistencia pura y simple del Congreso en el texto, ya que ante modificaciones, supresiones o adiciones realizadas al texto objetado, la Corte ya no se estaría pronunciando sobre el texto objetado sino sobre la forma como el órgano legislativo realizó las modificaciones al proyecto de ley.

En estas circunstancias considera el Procurador debe repetirse el proceso legislativo frente al proyecto modificado, “...esto es, enviar el proyecto de ley nuevamente al Presidente de la República para que éste lo sancione en los términos de ley, y dado que se trata de un texto diverso al que se objetó inicialmente, el Jefe del Ejecutivo podría objetarlo por considerar que las modificaciones no fueron suficientes para subsanar el defecto señalado, evento en el cual la Corte Constitucional sí podría intervenir para determinar si las reformas se ajustan o no a la Constitución. En estos casos, es improcedente dar aplicación al inciso primero del artículo 167 de la Constitución, según el cual “ El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones al proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara”, toda vez que esta regla sólo es aplicable cuando de objeciones por inconveniencia se trata...”, *de acuerdo con esta solicitud, al ser modificado el proyecto de ley No. 182 de 1999 Senado- 004 de 2000 Cámara, por el órgano legislativo, debe ser reenviado al presidente de la república para la correspondiente sanción, ya que no existe técnicamente una insistencia sobre la cual, la Corte puede fallar.*

2. Determina el Procurador que de no ser acogidas las razones por las cuales se considera que la Corte debe declararse inhibida, y por lo tanto al estimar que las modificaciones introducidas han de tomarse como una insistencia por parte del Congreso, solicita a la Corte que se declaren infundadas las objeciones presidenciales y, en consecuencia se determine la exequibilidad de las normas supuestamente insistidas del proyecto de ley.

2.1. En relación con la supuesta violación de la potestad reglamentaria por la determinación de otra autoridad distinta del Gobierno para ejecutar los mandatos legales.

Considera el Procurador que no vulnera la Constitución, cuando se atribuye a otras dependencias la potestad para regular ciertos asuntos, ya que ciertas autoridades del orden nacional, como son los Ministerios, Superintendencias, Departamentos Administrativos, etc., son también titulares de función reglamentaria que se ejecuta a través de actos administrativos de carácter general o individual denominados resoluciones y cuyo contenido lo puede determinar directamente el legislador, como lo realizó en el caso de estudio. No obstante, estima que estos actos se encuentran sometidos a la Constitución, a la Ley y a los Decretos expedidos por el Presidente de la República.

Bajo este contexto, la normas objetadas no desconocen la Constitución, por el contrario desarrollan el artículo 208, por virtud del cual, los Ministros pueden formular las políticas atinentes a su despacho y ejecutar la ley. Circunstancia que realizan cuando se encargan de expedir las regulaciones correspondientes a los asuntos de su competencia como los aspectos técnicos – operativos necesarios para que la ley sea ejecutada.

2.2. En relación la supuesta violación de la potestad reglamentaria por la imposición de límites temporales a su ejercicio.

Estima el procurador que dichos términos no vulneran la potestad reglamentaria conferida por la Constitución al Gobierno, ya que dicho plazo, “..si bien puede acarrear cierto tipo de responsabilidad para el titular del correspondiente Ministerio, ello no impedirá que un término menor o mayor se expida la regulación, es decir, con el señalamiento de esos plazos, sólo se le está imponiendo a las entidades mencionadas un compromiso que no riñe con la estructura y principios que rigen el Estado de derecho..”, por lo tanto, dichos plazos solamente pretenden garantizar el cumplimiento de las leyes, de tal manera que su incumplimiento genere responsabilidades políticas y eventualmente permita el ejercicio de acciones judiciales para garantizar la ejecución de la ley.

2.3. En relación con la supuesta violación a la protección de las rentas departamentales y a la titularidad de los monopolios sobre alcoholes potables e impotables.

Estima el Procurador que la modificación realizada por el Congreso al distinguir en el artículo 2º del proyecto objetado entre alcoholes potables e impotables, pretendió dejar a salvo el monopolio que sobre la explotación de

licores tienen los Departamentos, ya que para la producción de éstos se emplea el alcohol potable. No obstante, estima que la objeción en torno al alcohol imponible es infundada porque de acuerdo con el artículo 336 de la Constitución, el legislador es el titular de la facultad para establecer y por ende, para extinguir los monopolios cuando lo considere necesario con miras a lograr los fines del Estado, de tal manera que no puede sacrificarse en favor de las entidades territoriales y de su situado fiscal, el principio democrático, al someter la voluntad de las mayorías futuras a la decisión tomada por legislador en un momento determinado de la historia. Por tal razón, en el proyecto de Ley objetado, el Congreso podía modificar la estructura monopolística de los Departamentos, derogando la atribución que disfrutaban de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 83 de 1925 para monopolizar la producción de alcohol imponible.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Presidente de la República, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4°, y 241 numeral 8° de la Carta Política.

2. El trámite de las objeciones y de la insistencia.

2.1. De acuerdo con el artículo 166 de la Carta, el Gobierno dispone del término de seis días, que se entienden hábiles conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de veinte artículos. El proyecto de la referencia contaba con seis artículos, y el Gobierno lo recibió el 26 de diciembre de 2000 y lo devolvió el 4 de enero de 2001, luego el Presidente actuó dentro del término establecido por la norma superior.

2.2. Los informes de las comisiones designadas por Senado y Cámara para el estudio de las objeciones concluyen con la solicitud de insistir, con algunas modificaciones, en el proyecto objetado, y fueron aprobados en las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el 14 de junio

de 2001 En consecuencia, el procedimiento del Congreso se ciñó al trámite previsto en el artículo 167 de la Constitución y por lo tanto corresponde a esta Corporación decidir sobre la exequibilidad del proyecto de ley, según las objeciones presentadas.

3. Cuestión preliminar

El señor Procurador General de la Nación, en su concepto, ha solicitado a la Corte inhibirse de fallar en este caso, por considerar que, habida cuenta de las modificaciones que para subsanar las objeciones del Gobierno se realizaron al proyecto en las Cámaras Legislativas, no se ha producido una insistencia en la aprobación del mismo, en los términos del artículo 167 de la Carta.

Procede la Corte por consiguiente, en primer lugar, al examen de esta materia.

De acuerdo con la Constitución, el Gobierno puede objetar los proyectos de ley aprobados por el Congreso, por inconveniencia o por inconstitucionalidad. Tal objeción, a su vez, puede ser total o parcial y, en todo caso, el Gobierno devolverá el proyecto a las Cámaras, a segundo debate.

En principio, las Cámaras pueden, o acoger la objeción del Gobierno y por consiguiente archivar el proyecto o la parte de él que haya sido objetada, o insistir en la aprobación. Insistir, tomando la expresión en su tenor literal, quiere decir mantener inalterada la decisión original, es decir, remitir al Gobierno, nuevamente, el proyecto, tal como se aprobó inicialmente. No cabría pues, conforme a ese entendimiento literal, la posibilidad de que en esta instancia las Cámaras introdujeran modificaciones al proyecto.

Sin embargo, dado que, conforme a la Constitución, el proyecto regresa a segundo debate, debe entenderse que tal debate se cumple con todas sus características propias, esto es, abierto a la posibilidad de discutir y hacer enmiendas al proyecto, aunque, por supuesto, con competencia limitada al ámbito de las objeciones del Gobierno.

Como fruto del debate el proyecto, en los aspectos objetados, puede resultar con modificaciones. Tales modificaciones, como consecuencia de la competencia limitada que en esta instancia tienen las Cámaras, no pueden dirigirse sino a acomodar el proyecto a las observaciones formuladas por el Gobierno, cuando las Cámaras encuentran que ellas son acertadas.

Las modificaciones pueden versar sobre todas las objeciones o sólo sobre algunas de ellas. Cuando las modificaciones sean parciales, es claro que en lo que no sea materia de modificación, o las Cámaras se allanan a las objeciones, y los apartes objetados son retirados del proyecto, materia sobre la cual no habría insistencia y por sustracción de materia no sería objeto de pronunciamiento por la Corte, o insisten pura y simplemente, caso en el cual la Corte debe decidir con carácter definitivo sobre la constitucionalidad de las disposiciones objetadas.

Cuando las Cámaras deciden modificar las disposiciones objetadas para allanarse a las observaciones del Gobierno, es necesario hacer una evaluación sobre si la modificación es suficiente o no para ese efecto. Y debe determinarse quien tiene la competencia para tal evaluación.

Puede pensarse, como la hace la Procuraduría, que puesto que no habría en ese caso una verdadera insistencia, el proyecto debe pasar nuevamente al Gobierno para sanción, y si éste encuentra que, pese a la modificación, subsisten las razones que lo llevaron a objetarlo, debe objetar nuevamente las disposiciones modificadas, y todo el trámite constitucional habría de repetirse.

Podría pensarse también, que no obstante las modificaciones, las Cámaras insisten en la aprobación de las disposiciones objetadas, y que por consiguiente el proyecto debe remitirse a la Corte para que decida de manera definitiva sobre su constitucionalidad. En este caso, el pronunciamiento de la Corte ya no versaría sobre el proyecto objetado por el Gobierno, sino sobre la adecuación o la suficiencia de las modificaciones introducidas por las Cámaras para satisfacer las objeciones del Gobierno, y, en última instancia, sobre las normas modificadas, sobre las cuales el Gobierno no ha tenido oportunidad de expresarse.

Encuentra la Corte que como quiera que las modificaciones que se introduzcan por las Cámaras se originan en las objeciones del Gobierno y no pueden tener alcance distinto que el de tratar de subsanarlas, debe entenderse que hay una insistencia en los términos del artículo 167 y que corresponde a la Corte Constitucional decidir con carácter definitivo las diferencias. Es necesario precisar que en esta instancia no es posible introducir materias nuevas, las cuales serían inconstitucionales por ese solo hecho, y que por consiguiente el debate de constitucionalidad se plantea en los términos de las objeciones inicialmente formuladas por el Gobierno, y en el examen de si las

modificaciones fueron suficientes para superarlas.

Por las anteriores consideraciones, la Corte habrá de emitir falló de fondo en este proceso.

Sin embargo el tema de las modificaciones presenta otra dificultad de procedimiento. Conforme a la Constitución el proyecto objetado debe regresar a las Cámaras a segundo debate. En desarrollo del principio de consecutividad, los proyectos de ley deben ser aprobados de manera sucesiva en los cuatro debates previstos en la Constitución, en comisiones y plenarias. Dicho principio admite excepciones, cuando hay sesiones conjuntas de las comisiones, caso en el cual los debates de las comisiones son simultáneos y el reglamento del Congreso permite que, del mismo modo, el debate en las plenarias se surta simultáneamente. Cuando se introduzcan modificaciones en estos debates simultáneos es necesario acudir a la comisión accidental prevista en el artículo 161 de la Constitución, cuyo informe daría certeza sobre el contenido final del proyecto. En todo caso, aprobado un proyecto por el Congreso, el texto definitivo del mismo, con la firma de los Presidentes y Secretarios de las Cámaras Legislativas, debe remitirse al Presidente de la República, para su sanción. Dicho texto definitivo da certeza jurídica sobre el contenido del proyecto aprobado por las Cámaras.

Observa la Corte que aunque la materia no ha sido objeto de regulación completa, un procedimiento similar se aplica, o debe aplicarse, al trámite de las objeciones presidenciales.

En efecto, conforme al artículo 167 de la Constitución, el proyecto objetado debe devolverse a las Cámaras a segundo debate. El reglamento del Congreso, a su vez, en el artículo 197 dispone que el Gobierno devolverá el proyecto objetado "... a la Cámara en que tuvo origen." Esta especificación que hace el reglamento podría dar a entender que el debate debe darse de manera consecutiva, primero en la Cámara de origen y luego en la otra. Sin embargo, tal como acontece en la práctica legislativa, a dicha norma reglamentaria se le puede dar un mero alcance operativo –señalar a quien debe devolver el proyecto el Gobierno- y entender que con fundamento en el artículo 167 de la Constitución, el segundo debate en las Cámaras puede, en este caso, ser simultáneo. Esta interpretación tiene sustento en el ámbito propio de estos debates, que se limitan al examen de las objeciones, para decidir, en principio, si se archiva el proyecto o si se insiste en la aprobación del mismo y, eventualmente, en hacer modificaciones circunscritas a la finalidad de superar

las observaciones gubernamentales.

Cuando el segundo debate para el estudio de las objeciones formuladas por el Gobierno a un Proyecto de Ley se surte de manera simultánea en las dos Cámaras, puede ocurrir que, como al parecer sucede en el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, de manera informal, las Cámaras resuelvan presentar y aprobar un mismo conjunto de modificaciones al proyecto, de manera tal que entre los textos aprobados por ambas no exista diferencia alguna. No habría, en principio, y por tal razón, lugar a la conformación de la comisión accidental prevista en el artículo 161 de la Constitución, y dado que los debates fueron simultáneos, existirían dos proyectos aprobados. La certeza sobre la versión del proyecto aprobado de manera definitiva por el Congreso sólo podría resultar en este caso, del texto que como fruto del trámite legislativo se recoja de manera formal y con la firma de los Presidentes y Secretarios de las Cámaras Legislativas. Sin embargo, en la medida en que la aprobación del Congreso, en cuanto que implica insistir en unas disposiciones objetadas, no tiene carácter definitivo y está supeditada a lo que resuelva la Corte Constitucional, podría pensarse en que, por economía procesal, no sea necesario que a esta aprobación de insistencia se le de la forma de un proyecto de ley definitivo y que en desarrollo de la función que le atribuye el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, el Presidente del Congreso pueda, con su firma, enviar la Corte la versión definitiva del proyecto, caso en el cual tal remisión sería, al mismo tiempo, una declaración de certeza sobre lo aprobado en ambas Cámaras Legislativas.

Es claro que, en ausencia de una declaración formal de certeza sobre el texto aprobado, nadie podría sobre la base de lo aprobado o por el Senado o por la Cámara, saber cual es el texto definitivo del proyecto. Particularmente si, como en el presente caso, no existe constancia sobre la existencia de un acuerdo o un procedimiento para que las modificaciones que se hicieran y, por consiguiente, el texto que se aprobase en una y otra Cámara resultaren idénticos.

La única manera de saber en este caso si hay identidad entre los textos aprobados sería una comparación minuciosa artículo por artículo de todo el texto del proyecto.

Observa la Corte que para el trámite de las objeciones presidenciales, corresponde la Presidente del Congreso de acuerdo con el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, remitir a la Corte Constitucional el proyecto de ley, las

objecciones y un escrito en el cual se expongan las razones por las cuales las Cámaras decidieron insistir en que fuera sancionado. Como parte integral del proyecto es indispensable que se remitan a la Corte los informes de sustanciación de las objeciones en cada Cámara, y, en general, el expediente legislativo, pero ello no es suficiente. De acuerdo con el citado artículo 32 el Presidente del Congreso debe enviar el proyecto de ley, el cual, cuando ha sido objeto de modificaciones en el trámite de las objeciones, ya no es el mismo que inicialmente, en versión definitiva, se remitió al Gobierno. Por esa razón, en casos como el presente, es absolutamente imprescindible que el Presidente del Congreso remita a la Corte la versión definitiva del proyecto aprobado en una y otra Cámara.

Para el trámite de las objeciones al Proyecto de Ley N° 182/99 Senado y 004/00 Cámara, el Presidente del Congreso se limitó a enviar, con una nota remisoría, el expediente legislativo. Como resultado, la Corte Constitucional se encuentra frente a dos textos, el aprobado en el Senado y el aprobado en la Cámara. Para establecer la identidad entre uno y otro sería necesario compararlos detalladamente, labor que no corresponde a la Corte. Sin embargo, por economía procesal y dado que la circunstancia de que el Presidente del Congreso haya remitido los textos aprobados de manera definitiva en las dos plenarias, sin explicación adicional, permite deducir la identidad entre uno y otro, la Corte entrará al estudio de las objeciones y la insistencia de las Cámaras.

Encuentra, no obstante, la Corte, por la circunstancia anotada, necesario advertir al Presidente del Congreso que el trámite ante la Corte Constitucional de la insistencia de las Cámaras frente a las objeciones que el Gobierno presente a un proyecto de ley, debe surtir en los términos del Artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, esto es mediante la remisión del proyecto de ley en su versión definitiva, que recoja lo aprobado en ambas Cámaras y que, para el caso, podrá ser certificada por el Secretario General, acompañado de todo el expediente legislativo, que contiene el proyecto originalmente aprobado y las constancias de su trámite legislativo, las objeciones del Gobierno y el trámite que tales objeciones recibieron en cada Cámara. Así mismo, el Presidente del Congreso en su escrito de remisión deberá indicar, de manera sucinta, las razones por las cuales las Cámaras insisten en que el proyecto objetado sea sancionado.

Cumplidas las anteriores consideraciones preliminares procede la Corte al análisis del asunto materia de este proceso.

4. Análisis de las objeciones

4.1. Objeciones sobre los artículos 3 y 5.

Como consecuencia de las objeciones del Gobierno, los artículos 3 y 5 del proyecto fueron retirados por la Cámaras. Por no existir insistencia en los términos del artículo 167 de la Constitución Política, no hay habilitación de competencia para la Corte Constitucional y por consiguiente esta Corporación no habrá de hacer pronunciamiento alguno sobre las disposiciones objetadas.

4.2. Objeción que tiene que ver con la atribución de potestad reglamentaria a algunos Ministros.

La potestad reglamentaria es “... la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley ... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real”. Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley.

Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo.

El constituyente de 1991 introdujo respecto de ciertas materias y para determinados órganos un sistema de reglamentación especial. Se trata de ámbitos de regulación, que por expreso mandato de la Constitución se asignan a otros órganos constitucionales, al margen de la potestad reglamentaria del Presidente. Tal es el caso del Consejo Superior de la Judicatura del Consejo, órgano al cual, de acuerdo con el artículo 257 de la Constitución, le

corresponde, con sujeción a la ley "Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador." Del mismo modo, el Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con el artículo 265 de la Constitución, tiene, de conformidad con la ley, entre sus atribuciones especiales, la de "reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado." El Contralor General de la República, por su parte, tiene entre sus atribuciones, de acuerdo con el artículo 268 de la Constitución, las de "Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse." (Numeral 1º) y "Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial." (Numeral 12). Al Contador General, funcionario de la Rama Ejecutiva, corresponde, a su vez, de acuerdo con el artículo 354 de la Constitución, "... determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley." Del mismo modo, la Junta Directiva del Banco de la República ejerce las competencias de regulación que le corresponden de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 371 y 372 de la Constitución.

Sin embargo tales competencias para expedir reglamentos, distintas de la Potestad Reglamentaria del Presidente de la República, tienen un régimen en la propia Constitución. Por fuera de los casos especiales previstos en la Carta, la competencia primaria para la reglamentación de la ley orientada a garantizar su cumplida ejecución corresponde al Presidente de la República.

Lo anterior no obsta para que, de manera general, se pueda afirmar la existencia de ciertas competencias de regulación para órganos administrativos diferentes, y para el caso concreto, para los Ministros del Despacho. Pero tales competencias para la expedición de normas generales por los ministros sólo pueden ejercerse, frente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, con criterio residual y subordinado. Sobre este particular, el Consejo de Estado al referirse a las competencias de regulación de la Superintendencia Nacional de Salud expresó que:

“El Presidente de la República es, ciertamente, el titular constitucional de la potestad reglamentaria, pero ello no quiere decir que dentro de su

ámbito de competencia y nivel de subordinación jerárquica y normativa, las demás autoridades administrativas no pueda adoptar medidas de carácter general a fin cumplir o hacer cumplir las disposiciones superiores relativas a los asuntos a su cargo, de donde, como titulares de autoridad administrativa, están investidas de las facultades o potestades propias de la administración, dentro de las cuales está justamente la reglamentaria. De allí que los actos administrativos generales pueden emanar de cualquier autoridad administrativa, en lo que concierna a los asuntos a su cargo.”

Encuentra la Corte que, en este contexto, la potestad reglamentaria no puede atribuirse por la ley a otros órganos administrativos distintos del Presidente de la República. La atribución de tal competencia la hace la Constitución a un órgano constitucional como es el Presidente de la República y por tanto no puede ser variada por la ley. Atribuir la parcialmente por la ley a un órgano distinto, implicaría disminuir y limitar la competencia que, sin condicionamiento alguno, ha sido atribuida por la Constitución.

Ello, como se ha señalado, no obsta para que otros órganos administrativos, en este caso los Ministros del Despacho, expidan reglamentos, pero tales reglamentos, no tienen, en el sistema de fuentes, la misma jerarquía de aquellos que expide el Presidente de la República en ejercicio de la Potestad Reglamentaria, sino que se encuentran subordinados a ellos. Así, por ejemplo, no podría un Ministro, obrando dentro de su ámbito competencial, expedir un reglamento o una regulación técnica que sea contraria a lo dispuesto en un Decreto Reglamentario del Presidente de la República.

En ese contexto, es posible que la ley atribuya a los ministerios, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, la función de expedir normas de carácter general, sin que por ello se entienda disminuida la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Ello no implica que en cada caso concreto sea el propio legislador el que determine el ámbito propio de la potestad reglamentaria frente a las competencias de regulación que puedan tener o que se les atribuyan a los Ministerios, por cuanto eso equivaldría a vaciar de contenido la Potestad Reglamentaria, la cual quedaría reducida al espacio de regulación que quede después de que por los Ministros se haya ejercido la función de regulación atribuida por la ley. Es claro que cuando el legislador atribuye una competencia de regulación a un ente administrativo, la misma debe ejercerse sin desconocer el espacio propio de la potestad reglamentaria.

Así, cuando el legislador señala que corresponde a un determinado Ministerio expedir la regulación técnica o especializada de cierta materia, resulta evidente que tal regulación debe hacerse con sujeción a la ley y al reglamento que por virtud de la competencia general que le asigna la Constitución expida el Presidente de la República.

Se tiene entonces que los Ministros pueden ejercer competencias de regulación de carácter netamente administrativo, dentro del ámbito de sus funciones y subordinadas, en todo caso, a los reglamentos que el Presidente de la República haya expedido para la cumplida ejecución de las leyes.

Cuando de manera general la ley atribuye a un Ministerio funciones para expedir reglamentos, debe entenderse, por una parte, que ellas constituyen simplemente una manera de atribuir competencia en razón de la materia. Esto es, para los efectos previstos en la ley, el Gobierno se conforma con la participación del Ministro al que se le ha atribuido la competencia. En segundo lugar, es claro que en la órbita propia de las funciones de cada Ministerio y con subordinación tanto a las directrices del Presidente como a los reglamentos que éste, en ejercicio de la Potestad Reglamentaria, haya expedido, pueden también los Ministros expedir reglamentos. Pero en ningún caso éstos pueden desplazar a la competencia reglamentaria del Presidente de la República, frente a la cual tienen un carácter residual y subordinado.

Debe tenerse en cuenta que los Ministerios son órganos dependientes cuya competencias generales están previstas en la ley. La manera como están regulados en la Constitución claramente indica su subordinación al Presidente de la República, de tal modo que no tienen competencias autónomas. Todas las que se les atribuyan deben ejercerlas bajo la dirección del Presidente de la República.

En los anteriores términos, no resulta inconstitucional que una ley atribuya, de manera directa, a los Ministros del Despacho, competencias para expedir normas de carácter general sobre las materias en ella contenidas, cuando tales normas correspondan a regulaciones de carácter técnico u operativo, dentro de la órbita competencial del respectivo Ministerio, por cuanto, en ese caso, la competencia de regulación tiene el carácter de residual y subordinada respecto de aquella que le corresponde al Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria.

Encuentra la Corte, entonces, que las modificaciones realizadas por las Cámaras legislativas, cuando para superar las objeciones formuladas por el Gobierno cambiaron las expresiones reglamentar o reglamentación por las de “regular” o “regulaciones técnicas” o “ambientales”, claramente se orientan a diferenciar tales competencias de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, y las disposiciones así modificadas deben entenderse como ajustadas a la Carta, en los términos de esta providencia.

Por las razones aquí expuestas habrán de declararse infundadas las objeciones presentadas contra algunos apartes del artículo 1 del proyecto de ley, en la medida en que en ellos no se atribuye potestad reglamentaria a los Ministros del despacho, sino que se habilita a los ministerios, para que, sin perjuicio de los reglamentos que corresponda expedir al Presidente de la República, expidan unas normas de carácter técnico especializado, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El artículo 2, también objetado por este concepto fue modificado por la Cámaras, para disponer que la correspondiente reglamentación se hará por el Gobierno, lo cual resulta ajustado la Constitución, en la medida en que tal expresión comprende tanto la potestad reglamentaria del Presidente de la República como las eventuales competencias de regulación de los Ministerios, razón por la cual, en cuanto hace a esta objeción el artículo será declarado exequible.

4.3. Objeciones que tienen que ver con el establecimiento de límite temporal a la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

En relación con la objeción que se formula sobre los incisos 1, 2 y 3 del párrafo 2º del artículo 1, en cuanto que en ellos se estarían estableciendo límites temporales a las facultades reglamentarias del Presidente de la República, encuentra la Corte que tal limitación, que de presentarse resultaría inconstitucional, no se desprende de las disposiciones objetadas.

Tal como se ha establecido en esta providencia, las competencias de regulación previstas en las disposiciones objetadas hacen parte de la Potestad Reglamentaria del Presidente de la República. Tal potestad, como atribución constitucional del Presidente de la República, puede ejercerse por éste en cualquier tiempo, sin que sea posible que por ley se introduzca en esta materia limitación temporal alguna. Ello no quiere decir, sin embargo, que el

legislador no pueda, para lograr la efectividad de una ley, disponer que el Gobierno deba reglamentarla dentro de un tiempo determinado. Tal mandato del legislador no impide que el Presidente expida la reglamentación antes del término previsto, ni lo inhabilita para el ejercicio de la potestad reglamentaria vencido ese plazo. Tampoco implica que expedida una reglamentación dentro del plazo fijado por el legislador el Presidente pierda competencia para expedir nuevos reglamentos o para modificar, adicionar o derogar sus propios reglamentos. La única consecuencia normativa del término establecido por el legislador es la de imponerle al Presidente de la República el deber de reglamentar la ley dentro de dicho plazo.

Esta interpretación, que en su aspecto central guarda armonía con lo expresado por la Corte en Sentencia C-066 de 1999, en cuanto que en aquella oportunidad se dijo que la potestad reglamentaria no es susceptible de limitarse en el tiempo por el legislador, se aparta, sin embargo de dicha providencia en el alcance de tal restricción para el legislador, puesto que entiende ahora la Corte que no es contrario a la Constitución que la ley señale un término dentro del cual el Presidente deba expedir un determinado reglamento. Esta posibilidad es congruente con una serie de disposiciones y principios constitucionales, en particular con aquellos que se orientan a lograr la efectividad de la legislación, tales como los numerales 10 y 11 del artículo 189, en cuanto que establecen para el Presidente de la República el deber de velar por el estricto cumplimiento de la ley, así como el de ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes. Así mismo, el artículo 2 de la Carta establece para las autoridades del Estado el deber de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el artículo 87 habilita a toda persona para acudir ante cualquier autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley.

Dentro de ese contexto resulta claro para la Corte que en determinadas leyes, para cuya aplicación sea imprescindible la expedición de un reglamento, no puede reputarse contrario a la Constitución que el legislador, para lograr la efectividad de la ley dentro de un límite temporal, establezca un plazo para la reglamentación de la misma. Este entendimiento había sido expresado en salvamento de voto al Sentencia C-066 de 1999, que ahora la Corte recoge, en los siguientes términos:

“... coincidimos con la sentencia en que la reglamentación de las leyes es una facultad propia del Gobierno, que no puede ser restringida por las normas legales. Sin embargo, como lo mostraba el fundamento jurídico

No 29 de la ponencia originaria, la fijación de un plazo es legítima, siempre y cuando se entienda que ésta no limita esa potestad sino que pretende garantizar el cumplimiento de las leyes. Y en tales eventos, esos plazos mantienen una eficacia normativa pues su desconocimiento podría dar lugar a imponer responsabilidades al Gobierno, en especial políticas, pues estaría incumpliendo una voluntad legislativa; o en otros eventos podría dar lugar incluso a que sean eficaces algunas acciones judiciales destinadas a garantizar el cumplimiento de la norma legal en cuestión. Por ello creemos que la decisión de la Corte de retirar del ordenamiento esas expresiones es contraria al principio de efectividad, que es propio del Estado social de derecho, y según el cual las normas legales se expiden para ser cumplidas.”

En consonancia con lo anterior, encuentra la Corte que no es contrario a la Constitución el término que las disposiciones objetadas establecen para el ejercicio de la potestad reglamentaria, en el entendido de que dicho término no constituye una restricción de tal potestad, de manera que la misma puede ejercerse, en cualquier tiempo, con plenitud de competencia, pero que impone al Presidente el deber de expedir una reglamentación dentro del plazo señalado en la ley, sin perjuicio de que pueda modificarla, adicionarla o derogarla en el futuro.

Por este concepto habrá de declararse la exequibilidad del término de seis meses previsto en los incisos 1º y 2º del párrafo 2º del artículo 1 del proyecto objetado, así como el término de 5 años del párrafo 3º del mismo artículo.

4.4. Objeción relacionada con el monopolio sobre la producción de alcoholes y las rentas de los municipios.

Señala el Gobierno en su escrito de objeción, que el proyecto de ley en examen, al permitir la libre producción de alcoholes impotables estaría desconociendo la protección constitucional sobre las rentas de orden territorial y la autonomía en su administración, previstas en los artículos 287 y 362 de la Constitución Política.

Lo anterior por cuanto, de conformidad con la ley, -artículo 11 de la Ley 83 de 1925-, los Departamentos son titulares del monopolio de producción de alcoholes impotables, el cual tiene el carácter de arbitrio rentístico, tal como la

ha establecido el Consejo de Estado en sentencia de la sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del 17 de abril de 1997.

Las Cámaras Legislativas, durante el trámite de las objeciones decidieron modificar el artículo objetado, para precisar que la libre competencia se aplica sólo a los alcoholes impotables y para derogar expresamente la ley que establecía el monopolio de este tipo de alcoholes en cabeza de los Departamentos.

Así, tal como lo expresa el señor Procurador General de la Nación en su concepto, el problema se reduce a establecer si el legislador puede validamente desmonopolizar una actividad que había sido radicada por la ley en cabeza de los entes territoriales.

De acuerdo con el artículo 336 de la Constitución, corresponde al legislador el establecimiento de monopolios, en los términos de la citada disposición.

Señala, así mismo, el citado artículo 336, que “[l]a organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental”.

Puede la ley, en desarrollo del anterior precepto, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta, establecer la titularidad de un monopolio en las entidades territoriales. En ese evento, las rentas provenientes de la explotación de tales monopolios son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales y, de acuerdo con el mismo artículo 362 “gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares” . Dentro de tales garantías, efectivamente está, como lo señala el Gobierno, la de la autonomía en la administración de las mismas, en los términos del artículo 287.

Sin embargo, no puede perderse de vista que tales propiedad y autonomía administrativa se predicen de unas rentas que han sido establecidas por la ley dentro del ámbito de la potestad configurativa del legislador, y por consiguiente, las citadas garantías está supeditadas a la permanencia del monopolio creado por la ley.

Cuando la ley pone fin a un monopolio que había establecido en cabeza de las entidades territoriales, no está afectando las rentas provenientes de tal monopolio y que ya ingresaron al patrimonio de tales entidades, ni está

limitando o interfiriendo en la administración de los recursos generados por el monopolio. Simplemente está poniendo fin a la situación, de creación legal, que daba lugar a tales rentas en condiciones de exclusividad.

Y es claro que si corresponde a la ley establecer un monopolio como arbitrio rentístico del Estado, es la propia ley la llamada a ponerle fin, si que de ello pueda pretenderse violación alguna sobre las disposiciones que regulan el régimen de las entidades territoriales, en particular de los artículos 287 y 362 de la Carta.

Como quiera que en el artículo 2º del proyecto objetado, cuyo alcance fue precisado por las Cámaras legislativas, la ley no hace cosa distinta que disponer la terminación de un monopolio, el relativo a la producción de los alcoholes imposables, que la misma ley había establecido con anterioridad, la mencionada disposición habrá de declararse exequible.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991,

RESUELVE:

Declarar infundadas las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad al proyecto de ley Noº 182/99 Senado y 004/00 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas sobre el uso de los alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo, y se establece una contribución parafiscal y se dictan otras disposiciones”, el cual por consiguiente, y por los cargos analizados en esta providencia, se declara ajustado a la Constitución.

Cópiese, comuníquese y notifíquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNTETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-805/01

POTESTAD REGLAMENTARIA-Relación de jerarquía entre Presidente y ministros (Aclaración de voto)

ORGANOS-Autonomía constitucional de nacionales y departamentales (Aclaración de voto)

REGLAMENTACION Y REGULACION-Relación (Aclaración de voto)

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-No prevalencia automática sobre regulaciones de órganos con autonomía constitucional (Aclaración de voto)

Cuando la Constitución y la ley protegen la autonomía de los órganos reguladores, los reglamentos expedidos por el Presidente de la República no prevalecen siempre, de manera necesaria y automática, sobre las regulaciones por ellos adoptadas. Ese es precisamente uno de los efectos de la autonomía, entendida como una garantía institucional, entre otros, frente a una concepción jerárquica tradicional de la estructuración del Estado.

Referencia: expediente O.P. 050: Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley N° 182/99 Senado y 004/00 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas sobre el uso de los alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo, y se establece una contribución parafiscal y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el debido respeto por la Corporación y por el magistrado ponente aclaro mi voto respecto de dos temas tratados en la parte motiva de la sentencia. Aunque sin duda en esta providencia se realiza una importante distinción entre la potestad reglamentaria y las facultades de regulación, lo cual constituye un

elemento central de la ratio decidendi de la exequibilidad de las normas objetadas, estimo necesario hacer explícita mi posición respecto del concepto de jerarquía que inspira la ponencia así como de la relación entre reglamentación y regulación.

1. Como los órganos encargados de la “implementación” de las normas objetadas eran ministerios, en la sentencia se subraya la relación de jerarquía que existe entre éstos y el Presidente de la República. Comparto este enfoque precisamente porque la Constitución dispone que el Presidente es la suprema autoridad administrativa y el jefe de gobierno, de tal manera que en los asuntos tratados en las normas objetadas los ministros están subordinados a la cabeza del Ejecutivo. Sin embargo, en algunos párrafos de la sentencia se incluyen afirmaciones más generales respecto de la subordinación de todos los órganos administrativos al Presidente de la República. Entiendo que estos párrafos deben ser leídos a la luz del contexto de este proceso, o sea, la relación Presidente-Ministros, y por ello no salvé el voto.

Considero que la Constitución reconoce ámbitos de autonomía, no sólo a órganos nacionales de regulación con estatus constitucional como algunos de los citados en la misma sentencia, sino también a órganos departamentales con estatus constitucional como las corporaciones públicas de elección popular departamentales y municipales, por citar tan solo un ejemplo. También permite que la ley reconozca espacios de autonomía a órganos creados por el legislador con el propósito de desarrollar una concepción de Estado Regulador claramente compatible con numerosas disposiciones constitucionales sobre las cuales no es necesario detenerse en esta aclaración.

2. Cuando la Constitución y la ley protegen la autonomía de los órganos reguladores, los reglamentos expedidos por el Presidente de la República no prevalecen siempre, de manera necesaria y automática, sobre las regulaciones por ellos adoptadas. Ese es precisamente uno de los efectos de la autonomía, entendida como una garantía institucional, entre otros, frente a una concepción jerárquica tradicional de la estructuración del Estado. El punto es claro cuando la autonomía del órgano regulador está amparada expresamente por la Constitución, como sucede por ejemplo con la Junta del Banco de la República o la Comisión Nacional de Televisión. La cuestión es más compleja cuando la autonomía del órgano está prevista en la ley que ha desarrollado la Constitución y no directa y específicamente en la Carta. En este segundo

evento, los alcances de la autonomía son menores y habrá que determinar caso por caso cuál es la relación entre la regulación expedida por dicho órgano y el reglamento presidencial.

Como éste no era el problema jurídico planteado en este proceso no era necesario que la Corte lo abordara expresamente. No obstante, algunas frases de la sentencia, si fueren leídas fuera de contexto, podrían ser interpretadas como la toma de posición de la Corte al respecto. Si bien ello no es el caso, estimé necesario hacer explícita mi postura al respecto.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-805/01

POTESTAD REGLAMENTARIA-Definición (Aclaración de voto)

La potestad reglamentaria ha sido entendida como el poder que tiene la cabeza del órgano ejecutivo (y que así se llama por que su función es la de ejecutar la ley o hacerla ejecutable), para hacer aplicables las leyes.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Facultad del Gobierno sin norma expresa (Aclaración de voto)

LEY Y REGLAMENTO-Relación inversamente proporcional (Aclaración de voto)

Existe una relación inversamente proporcional entre ley y reglamento, de tal manera que mientras exista más cantidad de ley, existe menos reglamento y al revés, mientras haya menos ley, habrá más necesidad de reglamento para poder aplicar la ley; esto es lo que explica que los códigos casi nunca son reglamentados, ya que el legislador ha contemplado todas las hipótesis y le ha dejado poco trabajo al poder reglamentario.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Límites (Aclaración de voto)

La potestad reglamentaria tiene como límites a todas las normas de superior jerarquía, ya que no puede violar ni la ley que se reglamenta, ni tampoco a las otras leyes existentes al momento de expedir la reglamentación y mucho menos a la Constitución.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Exceso (Aclaración de voto)

Existe exceso en la potestad reglamentaria no sólo cuando, como su nombre lo dice, se excede la ley que se reglamenta, si no también cuando se restringe el alcance de esa ley.

POTESTAD REGLAMENTARIA Y FUENTES GENERALES DEL DERECHO (Aclaración de voto)

FUENTES DEL DERECHO EN TEORIA GENERAL DEL DERECHO (Aclaración de voto)

JERARQUIA NORMATIVA-Determinación de órgano en relación de norma superior e inferior (Aclaración de voto)

FUENTES DEL DERECHO EN TEORIA PURA DEL DERECHO
(Aclaración de voto)

LEY-Ejecución por ministros sujeta a normas de superior jerarquía
(Aclaración de voto)

POTESTAD REGLAMENTARIA-Ejercicio por ministros con sujeción a normas de superior jerarquía (Aclaración de voto)

Siendo la potestad reglamentaria un medio para aplicar o ejecutar las leyes, es que consideramos que el ministro tiene el poder, cuando aplica una ley de dictar las normas que sirvan para su aplicación cuando el legislador no las haya dictado y siempre y cuando se respete la ley que se aplica, las otras leyes o la Constitución, que son normas de superior jerarquía.

Referencia: expediente OP-050

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 182/99 Senado y 004/00 Cámara "Por medio de la cual se dictan normas sobre el uso de los alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo, y se establece una contribución parafiscal y se dictan otras disposiciones.

En relación con el tema de la potestad reglamentaria:

La potestad reglamentaria ha sido entendida como el poder que tiene la cabeza del órgano ejecutivo (y que así se llama por que su función es la de ejecutar la ley o hacerla ejecutable), para hacer aplicables las leyes. Esta potestad se encuentra expresamente consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de nuestra Carta Política.

Como este poder se orienta a lograr la aplicabilidad de las leyes, es que se ha entendido que los gobiernos, poseen esta facultad aunque no haya norma

expresa que lo consagre.

Existe una relación inversamente proporcional entre ley y reglamento, de tal manera que mientras exista más cantidad de ley, existe menos reglamento y al revés, mientras haya menos ley, habrá más necesidad de reglamento para poder aplicar la ley; esto es lo que explica que los códigos casi nunca son reglamentados, ya que el legislador ha contemplado todas las hipótesis y le ha dejado poco trabajo al poder reglamentario.

La potestad reglamentaria tiene como límites a todas las normas de superior jerarquía, ya que no puede violar ni la ley que se reglamenta, ni tampoco a las otras leyes existentes al momento de expedir la reglamentación y mucho menos a la Constitución.

Existe exceso en la potestad reglamentaria no sólo cuando, como su nombre lo dice, se excede la ley que se reglamenta, si no también cuando se restringe el alcance de esa ley.

La cabal comprensión de la potestad reglamentaria está íntimamente ligada a la comprensión de otro problema de la Teoría General del Derecho como son las Fuentes Generales del Derecho.

Tradicionalmente se ha entendido como fuentes del derecho las normas generales del derecho de un Estado (por ejemplo la ley y el reglamento) y se le ha negado las categorías de fuentes a las normas jurídicas individuales; sin embargo este criterio muestra su debilidad cuando se examinan leyes que no son generales (por ejemplo una ley de honores), o se encuentran normas jurídicas individuales que se aplican a una gran cantidad de sujetos como es el caso de los contratos colectivos de trabajo.

No siendo posible aplicar el criterio anterior se hace necesario adoptar otro criterio y en mi sentir el más exacto es el de la teoría pura del derecho, que considera que toda norma de superior jerarquía en relación con la norma inferior cuya producción regula, es fuente de la norma inferior.

La existencia de un orden jurídico presupone que halla normas de superior jerarquía y normas de inferior jerarquía y una norma pertenece a un orden jurídico solamente por haber sido instaurada conforme a lo que determina otra norma de superior jerarquía de ese orden. Como dijera Han Kelsen: "Una norma que determina la producción de otra, es aplicada en la

producción por ella determinada de la otra norma. Aplicación de derecho es de consuno producción de derecho. Ambos conceptos no expresan, como supone la teoría tradicional, una oposición absoluta. Es erróneo distinguir entre actos de producción y actos de aplicación de derecho. Puesto que si se hace abstracción de los casos límite -la presuposición de la norma básica y la ejecución del acto coactivo-, entre los cuales transcurre el proceso jurídico, todo acto jurídico es simultáneamente la aplicación de una norma superior y la producción, determinada por aquélla, de una norma inferior... Como se indicara ya, la producción de una norma inferior a través de una superior, puede estar determinada en dos direcciones. La norma superior puede determinar tanto el órgano que produzca la norma, como el procedimiento en que se la produzca, pudiendo también determinar el contenido de la norma. Inclusive, cuando la norma superior sólo determina el órgano, es decir, el individuo que producirá la norma inferior, dejando a la apreciación de ese órgano la determinación del procedimiento y la determinación del contenido de la norma que debe producirse, la norma superior es aplicada en la producción de la inferior: la determinación del órgano es el mínimo de aquello que tiene que determinarse en la relación entre una norma superior y una inferior."

Como se puede observar desde el punto de vista de la Teoría Pura del Derecho, el problema de las fuentes del derecho es un falso problema, ya que todo órgano encargado de aplicar una norma jurídica, al mismo tiempo que aplica la norma de superior jerarquía produce o crea la norma inferior fundándose en una norma superior. Por regla general toda norma jurídica es fuente de otra norma jurídica de inferior jerarquía.

Teniendo en claro esta particularidad del orden jurídico, es que se comprende que los ministros al aplicar la ley, pueden crear una norma de inferior jerarquía, precisamente para poder ejecutar la ley y el único límite jurídico que tienen son las normas de superior jerarquía, llámense leyes o Constitución.

Siendo la potestad reglamentaria un medio para aplicar o ejecutar las leyes, es que consideramos que el ministro tiene el poder, cuando aplica una ley de dictar las normas que sirvan para su aplicación cuando el legislador no las haya dictado y siempre y cuando se respete la ley que se aplica, las otras leyes o la Constitución, que son normas de superior jerarquía.

Esta concesión del derecho fue la que me llevo a votar la

constitucionalidad de las normas que le permiten a los ministros ejecutar las leyes como órganos encargados de aplicar normas jurídicas, pueden también crear normas de inferior jerarquía a la ley.

Fecha ut supra

JAIME ARAUJO RENTERIA